

N° 387

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **contrôle** relatif au **Centre d'analyse stratégique** (ex-Commissariat général du Plan),*

Par MM. François MARC et Michel MOREIGNE,

Sénateurs.

(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 Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Administration.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE SUR LE CADRE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE	6
A. UN CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE MENÉ PENDANT LA PÉRIODE DE MUTATION DE L'EX-PLAN EN CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	6
B. LES TRAVAUX COMPLÉMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN QUALITÉ DE MEMBRE DU COMITÉ D'ORIENTATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	7
II. DES ENJEUX BUDGÉTAIRES MODESTES, MAIS UN DÉBAT RÉCURRENT SUR LES MISSIONS ET L'ORGANISATION	8
A. UNE STRUCTURE RELATIVEMENT LÉGÈRE : 19 MILLIONS D'EUROS DE DOTATIONS ET 192 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS	8
1. <i>La diminution de 12 % des dotations budgétaires sur la période 1996-2006</i>	8
2. <i>Des effectifs stabilisés</i>	10
B. QUEL AVENIR POUR LE PLAN APRÈS LA FIN DE LA « PLANIFICATION À LA FRANÇAISE » ?	11
III. LA MUTATION DE L'EX-COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN EN CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	12
A. UNE DÉCISION QUI FUT CONTROVERSÉE	12
B. UN ORGANISME À VOCATION PROSPECTIVE : ANALYSE DU DÉCRET N° 2006-260 DU 6 MARS 2006 PORTANT CRÉATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	13
C. LES FACTEURS DE RÉUSSITE DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	14
1. <i>Le CAS doit disposer d'objectifs opérationnels précis</i>	14
2. <i>Le positionnement du CAS par rapport aux autres organismes à vocation prospective doit être sans ambiguïté</i>	15
3. <i>Un fonctionnement ne devant pas reproduire les imperfections de l'ancien Plan</i>	17
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE I : DÉCRET N° 2006-260 DU 6 MARS 2006 PORTANT CRÉATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	27
ANNEXE II : LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE À MME SOPHIE BOISSARD, COMMISSAIRE AU PLAN, EN DATE DU 21 NOVEMBRE 2005	31
ANNEXE III : PRÉSENTATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE SUR LE SITE INTERNET DE L'EX-PLAN	33

INTRODUCTION

Le Plan est né, à la Libération, de la volonté de refonder l'économie française sur des bases nouvelles : il s'agissait d'accompagner l'effort de reconstruction du pays au sortir de la guerre, mais sur la base d'une **planification** dite « **indicative** », devant être distinguée de la planification en vigueur dans les anciens pays socialistes soviétiques à économie planifiée.

Dans les années 1960, le Commissariat général du Plan (CGP) a été un instrument de la modernisation technologique de l'économie française, exprimée par le lancement de grands projets industriels.

Puis les mutations économiques, dans un contexte de ralentissement de la croissance, ont remis en cause le modèle volontariste sur lequel avait été bâtie la planification « à la française » : les travaux du XI^{ème} plan (1993-1997) n'ont jamais été menés à leur terme, tandis que les contrats de plan Etat-région (CPER) restaient le dernier outil de planification en France.

Dans ce contexte, **les interrogations sur l'avenir du Plan sont récurrentes depuis près de dix ans**. La mission de contrôle budgétaire conduite par vos rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », en application des dispositions de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), avait pour objet de **faire le point sur la création du nouveau Centre d'analyse stratégique (CAS), issu en mars 2006 du CGP, afin d'examiner quels pouvaient être les finalités et les objectifs du « dernier-né » des organismes prospectifs du paysage administratif français**.

Après un bref rappel méthodologique des conditions dans lesquelles s'est effectué leur contrôle, vos rapporteurs spéciaux se sont interrogés sur les moyens et les missions affectés au CAS, avant d'examiner les conditions du succès de la mutation de l'ancien Plan.

I. RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE SUR LE CADRE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Vos rapporteurs spéciaux ont souhaité tout d'abord rappeler les différents travaux qu'ils ont menés dans le cadre de leur contrôle budgétaire, en leur qualité de rapporteurs spéciaux au nom de la commission des finances de la mission « Direction de l'action du gouvernement », mais également, pour François Marc, au titre des informations complémentaires auxquelles il a eu accès en tant que membre du comité d'orientation institué auprès du directeur général du Centre d'analyse stratégique (CAS).

A. UN CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE MENÉ PENDANT LA PÉRIODE DE MUTATION DE L'EX-PLAN EN CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Vos rapporteurs spéciaux ont mené, de février à mai 2006, un contrôle « *sur pièces et sur place* », selon la formule consacrée par le premier alinéa de l'article 57 de la LOLF¹, conformément au programme de travail de la commission des finances communiqué à la presse le 8 février 2006.

Le contrôle budgétaire a ainsi pu être conduit à un moment clé de la transformation de l'ex-Commissariat général du Plan en Centre d'analyse stratégique, opérée par un décret en date du 6 mars 2006² : commencés avant la création du CAS, les travaux de contrôle ont été achevés après la mise en place du nouvel organisme.

En amont de la création du CAS en mars dernier, vos rapporteurs spéciaux ont tiré profit des études effectuées antérieurement par les anciens rapporteurs spéciaux du budget du Plan (parmi lesquels l'un de vos deux co-rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », Michel Moreigne), et plus particulièrement par notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale du budget du Plan jusqu'en 2005, auteure d'un rapport d'information publié en juin 2005³.

¹ « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs **rapporteurs spéciaux** et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. **A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place**, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles » (*souligné par nous*).

² Décret n° 2006-260 du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique, reproduit ci-après en annexe I.

³ Sénat, rapport d'information n° 447 (2004-2005) : « Commissariat général du Plan : à suivre... ».

Un déplacement a ensuite été organisé au Plan, le 2 février 2006, où vos rapporteurs spéciaux ont auditionné Mme Sophie Boissard (alors commissaire au Plan, aujourd'hui directrice générale du Centre d'analyse stratégique) et de ses principaux collaborateurs, notamment M. Philippe Mills (alors commissaire adjoint, aujourd'hui directeur général adjoint du CAS).

Après la création du CAS, vos rapporteurs spéciaux ont à nouveau auditionné Mme Sophie Boissard – au Sénat – le 17 mai dernier, afin de faire le point sur la mise en place du CAS et son programme de travail (*cf. la présentation du CAS sur le site de l'ancien CGP, reproduite en annexe III au présent rapport*).

B. LES TRAVAUX COMPLÉMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN QUALITÉ DE MEMBRE DU COMITÉ D'ORIENTATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

L'un de vos rapporteurs spéciaux a également conduit des travaux complémentaires en tant que sénateur, membre du comité d'orientation institué auprès du directeur général du Centre d'analyse stratégique¹. Il a ainsi pu apprécier le programme, les méthodes et le calendrier de travail du CAS.

Notre collègue sénateur Francis Grignon et nos collègues députés Jean-Marc Ayrault et Hervé Mariton sont également membres du CAS, en leur qualité de parlementaires.

La première réunion du comité d'orientation du CAS s'est tenue le 30 mai 2006. Le décret du 6 mars 2006 précité prévoit au moins deux réunions par an.

A cet égard, par comparaison avec l'ancien Commissariat général du Plan, votre rapporteur spécial **se félicite de la volonté de définir plus rigoureusement les dates auxquelles doivent être remis les différents travaux du CAS**, afin d'assurer la pleine efficacité opérationnelle de ses travaux.

*

* *

¹ Le rôle et les missions du comité d'orientation sont examinés par vos rapporteurs spéciaux ci-après (*cf. paragraphe III B*).

Les méthodes de travail utilisées par vos rapporteurs spéciaux s'inscrivent dans une perspective de **renovation des modalités du contrôle budgétaire** au sein de votre commission des finances : il a été préféré, à l'envoi de questionnaires parfois longs et détaillés, la multiplication des contacts directs avec les responsables de l'organisme contrôlé, selon des procédures plus réactives permettant d'être en phase avec l'actualité.

Les entretiens et les échanges conduits avant, pendant et après la mise en place du Centre d'analyse stratégique ont mis en exergue la **cohérence de la démarche d'ensemble de transformation de l'ex-Plan**, conformément aux termes de la lettre de mission du 21 novembre 2005 adressée par le Premier ministre à Mme Sophie Boissard, alors commissaire au Plan¹.

II. DES ENJEUX BUDGÉTAIRES MODESTES, MAIS UN DÉBAT RÉCURRENT SUR LES MISSIONS ET L'ORGANISATION

A. UNE STRUCTURE RELATIVEMENT LÉGÈRE : 19 MILLIONS D'EUROS DE DOTATIONS ET 192 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS

1. La diminution de 12 % des dotations budgétaires sur la période 1996-2006

Dans la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la mise en œuvre de la LOLF, les crédits du Commissariat général du Plan (CGP) sont inscrits, dans le projet de loi de finances pour 2006, à l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Les crédits du CGP, puis du CAS, s'élèvent ainsi à 19,01 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006, soit 4,8 % des crédits du programme. La répartition des crédits est détaillée dans le tableau ci-après.

Il a été précisé à vos rapporteurs spéciaux que le budget complet du CAS est un peu plus étendu que celui figurant dans le projet de loi de finances pour 2006, présenté ci-dessous, car il intègre certaines dépenses inscrites dans l'action « soutien ». Cette différence de périmètre se traduit essentiellement par un solde de 9 emplois supplémentaires (soit 1 million d'euros).

¹ Cette lettre de mission est reproduite en annexe II au présent rapport.

Répartition des crédits du Centre d'analyse stratégique (ex-CGP)

(en millions d'euros)

Type de dépense	Montant	%
<i>Dépenses de personnel</i>	11,66	61,3 %
<i>Autres dépenses :</i>	7,35	38,7 %
Dont :		
(1) <i>Dépenses de fonctionnement</i>	3,49	18,4 %
CGP (stricto sensu)	2,19	
Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)	0,25	
Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)	1,05	
(2) <i>Dépenses d'intervention</i>	3,86	20,3 %
Dont :		
Subventions à l'Institut de recherches économiques et sociales	3,21	
Financement de travaux de recherche en socio-économie	0,65	
<i>Total</i>	19,01	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2006, projet annuel de performances de la mission « Direction de l'action du gouvernement »

Ces données budgétaires n'incluent pas 100.000 euros de ressources prévisionnelles en fonds de concours. Lors de l'examen des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » dans le projet de loi de finances pour 2006, vos rapporteurs spéciaux avaient mentionné que le projet annuel de performances comportait une lacune sur ce point.

A moyen terme, **les dépenses ont baissé de 12 % à périmètre constant sur la période 1996-2006**. Ces comparaisons font abstraction des subventions que versait le Plan, jusqu'en 2004 inclus, à certains organismes : l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), le Centre de

recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) et le Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP)¹.

A **périmètre constant**, hors subventions à d'autres organismes, le budget du Plan s'élève à 17,199 millions d'euros en 1996 et 15,155 millions d'euros en 2006, soit **une diminution de 11,9 % en dix ans**.

2. Des effectifs stabilisés

Selon les données figurant dans le projet annuel de performances de la mission « Direction de l'action du gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2006, **le Centre d'analyse stratégiques dispose de 192 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT)**.

Ces effectifs sont quasi-stables par rapport au projet de loi de finances pour 2005, puisqu'ils ne progressent que d'un seul ETPT entre 2005 et 2006. A plus long terme, la diminution des emplois rémunérés par le Plan est convergente avec celle de ses crédits : **les effectifs ont diminué de 13 % au cours de la période 1996-2006**.

La répartition des emplois entre le Commissariat général du Plan (CGP) et les organismes qui lui sont rattachés s'établit comme suit, ce qui témoigne de la place majeure qu'occupe le CGP :

- 135 ETPT pour le CGP *stricto sensu* ;
- 46 ETPT pour le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)² ;
- 11 ETPT pour le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)³.

¹ Ces subventions relèvent désormais d'autres ministères (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et ministère de l'éducation nationale). En revanche, le Plan (puis le CAS) continue de financer l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES).

² Le CEPII se présente comme suit sur son site : « Le CEPII est le principal centre français d'étude et de recherche en économie internationale. Placé auprès du Centre d'analyse stratégique, cet organisme public créé en 1978 par Raymond Barre, réunit une équipe d'une cinquantaine de personnes dont une trentaine d'économistes. L'indépendance de ses recherches est garantie par un Conseil qui se prononce sur les orientations stratégiques des travaux. Le Conseil est composé de responsables des administrations et de personnalités issues des entreprises, des organisations syndicales et de l'Université. Parallèlement, le Comité Scientifique, présidé par Olivier J. Blanchard (MIT), valide les travaux en s'intéressant aux méthodes, aux supports de publication des résultats et aux collaborations avec d'autres instituts » (source : <http://www.cepii.fr/francgraph/cepii/cepii.htm>).

³ Selon les informations figurant sur le site du CERC, « Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale a été créé par un décret en Conseil d'Etat du 7 avril 2000 (...). Le 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. Il lui appartient aussi de dresser un état des lieux des inégalités sociales et des mécanismes redistributifs, et d'attirer l'attention du gouvernement ainsi que de l'opinion publique sur les évolutions souhaitables » (source : <http://www.cerc.gouv.fr/indexf.html>).

Il convient toutefois d'être prudent quant aux évolutions des seuls emplois budgétaires, puisque le CGP employait une quarantaine de chargés de mission et que le CAS peut, à nouveau, disposer du concours de collaborateurs extérieurs, appartenant ou non à l'administration¹. Il est toutefois encore trop tôt pour apprécier l'évolution du recours à des contributions extérieures.

Les évolutions budgétaires à moyen terme montrent donc une évolution maîtrisée des crédits et des emplois budgétaires. Vos rapporteurs spéciaux rappellent cependant que nos collègues députés de la commission des finances de l'Assemblée nationale ont proposé, à plusieurs reprises (mais sans succès) des amendements de réduction des crédits du CGP, en s'interrogeant sur sa finalité, après l'abandon de la planification en France.

Les moyens du CAS, qui correspondent à ceux d'une direction d'administration générale assez légère, doivent ainsi être appréciés au regard des missions qui incombent au successeur du Plan.

B. QUEL AVENIR POUR LE PLAN APRÈS LA FIN DE LA « PLANIFICATION À LA FRANÇAISE » ?

L'ancien Commissariat général du Plan avait été créé par un décret en date du 3 janvier 1946, modifié à plusieurs reprises, en 1947, 1962 et 1969.

La fin de la planification en France – dont ne subsiste qu'un seul outil : les contrats de plan Etat-région (CPER) – a ensuite posé la question de l'avenir du CGP. En effet, si les travaux préparatoires du X^{ème} plan (1989-1992) ont servi de base à l'élaboration des CPER de deuxième génération (1989-1993), **les travaux du XI^{ème} Plan (1993-1997) n'ont pas été menés à leur terme.**

Outre l'hypothèse radicale d'une suppression du Plan, **plusieurs options ont été discutées** dans le cadre d'une évolution de ses missions.

Ainsi, le CGP définirait-il une stratégie pluriannuelle de l'Etat (sous forme d'un projet de loi de plan ?), ou du moins de ses priorités majeures, ou ne devrait-il qu'aider à la prise de décision politique ?

Par ailleurs, le Plan aurait-il pour mission de développer une évaluation *ex post*, ou faudrait-il privilégier une fonction prospective et, si cette option était retenue, à quelle(s) échéance(s) ?

Les engagements financiers devraient-ils être corrélés à la définition des objectifs retenus : en d'autres termes, le Plan disposerait-il d'enveloppes de crédits limitatifs destinées chacune à conduire des études préalablement définies ?

¹ Selon le troisième alinéa de l'article 2 du décret du 6 mars 2006 précité portant création du CAS, reproduit en annexe II au présent rapport, « outre les personnels permanents du centre placés sous son autorité, le directeur général peut faire appel à des collaborateurs extérieurs, appartenant ou non à l'administration, lui apportant leur concours sans renoncer à leur occupation principale ».

Quel pourrait être le meilleur rattachement institutionnel : le Premier ministre ou le Parlement, institution distincte du pouvoir exécutif ?

Quelle coordination pourrait-on opérer avec les politiques européennes ?

Dans ce contexte, M. Dominique de Villepin, Premier ministre, a jugé nécessaire de changer le rôle et le nom de l'ancien Plan, comme le précise sa lettre de mission à Mme Sophie Boissard, nommée commissaire du Plan, en date du 27 novembre 2005¹.

*

* *

Pour répondre aux questions multiples sur les missions et les fonctions du Plan après la fin de la « planification à la française », le décret précité du 6 mars 2006 portant création du CAS a fait le choix d'un organisme prospectif, placé auprès du Premier ministre, prenant davantage en compte la dimension communautaire des politiques publiques.

Ce sont ces choix que vos rapporteurs spéciaux ont choisi d'examiner, afin d'**apprécier si le CAS naissait sur des bases saines, sans reproduire les imperfections de l'ancien Commissariat général du Plan.**

III. LA MUTATION DE L'EX-COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN EN CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

A. UNE DÉCISION QUI FUT CONTROVERSÉE

Après l'annonce par le Premier ministre, le 27 octobre 2005, **de la création du CAS** qui succédait au CGP, **M. Alain Etchegoyen, commissaire au Plan, avait démissionné** le 28 octobre 2005, protestant contre « *une décision résolument discrétionnaire* » sanctionnant, selon lui, « *une liberté d'analyse qui n'a pas été du goût de tout le monde* »².

¹ Cette lettre, disponible sur le site de l'ex-CGP, figure en annexe II au présent rapport d'information.

² Source : « Libération », numéro du 15 novembre 2005, disponible sur le site en ligne du quotidien à l'adresse suivante : <http://www.liberation.fr/page.php?Article=338435>. Selon l'auteur de l'article, M. François Wenz-Dumas, M. Alain Etchegoyen « payait notamment pour le dernier conflit entre le Plan et le gouvernement : la polémique sur la privatisation des sociétés d'autoroutes durant laquelle la gauche, mais aussi l'UDF et l'opposition interne à l'UMP ont justement puisé leurs arguments dans une étude de l'institution » (source : *ibidem*).

Pour leur part, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, vos rapporteurs spéciaux avaient rappelé le besoin d'indépendance de l'institution, dans leur rapport spécial sur les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement »¹ :

« Il est évidemment souhaitable que [le CAS] dispose de l'indépendance nécessaire à la liberté de ton dont a su faire preuve le Commissariat général du Plan »².

A cette fin, vos rapporteurs spéciaux souhaitent par ailleurs rappeler que **le CAS hérite des traditions d'excellence qu'a su développer le CGP dans plusieurs domaines**, comme en témoignent les travaux pérennes des groupes de travail sur la politique de la mer, d'une part, et la prospective des métiers et des qualifications, d'autre part.

B. UN ORGANISME À VOCATION PROSPECTIVE : ANALYSE DU DÉCRET N° 2006-260 DU 6 MARS 2006 PORTANT CRÉATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

En réponse aux débats anciens sur le positionnement et le rôle du Plan³, l'article premier du décret du 6 mars 2006 précité⁴ énonce clairement la mission du CAS, qui est d'exercer des **missions prospectives d'aide à la décision publique au niveau interministériel, sous l'autorité du Premier ministre** :

« Le Centre d'analyse stratégique exerce, sous l'autorité du Premier ministre, des missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques ».

Le même article premier du décret du 6 mars 2006 précise que, *« afin d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle, [le CAS] élabore, soit à la demande du Premier ministre, soit de sa propre initiative dans le cadre d'un programme de travail annuel arrêté dans les conditions prévues aux articles 3 et 4, des rapports, recommandations et avis. Il établit un rapport annuel »*. Tous ces documents sont bien évidemment publics.

¹ Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 10.

² Ibid., p. 9.

³ Cf. ci-dessus le paragraphe II B du présent rapport d'information : « Quel avenir pour le Plan après la fin de la planification "à la française" ».

⁴ Ce décret est reproduit in extenso en annexe I au présent rapport.

Une deuxième option majeure dans la définition des missions du CAS a été **l'inscription de ses travaux dans le cadre communautaire** : toujours selon l'article premier du décret du 6 mars 2006 précité, pour l'exercice de ses missions, le CAS prend en compte « *les objectifs de long terme fixés par les institutions compétentes de l'Union européenne et contribue à ce titre à la préparation des programmes mis en oeuvre dans le cadre de la stratégie engagée sur le fondement des conclusions du Conseil européen de Lisbonne en 2000¹* ».

En outre, bien que le CAS exerce ses missions sous l'autorité du Premier ministre, vos rapporteurs spéciaux soulignent **l'association du Parlement et du Conseil économique et social à la définition du programme de travail**, sans remettre en cause le positionnement institutionnel auprès du gouvernement. En ce sens, l'article 3 du décret du 6 mars 2006 précité dispose notamment que « *les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social peuvent adresser des propositions d'études au Premier ministre afin que celui-ci en saisisse le centre* ».

C. LES FACTEURS DE RÉUSSITE DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Si vos rapporteurs spéciaux apprécient la définition des missions et le rattachement institutionnel du CAS, ils observent que son succès reposera, notamment, sur sa capacité à améliorer son organisation interne et à clarifier sa place parmi les autres organismes publics à vocation prospective, tout en prenant en compte les difficultés auxquelles était confronté l'ancien Plan.

1. Le CAS doit disposer d'objectifs opérationnels précis

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF qui se traduit par l'importance accrue accordée à une logique de performance de l'action publique, **les objectifs opérationnels auxquels doit s'astreindre le CAS ont une traduction précise : la formulation d'objectifs et d'indicateurs de performance**, au vu de priorités préalablement définies, afin de mesurer de l'efficacité de la dépense publique.

¹ La stratégie de Lisbonne (également appelée processus de Lisbonne) traduit les principales orientations économiques, sociales et environnementales de l'Union européenne. Chaque année, elle est déclinée en objectifs par les chefs d'Etat et de gouvernement. La stratégie de Lisbonne couvre ainsi trois domaines :

- l'emploi, dans la perspective notamment d'élever le taux d'emploi de la tranche d'âge 25-64 ans ;
- la recherche et le développement, afin que ces dépenses atteignent 3 % du produit intérieur brut de l'Union européenne d'ici 2010 ;
- l'environnement : suite aux conclusions du Conseil européen de Göteborg, tenu en décembre 2001, la croissance de l'économie européenne doit répondre à des critères de développement durable.

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux observent que le budget du CAS (19 millions d'euros) représente une part non négligeable (4,8 %) des dépenses de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Il leur apparaît donc souhaitable qu'un objectif de performance soit défini pour le CAS, ce qui n'était pas le cas dans le projet de loi de finances pour 2006.

Parmi les critères susceptibles d'être retenus, il ne s'agirait bien évidemment pas de fixer des objectifs quantitatifs, exprimés en nombre de rapports ou de réunions. Vos rapporteurs spéciaux se sont plutôt interrogés sur la **possibilité d'analyser l'utilisation des travaux du CAS par les usagers et les administrations, ou encore sur les conditions de traitement des demandes adressées au CAS**. Par exemple, le médiateur de la République opère un suivi de la mise en œuvre de ses recommandations par les administrations : cette démarche pourrait inspirer le CAS, sans aliéner son indépendance.

Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux se félicitent que, **dans le cadre du débat d'orientation budgétaire 2007, un nouvel objectif ait été défini pour mesurer l'efficacité des travaux du CAS**. L'atteinte de cet objectif (« Eclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue ») serait mesurée par deux indicateurs : le taux de publications présentées dans les délais fixés (soit par le Premier ministre, soit par le programme de travail) et la diffusion électronique des travaux du CAS¹.

2. Le positionnement du CAS par rapport aux autres organismes à vocation prospective doit être sans ambiguïté

a) Un objectif affirmé par vos rapporteurs spéciaux lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, vos rapporteurs spéciaux avaient souligné la **nécessité de clarifier le positionnement du futur CAS par rapport au Conseil d'analyse économique (CAE), au Conseil d'orientation des retraites (COR) et au Conseil d'analyse de la société**, en regrettant que les crédits du CAE et du COR ne soient pas regroupés avec ceux de l'ex-CGP dans la maquette budgétaire.

Ce **regroupement des crédits** aurait permis d'**identifier l'ensemble des moyens concourant aux fonctions prospectives de l'Etat**, conformément à une approche « lolfienne » de la nouvelle maquette budgétaire, fondée sur la finalité des crédits :

¹ Il s'agit de l'objectif n° 4 du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Source : gouvernement, rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, tome II, juin 2006, p. 38.

« (...) Vos rapporteurs spéciaux se demandent, à l'instar de notre collègue Nicole Bricq dans son rapport spécial sur le Plan lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, pourquoi [l'] action [Stratégie et prospective, regroupant les crédits de l'ex-CGP] ne regroupe pas également les crédits du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse économique (CAE), lesquels effectuent également des travaux de prospective. Il s'agissait d'ailleurs du choix initialement retenu dans la maquette présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004. Dans le présent projet de loi de finances, le COR et le CAE constituent des sous-actions de l'action n° 4 « Coordination sectorielle » du programme 129 »¹.

b) Une traduction opérationnelle immédiate : la constitution du comité d'orientation

Compte tenu de la nécessité de clarifier le positionnement des différents organismes prospectifs existant en France (comme le CAS, le CAE et le COR), et de la place que peut occuper le Centre d'analyse stratégique par rapport au Conseil économique et social, **vos rapporteurs spéciaux saluent la constitution d'un comité d'orientation auprès du directeur général du CAS**, afin de coordonner l'action des différents intervenants. La création du comité d'orientation constitue une réponse opérationnelle immédiate à ce besoin de coordination sans exclure, à plus long terme, la fusion éventuelle du CAS, du COR et du CAE.

Le rôle et la composition du comité d'orientation sont précisés à l'article 4 du décret du 6 mars 2006 précité :

« Il est institué auprès du directeur général du Centre d'analyse stratégique un **comité d'orientation qui comprend le président délégué du Conseil d'analyse économique, le président délégué du Conseil d'analyse de la société, le président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le président du Conseil d'orientation des retraites, le président du Conseil d'orientation pour l'emploi, le président du Haut Conseil à l'intégration, le secrétaire général des affaires européennes et le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, ainsi que, pour la durée de leur mandat, deux députés et deux sénateurs désignés par les présidents de chacune des deux assemblées. Il comprend également, pour la durée de son mandat, un membre du Conseil économique et social désigné par son président.**

« Le directeur général le réunit au moins deux fois par an. Le comité d'orientation est consulté notamment sur le programme de travail du Centre d'analyse stratégique »².

Selon Mme Sophie Boissard, après sa nomination comme commissaire au Plan à l'automne 2005, le CGP devait devenir « une tête de

¹ Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 10, p. 9.

² Le décret du 6 mars 2006 portant création du CAS est reproduit en intégralité en annexe I au présent rapport. Les éléments en gras sont soulignés par nous.

réseau pour tous les organismes d'aide à la décision. Le futur Centre d'analyse stratégique doit avoir un rôle de passeur entre la connaissance, l'expertise et la décision politique. Il doit être capable d'élaborer une maïeutique, comme a su par exemple le faire le Conseil d'orientation des retraites, mais aussi de produire des préconisations opérationnelles »¹.

c) Des perspectives de regroupement des organismes publics prospectifs

Vos rapporteurs spéciaux se demandent si la constitution du comité d'orientation ne constitue pas une étape intermédiaire **vers une coordination plus étroite, voire la fusion à terme, du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse de la société, qui restent actuellement indépendants du CAS.**

Quelle que soit la formule institutionnelle retenue, **il semble en revanche acquis que le rapprochement du COR et du CAE avec le CAS se traduise par des économies budgétaires.**

Ainsi, lors de son audition, le 17 mai 2006, par nos collègues de la commission des affaires économiques et de la délégation pour la planification, Mme Sophie Boissard, directrice générale du CAS a observé que *« si le COR ne ressortit pas budgétairement du centre, [elle] a précisé désirer que ce dernier se transforme progressivement en « maison des conseils » intégrant sur une seule plate-forme l'ensemble des structures nationales d'analyse et de prospective, le rapatriement en son sein des crédits consacrés au COR et au CAE dès 2007 devant à cet égard se traduire par une économie pour le budget de l'Etat »².*

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que, dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits du COR et du CAE s'élèvent respectivement à 0,8 et 0,4 million d'euros.

3. Un fonctionnement ne devant pas reproduire les imperfections de l'ancien Plan

Si la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, ainsi que le regroupement futur des crédits du CAS, du COR et du CAE, représentent des avancées notables, vos rapporteurs spéciaux estiment que **le principal défi sera, pour le CAS, d'améliorer son mode de fonctionnement interne par rapport à l'ancien Commissariat général du Plan.**

Le fonctionnement du CAS doit éviter de reproduire les imperfections de l'ex-CGP, telles que les avait parfaitement identifiées notre collègue Nicole Bricq dans son rapport d'information précité.

¹ Source : « Libération », numéro du 15 novembre 2005, disponible sur le site en ligne du quotidien à l'adresse suivante : <http://www.liberation.fr/page.php?Article=338435>.

² Sénat, bulletin des commissions, numéro en date du 20 mai 2006, p. 6.207.

Une première lacune, mise en valeur par notre collègue Nicole Bricq, était **l'hétérogénéité des groupes de travail du Plan**, qu'il s'agisse des méthodes, de la formation des chefs de projet, des obligations des membres et des règles déontologiques qui leur sont applicables, ou encore des rôles respectifs des secrétariats des groupes de projet et du comité d'évaluation. A cet égard, vos rapporteurs spéciaux rappellent que, lors de sa transformation, le CGP comptait quelque trente groupes de travail, dont la plupart n'avaient plus qu'une activité très réduite lors de la création du CAS. Pour sa part, le CAS fonctionnera sur la base de commissions, appelées à être plus structurées et davantage pérennes.

Notre collègue Nicole Bricq avait ensuite dénoncé une **conception par trop floue de la démarche prospective au sein du CGP**. A cet égard, vos rapporteurs spéciaux estiment que la création du CAS traduit déjà, à ce stade, une prise de conscience. S'il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité opérationnelle des travaux, l'objectif de performance retenu¹ devrait permettre d'améliorer la performance de l'ancien Plan.

Une autre faiblesse du CGP résidait dans un traitement insuffisamment clair des commandes extérieures. Sur ce point, l'article premier du décret du 6 mars 2006² a le mérite de la clarté : il est réaffirmé le rattachement du CAS auprès du Premier ministre, auquel devront être transmis les demandes éventuelles du Parlement et du Conseil économique et social (CES). Par ailleurs, le président du CES fait partie *ès qualité* du comité d'orientation institué auprès du directeur général.

Enfin, le décret du 6 mars 2006 créant le CAS a le **mérite de prévoir explicitement les modalités d'association de personnalités extérieures (notamment universitaires)³, même s'il conviendra d'être vigilant sur le statut et l'utilisation des publications du CAS.**

En ce sens, Mme Sophie Boissard envisage la **création d'une revue électronique**. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la mise en place de cet **instrument de rationalisation des travaux du CAS**, dont le coût intrinsèque devrait être réduit et qui permettra un meilleur pilotage des travaux :

- d'une part, la revue électronique assurera le suivi de l'activité des différentes commissions ;

- d'autre part, les articles qui paraîtront dans la revue seront soumis à une procédure de certification, puisqu'un comité de lecture et un comité de surveillance garantiront la qualité et l'indépendance des analyses.

¹ Cf. ci-dessus le paragraphe III C 1 sur l'objectif de performance retenu en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.

² Cf. ci-dessus, dans le paragraphe III B, l'analyse de l'article premier du décret du 6 mars 2006 précité.

³ Le troisième alinéa de l'article 2 du décret du 6 mars 2006, reproduit in extenso dans l'annexe I au présent rapport, dispose que « outre les personnels permanents du centre placés sous son autorité, le directeur général peut faire appel à des collaborateurs extérieurs, appartenant ou non à l'administration, lui apportant leur concours sans renoncer à leur occupation principale ».

CONCLUSION

Vos rapporteurs spéciaux formulent des **vœux de croissance harmonieuse au « dernier-né » des organismes prospectifs français.**

Si l'efficacité et l'utilité du Centre d'analyse stratégique (CAS) devront s'apprécier dans la durée, la création du CAS s'est effectuée sur des bases saines : la volonté de se conformer au respect d'un calendrier opérationnel précis, l'essor de l'institution sans recours *a priori* à des moyens budgétaires supplémentaires ou l'intégration de la dimension communautaire des politiques publiques, constituent autant de **prises en compte des limites atteintes par l'ancien Commissariat général du Plan, après la fin de la « planification à la française ».**

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux jugent indispensable **que des objectifs précis soient assignés au CAS : l'élévation du rythme de croissance économique, la diminution du chômage ou la réduction des déficits publics constituent les trois angles du « triangle magique » qui doit permettre d'apprécier l'efficacité des politiques économiques** et, ce faisant, l'utilité des travaux du CAS. La responsabilité de définir ces objectifs incombe au gouvernement, et tout d'abord au Premier ministre sous l'autorité duquel est placé le nouvel organisme.

Encore faut-il **que le CAS ne reproduise pas les dysfonctionnements de son prédécesseur** : des méthodes d'analyse rigoureuses, une association sans ambiguïté des personnalités extérieures, constituent autant de gages de réussite d'un organisme qui doit pouvoir s'appuyer sur **l'indépendance de ton et la liberté d'analyse qui avaient donné toute sa légitimité au Plan dans le paysage institutionnel français.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 juin 2006 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a entendu une **communication de MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**, sur le **contrôle** relatif au **Centre d'analyse stratégique** (ex-Commissariat général du Plan), mené en application des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Michel Moreigne, corapporteur spécial, a souligné que le choix de ce thème de contrôle budgétaire, en janvier 2006, était motivé par des débats de fond, récurrents, mais aussi par un contexte spécifique.

S'agissant des débats de fond sur l'ex-Plan, il a rappelé qu'il avait lui-même été, naguère, rapporteur spécial de ces crédits. Il a souligné que trois questions lui avaient paru essentielles. Tout d'abord, il s'est interrogé sur l'avenir pour le Plan après la fin de la « planification à la française ». Puis il s'est demandé quelles missions confier à un organisme dont les effectifs s'élevaient à 192 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) et dont le budget dépassait 19 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2006. Enfin, il a attiré l'attention sur les moyens d'améliorer le fonctionnement interne des groupes de travail, compte tenu des observations qu'avait formulées sa collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale des crédits du Plan, dans son rapport d'information de juin 2005, qui portait un titre prémonitoire, « Commissariat général du Plan : à suivre... ».

Il a noté que les éléments de contexte avaient pleinement justifié la conduite d'une nouvelle mission de contrôle budgétaire. Il a rappelé que, le 28 octobre 2005, M. Alain Etchegoyen, alors commissaire général du Plan, avait démissionné de ses fonctions pour protester contre la transformation annoncée du Plan en un nouvel organisme. Il a précisé que la transformation du Plan avait ainsi été menée à bien par le successeur de M. Alain Etchegoyen, Mme Sophie Boissard. La phase finale de cette « mue » avait été la parution, au Journal officiel du 6 mars 2006, d'un décret créant le Centre d'analyse stratégique (CAS). Trois mois plus tard, il s'est donc interrogé sur le regard que l'on pouvait porter sur le « tout nouveau CAS », ainsi que sa place dans le paysage institutionnel français, sans qu'il reproduise les imperfections de l'ancien Commissariat général du Plan.

M. François Marc, corapporteur spécial, a indiqué que le Centre d'analyse stratégique, positionné au niveau interministériel, avait clairement une vocation prospective et d'aide à la décision politique. Il a jugé que ce choix pouvait paraître naturel, mais qu'il n'allait pourtant pas de soi. Après l'abandon des travaux du X^e Plan (1989-1993), la question s'était alors posée d'une réorientation vers un rôle d'analyse a posteriori. De même, il a rappelé

les projets qui auraient confié au Plan la mission de définir le cadre d'une stratégie pluriannuelle de l'Etat, ce qui allait au-delà d'un rôle indicatif ou incitatif. Au final, il a précisé que le CAS avait une fonction prospective, et non de bilan, et qu'il avait pour mission d'aider à la prise de décision politique, non de définir un cadre politique. Il a cité l'une des phrases de la méthode philosophique selon Socrate, en observant que le Centre d'analyse stratégique permettrait d'opérer une maïeutique, c'est-à-dire d'aider à l'accouchement de la décision politique, après confrontation des différentes opinions au sein des commissions du CAS.

A cet égard, **M. François Marc, corapporteur spécial**, a noté que le CAS avait déjà défini plusieurs pistes de travail, ambitieuses, en ce qui concernait, par exemple, la politique de la mer ou les perspectives énergétiques. S'agissant des politiques énergétiques, il a précisé qu'un premier rapport devait être présenté en décembre 2006 par la Commission énergie du CAS, présidée par M. Jean Syrota, ancien président de la COGEMA et de la Commission de régulation de l'électricité (CRE). Il a ajouté qu'un rapport définitif serait présenté en avril 2007, « avant la préparation du budget 2008 », comme avait tenu à le préciser Mme Sophie Boissard, directrice générale du CAS, à l'issue de la première réunion du comité d'orientation du Centre d'analyse stratégique, tenue le 30 mai 2006.

M. François Marc, corapporteur spécial, a souligné que la création du comité d'orientation, dont il était membre en sa qualité de sénateur, traduisait une volonté de rationalisation de l'action des organismes publics d'étude ou à vocation prospective. Institué auprès du directeur général du CAS, le comité d'orientation se réunissait au moins deux fois par an, afin d'être notamment consulté sur le programme de travail du CAS. Il a précisé que le comité d'orientation comprenait, entre autres, le président délégué du Conseil d'analyse économique, le président délégué du Conseil d'analyse de la société, le président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le président du Conseil d'orientation des retraites, le président du Conseil d'orientation pour l'emploi, ainsi que deux députés et deux sénateurs.

M. François Marc, corapporteur spécial, a indiqué qu'il s'était assuré, en collaboration avec M. Michel Moreigne, que la création du Comité d'orientation s'effectuait à budget constant, dans le seul objectif d'une meilleure coordination entre des intervenants multiples. Mais ils s'étaient interrogés sur l'opportunité d'aller plus loin en envisageant des rapprochements : lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, ils avaient ainsi exprimé le vœu d'un regroupement des crédits du Plan, du Conseil d'orientation des retraites (« le COR ») et du Conseil d'analyse économique (« le CAE ») dans une même action du programme « Coordination du travail gouvernemental ». A cet égard, ils se sont félicités de l'annonce faite en ce sens par Mme Sophie Boissard, lors de son audition par leurs collègues de la commission des affaires économiques et de la délégation pour la planification, le 17 mai dernier : « si le Conseil d'orientation des retraites ne ressortit pas budgétairement du centre [d'analyse

stratégique], [elle] a précisé désirer que ce dernier se transforme progressivement en « maison des conseils » intégrant sur une seule plateforme l'ensemble des structures nationales d'analyse et de prospective, le rapatriement en son sein des crédits consacrés au COR et au CAE dès 2007 devant à cet égard se traduire par une économie pour le budget de l'Etat ». **M. François Marc, corapporteur spécial**, a rappelé que les crédits du COR et du CAE s'élevaient, respectivement, à 800.000 et 400.000 euros dans le budget 2006.

M. François Marc, corapporteur spécial, a salué un autre progrès : la prise de conscience de la dimension communautaire des politiques nationales. Ainsi, il a cité l'article premier du décret du 6 mars 2006 ayant créé le CAS : le CAS prenait en compte « les objectifs de long terme fixés par les institutions compétentes de l'Union européenne et contribuait à ce titre à la préparation des programmes mis en œuvre dans le cadre de la stratégie » dite de Lisbonne, à savoir les grandes orientations économiques, sociales et environnementales définies chaque année par les chefs d'Etat et de gouvernement.

M. François Marc, corapporteur spécial, a jugé que le cadre d'activité du CAS était indéniablement clarifié par rapport à l'ancien Plan, mais qu'il convenait également que les structures internes tendent à une organisation optimale. A ce stade, compte tenu de la jeunesse du Centre d'analyse stratégique, il a indiqué que les rapporteurs spéciaux formulaient d'abord des vœux de croissance harmonieuse « du nouveau-né ».

M. François Marc, corapporteur spécial, a indiqué que trois critères étaient apparus déterminants pour le succès du nouveau CAS : la capacité à définir des objectifs opérationnels précis ; des méthodes de travail rigoureuses ; le respect d'un calendrier compatible avec les échéances inhérentes à la prise de décision politique.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il a jugé nécessaire la formulation d'objectifs et d'indicateurs de performance, au vu de priorités préalablement définies, afin de mesurer l'efficacité de la dépense publique. A cet égard, il a observé que le budget du CAS (19 millions d'euros) représentait une part non négligeable (près de 4 %) de l'ensemble des dépenses de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Il lui apparaissait donc souhaitable qu'un objectif de performance soit défini pour le CAS, ce qui n'était pas le cas actuellement, au niveau soit du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », soit de la déclinaison opérationnelle de ce programme sous forme de budget opérationnel de programme (BOP).

M. François Marc, corapporteur spécial, a observé que, parmi les critères susceptibles d'être retenus, « il ne s'agissait bien évidemment pas de fixer des objectifs quantitatifs, exprimés en nombre de rapports ou de réunions ». Il a indiqué que M. Michel Moreigne et lui-même s'étaient plutôt interrogés sur la possibilité d'analyser l'utilisation des travaux du CAS par les

usagers et les administrations, ou encore sur les conditions de traitement des demandes adressées au CAS. Il a cité l'exemple du Médiateur de la République, qui opérait un suivi de la mise en œuvre de ses recommandations par les administrations. Il s'est demandé si cette démarche ne pourrait pas inspirer le CAS, sans aliéner son indépendance.

S'agissant des modalités de fonctionnement du CAS, **M. François Marc, corapporteur spécial**, a fait référence aux observations formulées par sa collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale du budget du Plan, dans son rapport d'information de juin 2005.

Il a estimé indispensable que le CAS ne reproduise pas les dysfonctionnements de l'ancien Commissariat général du Plan, à savoir des groupes de travail au fonctionnement trop hétérogène, certaines ambiguïtés dans les modalités d'association de personnalités extérieures et une conception floue de la démarche prospective.

A ce stade, il a jugé que les projets en cours traduisaient, déjà, une volonté de rationalisation des méthodes de travail pour améliorer le suivi des travaux, qu'il s'agisse de la création de Commissions internes au CAS ou de la diffusion par mél d'une lettre du CAS.

M. François Marc, corapporteur spécial, a indiqué que le respect d'un calendrier préalablement défini pouvait faire débat. D'une part, il a relevé que l'autonomie du CAS exigeait qu'il ne soit pas contraint par des délais trop stricts. D'autre part, il s'est inquiété que des travaux à trop long terme ne se traduisent pas en mesures politiques concrètes. En effet, le CAS exerçait ses missions « sous l'autorité du Premier ministre », et ce dernier pouvait légitimement attendre les résultats des travaux du CAS dans des délais raisonnables, pour pouvoir éclairer la décision à prendre par le gouvernement.

Pour conclure, **M. François Marc, corapporteur spécial**, a exprimé sa conviction, partagée avec M. Michel Moreigne, corapporteur spécial, que le succès de la création du CAS s'apprécierait dans la durée, au regard de la capacité du nouvel organisme à aider à la prise de décision politique sur le fondement d'analyses rigoureusement indépendantes.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut remercié les rapporteurs spéciaux pour la grande qualité de leurs travaux, un débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les possibles regroupements des différents organismes à vocation prospective en France.

M. Michel Moreigne, corapporteur spécial, a déclaré partager l'objectif d'une rationalisation des structures de contrôle : selon lui, il ne fallait pas sans cesse « contrôler les contrôleurs », ni « expertiser les experts ».

Il a cité l'exemple du transfert, en 1994, des travaux relatifs à l'intelligence économique de l'ancien Plan vers le Secrétariat général de la

défense nationale (SGDN), comme l'illustration de la difficulté à délimiter strictement les compétences des divers organismes.

S'agissant du CAS, il a exprimé le vœu que ses travaux se fonde sur quelques préoccupations essentielles : l'impact sur la croissance économique, l'effet sur le marché de l'emploi et les conséquences sur les déficits budgétaires.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé s'il était possible d'envisager une réduction des emplois publics, au regard des effectifs du CAS, qui s'élevaient à 192 emplois équivalents temps plein travaillé dans le projet de loi de finances pour 2006.

M. Michel Moreigne, corapporteur spécial, a répondu qu'il fallait laisser le temps au CAS de faire ses preuves, en se demandant si « le phénix renaîtrait de ses cendres ».

Après avoir rappelé qu'un débat sur la politique énergétique devait être organisé au Sénat le jeudi 15 juin 2006, **M. Michel Sergent** s'est interrogé sur la capacité du CAS à produire des analyses en temps utile, compte tenu du calendrier des travaux parlementaires.

En outre, il a déploré la faible activité de l'Observatoire national de l'électricité et du gaz, dont il était membre en sa qualité de sénateur : après une première réunion d'installation de l'Observatoire, celui-ci s'était réuni moins d'un an plus tard pour constater qu'il ne disposait pas des moyens nécessaires à un travail efficace, ce qui avait prélué à sa mise en sommeil.

M. François Marc, corapporteur spécial, a précisé le calendrier des travaux de la commission du CAS sur l'énergie : un rapport d'étape devrait être remis en fin d'année, puis un rapport de synthèse d'ici à avril 2007. Il a observé que ces dates étaient compatibles avec la définition d'une politique énergétique nationale, avant la présidence française de l'Union européenne au second semestre de l'année 2008, au cours de laquelle un débat sur l'énergie devrait être engagé au niveau communautaire.

Parmi les autres travaux en cours du CAS, il a précisé que la TVA sociale constituait une piste de réflexion pour une réforme du financement de la protection sociale.

M. Jean Arthuis, président, a demandé des précisions sur l'évolution des crédits du CAS, et plus généralement sur les motifs justifiant le maintien d'un organisme issu de l'ancien Plan, après la fin de la « planification à la française ».

M. François Marc, co-rapporteur spécial, a observé que le CAS envisageait une poursuite de ses activités à moyens constants, mais dans le cadre d'un regroupement des différents services d'études (Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'analyse économique, voire Conseil d'analyse de la société) qui auguraient de futures synergies, ainsi que de réelles économies budgétaires.

M. Michel Moreigne, corapporteur spécial, a ajouté qu'il ne fallait pas condamner le CAS dès sa naissance, mais que la commission, par l'intermédiaire de ses rapporteurs spéciaux, serait vigilante sur l'activité du CAS qui devait, en tout état de cause, rester sous l'autorité du Premier ministre.

La commission a alors, à l'unanimité, **donné acte** à MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux, de leur **communication et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXE I :
DÉCRET N° 2006-260 DU 6 MARS 2006 PORTANT CRÉATION
DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Publication au JORF du 7 mars 2006

Décret n°2006-260 du 6 mars 2006

Décret portant création du Centre d'analyse stratégique.

NOR:PRMX0600028D

version consolidée au 7 mars 2006 - version JO initiale

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu le décret n° 87-389 modifié du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu l'avis du comité technique paritaire des services du Commissariat général du Plan en date du 31 janvier 2006 ;

Vu l'avis du comité technique paritaire des services du Premier ministre en date du 20 février 2006 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Article 1^{er}

Le Centre d'analyse stratégique exerce, sous l'autorité du Premier ministre, des missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques.

Afin d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en oeuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle, il élabore, soit à la demande du Premier ministre, soit de sa propre initiative dans le cadre d'un programme de travail annuel arrêté dans les conditions prévues aux articles 3 et 4, des rapports, recommandations et avis. Il établit un rapport annuel.

Il associe à ses travaux des experts, personnalités qualifiées et représentants de la société civile, français ou étrangers.

Il prend en compte, dans leur conduite, les objectifs de long terme fixés par les institutions compétentes de l'Union européenne et contribue à ce titre à la préparation des programmes mis en oeuvre dans le cadre de la stratégie engagée sur le fondement des conclusions du Conseil européen de Lisbonne en 2000, en lien avec le secrétariat général des affaires européennes. Son directeur général prend part aux réunions du comité interministériel sur l'Europe lorsque celui-ci se prononce sur ces programmes.

Les rapports, recommandations et avis du Centre d'analyse stratégique sont rendus publics.

Article 2

Le Centre d'analyse stratégique est dirigé par un directeur général assisté d'un directeur général adjoint.

Le directeur général et le directeur général adjoint sont nommés par décret en conseil des ministres.

Outre les personnels permanents du centre placés sous son autorité, le directeur général peut faire appel à des collaborateurs extérieurs, appartenant ou non à l'administration, lui apportant leur concours sans renoncer à leur occupation principale.

Sauf dispositions législatives contraires, les administrations de l'Etat et les établissements publics de l'Etat sont tenus de communiquer au centre les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui apparaissent nécessaires au centre pour l'exercice de ses missions. Le centre fait connaître aux administrations de l'Etat ses besoins afin qu'elles les prennent en compte dans leurs programmes de travaux statistiques et d'études.

Article 3

Le directeur général arrête chaque année le programme de travail du Centre d'analyse stratégique. Ce programme est rendu public.

Les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social peuvent adresser des propositions d'études au Premier ministre afin que celui-ci en saisisse le centre.

Article 4

Il est institué auprès du directeur général du Centre d'analyse stratégique un comité d'orientation qui comprend le président délégué du Conseil d'analyse économique, le président délégué du Conseil d'analyse de la société, le président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le président du Conseil d'orientation des retraites, le président du Conseil d'orientation pour l'emploi, le président du Haut Conseil à l'intégration, le secrétaire général des affaires européennes et le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, ainsi que, pour la durée de leur mandat, deux députés et deux sénateurs désignés par les présidents de chacune des deux assemblées. Il comprend également, pour la durée de son mandat, un membre du Conseil économique et social désigné par son président.

Le directeur général le réunit au moins deux fois par an. Le comité d'orientation est consulté notamment sur le programme de travail du Centre d'analyse stratégique.

Article 5

Le Centre d'analyse stratégique peut assurer, dans des conditions définies par voie de convention, la gestion administrative et financière d'instances ou de conseils d'expertise placés auprès du Premier ministre.

Article 6

Le Centre d'analyse stratégique se substitue au Commissariat général du Plan dans tous les textes réglementaires.

Le directeur général du Centre d'analyse stratégique se substitue au commissaire au Plan dans tous les textes réglementaires.

Article 7

Les dispositions du présent décret peuvent être modifiées par décret en Conseil d'Etat, à l'exception de la liste des membres du comité d'orientation mentionnée à l'article 4 qui peut être modifiée par décret.

Article 8

Le décret n° 46-2 du 3 janvier 1946 portant création à la présidence du Gouvernement d'un conseil du Plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du commissaire général du Plan, le décret n° 47-119 du 16 janvier 1947 relatif aux modalités d'exécution du plan de modernisation et d'équipement et fixant à cet égard les attributions du conseil du Plan et du commissaire général du Plan, le décret n° 51-1417 du 11 décembre 1951 prescrivant l'établissement d'un deuxième plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du commissaire général au Plan, le décret n° 59-254 du 4 février 1959 portant fusion du Commissariat général du Plan et du Commissariat général à la productivité, le décret n° 59-969 du 5 août 1959 relatif à certaines attributions du commissaire général au Plan d'équipement et de la production et le décret n° 62-555 du 10 mai 1962 plaçant le Commissariat général du Plan sous l'autorité du Premier ministre sont abrogés.

Article 9

Le Premier ministre est responsable de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Président de la République :
Jacques Chirac

Le Premier ministre,
Dominique de Villepin

**ANNEXE II : LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE
À MME SOPHIE BOISSARD, COMMISSAIRE AU PLAN,
EN DATE DU 21 NOVEMBRE 2005**

Le Premier Ministre

Paris, le 21 novembre 2005

Madame la Commissaire,

Le Commissariat général du Plan a été mis en place en 1946 auprès du Président du Gouvernement provisoire pour concevoir, en liaison avec l'ensemble des ministères, le plan de reconstruction de l'économie française.

Travaillant en étroite concertation avec les forces vives du pays, il a apporté une contribution décisive à la modernisation des institutions économiques et sociales de la France.

La logique de planification qui a présidé à la création du Commissariat général du Plan n'est plus adaptée aux caractéristiques d'une économie ouverte et d'une société complexe. Dans le même temps, la conduite de l'action gouvernementale, dans un univers incertain et soumis à des évolutions de plus en plus rapides, doit, davantage que par le passé, reposer sur **une analyse précise des défis posés par la mondialisation et une meilleure compréhension des évolutions de la société**. C'est pourquoi j'ai décidé, le 27 octobre dernier, de **faire du Commissariat général du Plan un Centre d'analyse stratégique directement rattaché au Premier ministre**.

Je souhaite que ce nouveau centre, que vous dirigerez, soit à même d'éclairer, à ma demande ou de sa propre initiative, l'action du Gouvernement à partir de cinq grands axes d'analyse stratégique :

- la capacité de notre pays à concilier croissance économique, emploi et justice sociale ;
- le renouveau du pacte républicain, en particulier la promotion de l'égalité des chances, la lutte contre toutes les formes de discrimination et le renforcement de la participation des citoyens à la vie démocratique ;
- les grandes évolutions de la société française, notamment les relations entre les générations, les rapports entre les groupes sociaux ainsi que la place de la famille ;

– la maîtrise des risques scientifiques et techniques dans une logique de développement durable ;

– l'évolution du rôle et de la place de la France en Europe et dans le monde.

Le Centre d'analyse stratégique devra mener à bien cette mission de mise en perspective et de propositions sur la base d'une double exigence : la nécessité de se conformer aux contraintes de la décision publique en ce qui concerne les délais de réalisation et le format des travaux demandés ; la qualité scientifique des études réalisées.

Le Centre d'analyse stratégique s'appuiera sur les ressources internes et l'expertise reconnue des agents du Commissariat général du Plan, ainsi que sur la mise en réseau des différentes capacités d'expertise publiques de notre pays. Dans cette perspective, vous veillerez en particulier à définir les modalités d'une coopération efficace avec les différents conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre (Conseil d'analyse économique, Conseil d'analyse de la société, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Conseil d'orientation pour l'emploi...).

Le Centre devra naturellement être largement ouvert sur la société civile dans ses différentes composantes. Vous réfléchirez également aux modalités les plus appropriées pour associer le Parlement à ses travaux. Le Centre devra enfin développer des liens de coopération étroits avec les institutions comparables existant à l'étranger et, plus largement, avec les enceintes de réflexion d'envergure internationale, afin notamment de développer les analyses comparatives.

J'attends que vous me fassiez des propositions sur les missions, l'organisation et les ressources du Centre d'analyse stratégique avant le 15 décembre prochain.

Je vous prie d'agréer, Madame la Commissaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Dominique de VILLEPIN

ANNEXE III : PRÉSENTATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE SUR LE SITE INTERNET DE L'EX-PLAN¹

Qu'est-ce que le Centre d'analyse stratégique ?

01/03/2006

Le Premier ministre a annoncé le 27 octobre 2005 la transformation du Commissariat général du Plan.

Le Centre d'analyse stratégique lui succédera début mars 2006.

- Lancement officiel de la nouvelle institution directement rattachée au Premier ministre par décret prévu **début mars 2006**

- Ouverture du Centre sur l'international, forte dimension européenne

Qui le dirige ?

- **Sophie BOISSARD**, nommée par le Conseil des ministres le 2 novembre dernier, commissaire au Plan, en remplacement du philosophe Alain ETCHEGOYEN, deviendra directrice générale du futur Centre.

- **Philippe MILLS**, nommé commissaire adjoint le 5 janvier 2006 (en remplacement de Frédéric TIBERGHIEU). Il deviendra le directeur général adjoint du Centre.

Quelle est sa mission ?

3 fonctions principales : veille, expertise, aide à la décision pour la mise en œuvre et la conduite des politiques publiques.

Le Centre d'analyse stratégique a pour mission première la stratégie et la mise en perspective de l'action publique.

¹ Source : <http://www.plan.gouv.fr/actualites/fiche.php?id=286>. Version à jour le 26 juin 2006.

Dans ce but, le Centre doit contribuer à :

- favoriser une meilleure intégration de la dimension européenne dans les politiques gouvernementales et jouer un rôle d'apporteur d'idées à Bruxelles ;
- définir les modalités d'une coopération efficace avec les différents conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre (Conseil d'Orientation pour l'Emploi, Conseil d'Analyse de la Société, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale, Conseil d'Analyse Économique, Haut conseil à l'intégration, Conseil d'Orientation des Retraites).

Quels travaux, quelles productions ?

Les travaux du Centre d'analyse stratégique s'organiseront autour de **cinq grands axes stratégiques** (cf **Lettre du Plan N°70**) :

- **« la capacité de notre pays à concilier croissance économique, emploi et justice sociale »** ;
- **le renouveau du pacte républicain**, en particulier la promotion de l'égalité des chances, la lutte contre toutes les formes de discrimination et le renforcement de la participation des citoyens à la vie démocratique ;
- **les grandes évolutions de la société française**, notamment les relations entre les générations, les rapports entre les groupes sociaux, ainsi que la place de la famille ;
- **la maîtrise des risques scientifiques et techniques dans une logique de développement durable** ;
- **l'évolution du rôle et de la place de la France en Europe et dans le monde.** »

Ils prendront la forme de documents écrits (notes, rapports), mais aussi de séminaires et de journées d'études.

Le Centre d'analyse stratégique élaborera enfin un rapport annuel qui sera consacré aux principaux enjeux stratégiques pour les politiques publiques françaises.

Un nouveau site internet est en construction www.strategie.gouv.fr qui conservera les archives du site plan.gouv.fr

CONTACTS :

Caroline de JESSEY
01 45 56 51 37 – 06 21 80 35 63
caroline.dejessey@plan.gouv.fr