

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, 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 : M. Claude HAUT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

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

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	3
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UNE DIMINUTION SENSIBLE EN 2003	5
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	8
1. <i>Les crédits du titre III</i>	9
2. <i>Les crédits du titre IV</i>	12
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	13
C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	15
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	17
A. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN : DE « L'ARDENTE OBLIGATION » À LA RÉFLEXION PROSPECTIVE	17
1. <i>De nouvelles missions pour le Plan</i>	17
2. <i>Des contributions essentielles au débat public</i>	18
B. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE NOUVELLE IMPULSION QUI RESTE À RATIONALISER	19
1. <i>La multiplication des projets d'évaluation</i>	19
2. <i>Des procédures perfectibles</i>	20
C. LA PARTICIPATION À DE MULTIPLES TRAVAUX DE RÉFLEXION	23
D. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	24
1. <i>Le rôle du Plan dans l'élaboration des schémas de services collectifs</i>	24
2. <i>L'évaluation des contrats de plan Etat-régions : des résultats qui restent à améliorer</i>	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	31

AVANT-PROPOS

Au cours de l'examen des crédits du Commissariat général du Plan à l'Assemblée nationale, un certain nombre de nos collègues députés de la majorité ont déposé un amendement qui avait pour conséquence de supprimer la totalité des crédits du Plan.

Le gouvernement, par la voix du secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, M. Henri Plagnol, a néanmoins tenu à prendre ses distances avec cet amendement, qui avait manifestement une portée polémique.

Le secrétaire d'Etat a ainsi affirmé : *« aucun gouvernement ne peut se passer d'une fonction prospective [...], et je pensais avoir dissipé les inquiétudes à ce propos. Dans l'univers en mutation constante dans lequel nous sommes, marqué par une compétition sur un marché mondialisé, un outil pour penser le long terme est indispensable. C'est pour cela qu'une réflexion est engagée, afin de réorganiser les services qui concourent à éclairer l'Etat et l'aident à penser au-delà d'un horizon souvent trop court, telle l'annualité budgétaire. Il s'agit d'être outillé en vue de faire face, dans les meilleures conditions, aux défis de demain ».*

« Plusieurs députés ont évoqué ce matin la question du rapprochement entre la DATAR et le Commissariat au Plan. Dans ce cas, il faudrait prendre en compte aussi le Conseil d'analyse économique, voire le Conseil d'orientation des retraites, la direction de la prévision et, d'une façon générale, l'éventuel concours de l'université et de la recherche ».

« [...] Nous ferons bientôt des propositions précises concernant la remise à niveau de la fonction prospective et stratégique de l'Etat [...] »¹.

Votre rapporteur spécial considère en effet qu'il est temps que le gouvernement présente ses propositions en ce sens, car il est vrai que le Commissariat général du Plan souffre d'un positionnement institutionnel d'autant plus délicat que, depuis l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, il n'a reçu du Premier ministre aucun programme de travail.

¹ Journal Officiel des débats parlementaires n° 55, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du vendredi 8 novembre 2002, pages 4723 et suivantes.

Le Commissariat général du Plan : un positionnement institutionnel à conforter

Dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la quatrième génération des contrats de plan Etat-région, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), sous l'autorité de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a assuré la coordination interministérielle de la préparation des contrats de plan Etat-régions. Le Commissariat général du Plan a contribué à cette opération de mise en cohérence des politiques publiques, notamment par son implication forte dans l'élaboration des schémas de services collectifs dont les grandes lignes sont intégrées dans les mandats de négociation donnés aux préfets au comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) d'Arles.

Le Commissariat général du Plan joue un rôle moteur dans le dispositif de l'évaluation dans les contrats de plan Etat-régions. Les programmes inclus dans les contrats de plan Etat-région, et dans les contrats territoriaux rattachés, font en effet l'objet d'évaluations, à l'initiative des comités régionaux de l'évaluation.

Le Conseil d'analyse économique, créé par le décret du 23 juillet 1997, a pour vocation de livrer au Premier ministre, qui le préside, des points de vue et des analyses d'experts en vue d'éclairer les choix du gouvernement en matière économique.

Le Commissariat général du Plan remplit, auprès du Premier ministre, une fonction d'animateur de l'analyse prospective et stratégique, de lieu privilégié de la concertation socio-professionnelle et de la réflexion interministérielle, de programmeur et évaluateur des politiques publiques. Dans ce cadre, il tire profit des points de vue exprimés par les experts membres du Conseil d'analyse économique. Le commissaire au Plan et le chef du service économique, financier et international, tous deux membres du Conseil d'analyse économique, participent à ses travaux et ont présenté des contributions personnelles sur l'avenir des retraites, les services de proximité et la nouvelle économie.

La direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (prévision de la situation de l'économie française à horizon de 18 mois à deux ans, notamment dans le cadre de la préparation du budget de l'Etat, et conseil de politique économique sur la base d'expertises ou de simulations dans le cadre de la préparation des décisions publiques) et l'INSEE (analyse et diffusion des informations sur l'économie et la société française) ont des rôles spécifiques. Leurs données alimentent dans une large mesure les travaux du Commissariat général du Plan auxquels ces administrations sont le plus souvent associées.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UNE DIMINUTION SENSIBLE EN 2003

Les crédits demandés en 2003 pour le Plan et les organismes qui lui sont rattachés s'élèvent à **24,82 millions d'euros**, après 26,69 millions d'euros en 2002, soit une **diminution de 7,0 %**.

Les dépenses ordinaires s'établissent à 24,04 millions d'euros, en baisse de 7,7 %.

En revanche, **les dépenses en capital sont en augmentation**. Les crédits de paiement s'élèvent ainsi à 783.000 euros, contre 656.000 euros en 2002 (+ 19,4 %), et les autorisations de programme à 958.000 euros, après 808.000 euros l'année précédente (+ 18,6 %).

Il convient de noter qu'une part importante des crédits du Plan - 9,13 millions d'euros, soit 36,8 % du total - relève du budget civil de recherche et de développement (BCRD)¹.

¹ Ces crédits sont répartis entre 8 chapitres budgétaires, sur les 10 que compte le budget, et 17 articles.

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

Récapitulation des crédits

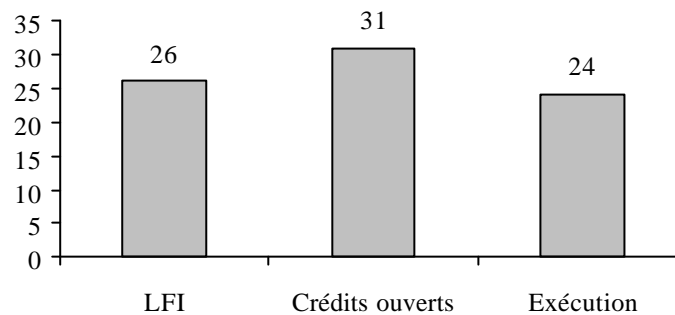
(en euros)

	Autorisations de programmes		Crédits de paiement				Total pour 2003
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations 2002	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Titre III Moyens des services							
Personnel. Rémunérations d'activité			8 697 639	+ 10 074	8 707 713	- 232 362	8 475 351
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			1 999 191	+ 3 751	2 002 942	- 12 000	1 990 942
Matériel et fonctionnement des services			6 122 711	-	6 122 711	- 1 001 819	5 120 892
Dépenses diverses			2 592	-	2 592	-	2 592
<i>Totaux titre III</i>			<i>16 822 133</i>	<i>+ 13 825</i>	<i>16 835 958</i>	<i>- 1 246 181</i>	<i>15 589 777</i>
Titre IV Interventions publiques							
Action économique. Encouragements et interventions			9 208 417	- 802 300	8 406 117	+ 40 429	8 446 546
<i>Totaux titre IV</i>			<i>9 208 417</i>	<i>- 802 300</i>	<i>8 406 117</i>	<i>+ 40 429</i>	<i>8 446 546</i>
Totaux pour les dépenses ordinaires			26 030 550	- 788 475	25 242 075	- 1 205 752	24 036 323
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat							
Equipement culturel et social	808 000	958 000	656 000		304 000	+ 479 000	783 000
<i>Totaux titre VI</i>	<i>808 000</i>	<i>958 000</i>	<i>656 000</i>		<i>304 000</i>	<i>+ 479 000</i>	<i>783 000</i>
Totaux pour les dépenses en capital	808 000	958 000	656 000		304 000	+ 479 000	783 000
Totaux généraux	808 000	958 000	26 686 550		25 546 075	- 726 752	24 819 323

Cette budgétisation initiale des crédits est toutefois parfaitement cohérente avec les résultats de l'exécution des gestions passées.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les dotations du Plan s'établissaient à 26 millions d'euros en 2001, mais les crédits ouverts se sont élevés à 31 millions d'euros tandis que les crédits effectivement consommés n'ont atteint que 24 millions d'euros, soit 92,3 % des crédits votés et 77,4 % des crédits ouverts.

Le budget du Plan en 2001 (en millions d'euros)



Source : compte rendu de gestion budgétaire 2001

Selon le compte rendu de gestion budgétaire 2001, « l'écart entre la LFI et les crédits ouverts résulte de la participation financière de départements ministériels aux travaux d'évaluation et de recherche en socio-économie, des reports de crédits de fonctionnement, d'études et d'évaluation de la gestion 2000 ainsi que de l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative ».

Le même document indique par ailleurs que « l'écart entre les crédits ouverts et les crédits consommés provient du report de charge lié au passage du franc à l'euro et à la faible consommation des crédits d'évaluation au niveau national et territorial ».

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires - 24,04 millions d'euros - constituent 96,8 % des crédits alloués au Plan en 2003 (97,5 % en 2002).

Le Plan et ses organismes associés

Le Commissariat général du Plan bénéficie, pour ses études et recherches, de l'aide de services associés et 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.

1. Les crédits du titre III

Les crédits du titre III, qui représentent 62,8 % de l'ensemble de ce budget, s'élèvent à **15,59 millions d'euros**, en baisse de 7,3 % par rapport à 2002.

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 CEPII, du CREDOC et du Conseil national d'évaluation (CNE).

Les crédits pour l'entretien et la rénovation des locaux ont évolué de la manière suivante depuis 2001 :

Organismes	2001	2002	2003
Commissariat général du Plan [hors recherche + recherche + FNDE + CNE)	556 643	406 000	380 000
Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)	4 323	4 300	4 000
Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)	10 435	10 500	10 000
TOTAL	571 401	420 800	394 000

Il convient à cet égard de noter, d'une manière générale, le diminution d'un million d'euros des dotations allouées au fonctionnement des services, dont le tiers est supporté par le Commissariat général lui-même. Ce dernier a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que, en 2003, « *la réduction des dotations [intervient] dans le cadre de la contribution du Plan au financement des priorités gouvernementales* ».

Le tableau ci-dessous récapitule les dépenses ordinaires demandées pour le Plan en 2003 :

Récapitulation des dépenses ordinaires

(en euros)

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	PLF 2003	2003/2002 (en %)
Commissariat général du Plan	12 784 347	13 169 313	12 493 302	- 5,16
Recherche en socio-économie	5 182 467	5 432 981	4 939 247	- 9,02
C.E.R.C.	1 242 943	1 181 515	985 070	- 16,53
C.E.P.I.I.	3 340 653	3 407 156	3 410 897	+ 0,11
Fonds national de l'évaluation (FNDE)	991 075	991 075	739 256	- 25,41
C.N.E.	357 048	362 132	282 173	- 22,08
Contrats de plan Etat-régions	1 486 378	1 486 378	1 186 378	- 20,13
Total général	25 384 911	26 030 550	24 036 323	- 7,65

Source : Commissariat général du Plan.

L'ensemble des postes de dépenses diminue, à l'exception des dotations au CEPII qui restent quasiment stables.

Les crédits alloués à l'évaluation - FNE et CNE - sont en forte diminution. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de cette évolution, eu égard à la modicité des montants en jeu au sein du budget de l'Etat mais surtout à l'importance croissante de l'évaluation des politiques publiques depuis la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui, à compter de 2006, fera obligation aux administrations de présenter les résultats de leurs activités sur la base d'indicateurs de performances.

Evaluation des politiques publiques (FNDE)

(en euros)

Chapitre	Budget voté 2002	PLF 2003	Différence entre 2003 et 2002
34-98 - Etudes	1 318 684	1 066 865	- 251 819

Il convient toutefois de noter que **cette révision à la baisse des dépenses d'évaluation rapproche la budgétisation initiale des crédits de leur consommation effective, en particulier pour le FNDE**. En effet, en 2001, celui-ci était doté en fin de gestion de 3,30 millions d'euros, alors que les contrats d'études conclus n'ont permis d'en consommer que 16,2 % ! Ce

taux de consommation devrait cependant nettement s'améliorer en 2002 - 74,6 % - et en 2003 - 78,3 %. De même, le taux de consommation des crédits du CNE s'est établi à seulement 51,4 % en 2001.

Des crédits d'études engagés au terme d'une procédure relativement complexe

La procédure d'engagement des crédits d'études inscrits à l'article 10 du chapitre 34-98 permet, selon le gouvernement, « *de mobiliser rapidement* » un potentiel de travaux ayant vocation à :

- préparer et instruire les travaux des commissions ou groupes de travail ;
- étayer l'expertise du Plan dans ses domaines de compétence.

Votre rapporteur spécial considère quant à lui cette procédure comme plutôt complexe, comme le montre la façon dont la décrivent les services du Plan :

« La procédure de sélection est interne au Commissariat général du Plan : elle se déroule au sein du comité des études qui réunit les représentants des différents services sous la présidence du commissaire au Plan. Ce comité se réunit de quatre à six fois par an.

Avant finalisation des projets d'études, des cahiers des charges définissant la problématique et les objectifs visés sont soumis au comité des études ; après examen et accord du comité, et le plus souvent après publicité, des contacts sont pris avec les différents centres de recherche (universitaires ou CNRS) ou bureaux d'études compétents sur le thème, sur la base du cahier des charges approuvé.

A titre très exceptionnel, la procédure de gré à gré préalable est utilisée lorsqu'il apparaît qu'un seul prestataire est en mesure de répondre au cahier des charges (étude multiclients, quote-part à un projet coordonné d'enquête internationale par exemple). Enfin, dans le cas des enquêtes effectuées par l'INSEE, la contribution du CGP à leur financement fait l'objet d'un protocole d'accord établi par convention, le versement intervenant par ordonnance de virement en application de la réglementation relative aux cessions de crédits entre départements ministériels.

Le CGP se fixe en outre comme règle de ne pas conclure de convention avec un organisme en retard dans la remise d'une étude ou d'une recherche.

Lors des réunions du comité des études, les projets proposés sont analysés au regard des objectifs et problématiques exposées, des méthodes employées, des délais et des coûts de réalisation, lesquels sont toujours en-deçà du seuil de 90.000 euros hors taxes.

Le service des études et de la recherche assure le secrétariat du comité ; à ce titre, il analyse les dossiers transmis par les services, établit le compte rendu des réunions et contrôle l'application des décisions prises par le comité.

Lorsque le principe de financement d'une étude est retenu, le service administratif et financier établit les documents nécessaires à l'engagement des études et à leur règlement.

Chacun des services du Plan est responsable de la préparation et du suivi scientifique des études qu'il a proposées et assure à ce titre la certification du service fait.

Sur le fond, les études engagées par le Commissariat général du Plan en 2001 sont directement liées aux réflexions stratégiques et évaluatives conduites par les services ainsi que par les commissions et groupes mis en place pour mener à bien le programme de travail arrêté par le Premier ministre en novembre 2000 ou des mandats spécifiques.

Une partie importante des études financées en 2001 a visé à étayer les dimensions les plus prospectives des travaux : métiers et qualifications, organismes génétiquement modifiés, énergie, environnement.

Les autres études ont essentiellement porté sur l'économie de la connaissance et le financement de l'économie française.

Les études déjà engagées ou décidées en 2002 concernent d'autres thèmes du programme de travail, comme celui des transports urbains ou celui de la conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie personnelle.

Certaines études prolongent et approfondissent les travaux engagés précédemment dans les domaines de l'énergie, du tourisme et des mobilités professionnelles.

Le Commissariat général du Plan apporte également une contribution à de grandes enquêtes exploratoires - portant notamment sur l'illettrisme en France et sur la santé et le vieillissement des populations européennes -, ainsi qu'à des initiatives dans le secteur de la prospective ».

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

2. Les crédits du titre IV

Les crédits du titre IV s'élèvent à 8,45 millions d'euros, en diminution de 8,3 % par rapport à 2002 (9,21 millions d'euros), et représentent 34,1 % du budget total.

Ils comprennent les subventions accordées au CEPREMAP, au CREDOC, à l'IRES et à l'OFCE.

Comme le montre le tableau ci-après, les subventions versées à l'IRES et surtout à l'OFCE connaissent une nette diminution, tandis que celles du CREDOC et du CEPREMAP augmentent de moins de 1 % :

Organismes subventionnés

(en euros)

	CREDOC	CEPREMAP	OFCE	IRES
Budget voté 2001	850 195	1 181 449	3 441 215	3 203 784
Budget voté 2002	859 952	1 181 449	3 671 217	3 356 847
PLF 2003	868 084	1 192 621	3 146 485	3 100 404
2003/2002 (en %)	+ 0,95	+ 0,95	- 14,17	- 7,74

Source : Commissariat général du Plan.

Le tableau ci-après récapitule les dépenses ordinaires demandées pour le Plan en 2003 :

Récapitulation des dépenses ordinaires

(en euros)

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	PLF 2003	2003/2002 (en %)
Commissariat général du Plan	12 784 347	13 169 313	12 493 302	- 5,16
Recherche en socio-économie	5 182 467	5 432 981	4 939 247	- 9,02
C.E.R.C.	1 242 943	1 181 515	985 070	- 16,53
C.E.P.I.I.	3 340 653	3 407 156	3 410 897	+ 0,11
Fonds national de l'évaluation (FNDE)	991 075	991 075	739 256	- 25,41
C.N.E.	357 048	362 132	282 173	- 22,08
Contrats de plan Etat-régions	1 486 378	1 486 378	1 186 378	- 20,13
Total général	25 384 911	26 030 550	24 036 323	- 7,65

Source : Commissariat général du Plan.

B. 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 783.000 euros (+ 19,4 %) et en autorisations de programme à hauteur de

958.000 euros (+ 18,6 %). Ces crédits sont destinés à la recherche en socio-économie.

Les actions engagées en 2001 et 2002 s'articulent autour de quatre axes :

- en 2001 : l'évaluation du système d'éducation et de formation, et la société de l'information ;

- en 2002 : l'évolution des relations professionnelles, et la régulation des marchés monétaires et financiers en Europe.

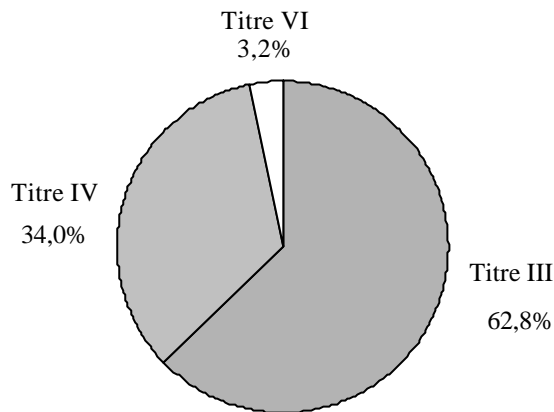
Les études en socio-économie financées en 2001 et 2002

Plusieurs études ont été décidées en 2002. Elles donnent lieu au versement d'une subvention par le Plan à des laboratoires de recherche universitaire. On peut citer les études suivantes :

- la réforme des minima sociaux ;
- une évaluation économétrique de l'efficacité du système éducatif ;
- une étude sur l'efficacité et l'équité de l'enseignement français dans la production des élites ;
- ou encore une étude sur le style éducatif parental et son incidence sur les acquisitions scolaires et le bien-être psychologique des adolescents.

Au total, les crédits du Plan demandés pour 2003 se répartissent, par titre, de la façon suivante :

Répartition des crédits du Plan en 2003



C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

Les effectifs du Commissariat général du Plan, hors organismes subventionnés mais y compris le CEPII et le CERC, devraient diminuer à hauteur d'un emploi, pour s'établir à **205 personnes en 2003**, dont 83 titulaires (- 6) et 122 contractuels (+ 5). Cette suppression d'un emploi de chargé de mission se traduit par une économie de 50.000 euros sur l'année.

Il convient également de noter la transformation de 67 emplois en autant d'emplois de contractuels « non indicés » à durée déterminée. Le Commissariat général du Plan a en effet été choisi par la direction du budget pour **expérimenter la nouvelle présentation des emplois budgétaires**, dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Cette nouvelle présentation fait ressortir la masse salariale allouée à la rémunération des agents contractuels à durée déterminée et permet ainsi d'identifier les personnels non titulaires.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs réels du Commissariat général du Plan depuis 1998 :

Effectifs réels						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Commissariat général du Plan	149	148	146	146	145	144
Evaluation des politiques publiques	4	4	4	4	4	4
Information économique et sociale	59	58	58	57	57	57
Total	212	210	208	207	206	205

Source : *Compte rendu de gestion budgétaire 2001 et PLF 2003 ("bleu" Plan).*

Depuis 1998, le Commissariat général du Plan a perdu 7 emplois, soit une diminution de 3,3 %, dont 2 au titre de l'information économique et sociale et 5 dans ses services propres, alors même que la loi du 4 janvier 2001 a confié au Commissariat le secrétariat de la commission nationale de contrôle des aides publiques aux entreprises. Il est possible de s'interroger sur l'accroissement potentiel des tâches engendré par ce texte, d'autant plus que l'évaluation des politiques publiques ne bénéficie que de 4 emplois depuis six ans.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN : DE « L'ARDENTE OBLIGATION » À LA RÉFLEXION PROSPECTIVE

1. De nouvelles missions pour le Plan

L'abandon de la planification « à la française » - préparation d'une loi de plan et d'une programmation pluriannuelle des investissements publics selon des procédures souples - a conduit à une véritable transformation du Commissariat général du Plan. Autrefois instrument du volontarisme étatique, **le Plan a vu ses missions profondément évoluer au cours de la précédente législature.**

En 1998, le Premier ministre avait défini ainsi « *la fonction particulière* » du Commissariat général du Plan dans le dispositif de préparation des décisions gouvernementales : « *animateur de l'analyse prospective et stratégique, lieu privilégié de la concertation socioprofessionnelle, programmeur et évaluateur des politiques publiques* ».

Ces missions nouvelles sont exercées dans le cadre :

- de groupes de travail sur des thèmes de réflexion prospective ;
- de procédures d'évaluation des politiques publiques ;
- d'un programme de recherches et d'études ;
- de liens multiples avec de nombreux organismes et institutions françaises et étrangères.

Pour la mise en oeuvre de ces missions, des programmes de travail annuels sont établis.

Les programmes de travail du Plan

C'est le Premier ministre qui fixe par lettre le programme de travail du Commissariat général du Plan.

Le programme fixé par un courrier du 31 mars 1998 s'articulait autour de trois axes :

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

Par lettre du 27 novembre 2000, le Premier ministre a arrêté un nouveau programme de travail, qui comprend lui aussi trois principaux axes :

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

Les orientations nouvelles impulsées au Commissariat général du Plan devraient être confirmées au cours de la nouvelle législature.

En effet, dans son discours de politique générale prononcé à l'Assemblée nationale le 3 juillet 2002, le Premier ministre a indiqué vouloir « *renforcer la capacité de réflexion et de prospective d'un Etat qui doit aussi être un Etat stratège à qui il incombe d'évaluer sur le long terme les défis de demain* ».

Le rôle du Plan correspond tout à fait à cette ambition politique. Celle-ci devra toutefois être traduite dans un nouveau programme de travail.

2. Des contributions essentielles au débat public

Au-delà de ses programmes de travail, le Commissariat général du Plan conduit également des études spécifiques qui apportent des contributions aux grands débats concernant la société française.

Sans entrer dans une énumération exhaustive de ces études, il convient de citer les plus marquantes, en particulier celle conduite en 1999 sous l'autorité du Commissaire général au Plan lui-même, M. Jean-Michel Charpin, sur *L'avenir de nos retraites*. En 2000, a été publiée une *Etude*

économique prospective de la filière électrique nucléaire, et, en 2001, une autre étude sur les organismes génétiquement modifiés.

En plus de ces travaux sectoriels, le Plan, à la demande du Premier ministre, a réalisé un *Rapport sur les perspectives de la France*, rendu public le 6 juillet 2000, qui permet d'éclairer les grands enjeux de l'avenir. Cet exercice est en principe appelé à être renouvelé tous les trois ans.

B. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE NOUVELLE IMPULSION QUI RESTE À RATIONALISER

1. La multiplication des projets d'évaluation

Le Commissariat général du Plan a vu son rôle renforcé dans le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques par le décret du 18 novembre 1998, le dispositif créé par le décret du 22 janvier 1990 ayant montré des signes d'essoufflement.

Le Commissariat assure depuis lors le secrétariat du Conseil national d'évaluation. A ce titre, il met en place les instances d'évaluation, suit les études lancées par ces instances et gère les crédits du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE). Par ailleurs, il est chargé de proposer au Premier ministre les suites à donner aux évaluations réalisées.

Le décret de 1998 vise notamment à multiplier le nombre d'évaluations réalisées et à raccourcir leurs délais de réalisation.

Le premier objectif a été atteint. Au total, ce sont en effet quinze études d'évaluation qui ont été décidées en trois ans, cinq en 1999, trois en 2000 et sept en 2001, soit davantage que les évaluations réalisées en huit ans dans le cadre du dispositif régi par le décret du 22 janvier 1990.

Les travaux d'évaluation

- 1°) Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine
- 2°) « Nouveaux services-emplois jeunes » dans le champ jeunesse et sports
- 3°) Mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand
- 4°) Politique de lutte contre le SIDA
- 5°) Politique d'aide au logement social dans les départements d'outremer
- 6°) La formation professionnelle continue des agents de l'Etat

- 7°) Evaluation des politiques locales de contrôle/sanction de sécurité routière
- 8°) Evaluation des politiques de développement rural
- 9°) Fonds structurels européens et politiques régionales
- 10°) Politique du service public des déchets ménagers
- 11°) Aides aux très petites entreprises
- 12°) Politique de contractualisation avec les universités
- 13°) Pratiques de recours à des opérateurs externes pour la mise en service des politiques actives de l'emploi
- 14°) Politique de transport combiné rail/route
- 15°) Etude de faisabilité d'une évaluation sur les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins

2. Des procédures perfectibles

Le second objectif - la plus grande rapidité de la réalisation des évaluations - en revanche ne semble pas atteint, en dépit de quelques progrès.

Ainsi, sur ces 15 évaluations, seules trois ont été achevées¹, et une a été purement et simplement abandonnée², « *faute de perspectives de débouchés rapides* » ! Cet abandon est intervenu en janvier 2002, alors que l'instance d'évaluation avait été installée en mai 2000.

Le Plan indique par ailleurs que « *le programme du 12 octobre 2000 a connu des retards, mais débouchera au début de l'année 2003* ». Ainsi, l'évaluation portant sur la politique de lutte contre le SIDA aurait dû être achevée fin 2001 ou début 2002. En fait, les travaux de cette instance d'évaluation seraient terminés depuis le mois de juillet, mais la publication de ses conclusions n'est annoncée que pour le mois de novembre prochain.

Les délais de production des études d'évaluation sont donc encore trop longs : il a fallu environ deux ans et demi, voire davantage pour publier les trois premiers rapports d'évaluation. Entre cinq et six mois s'écoulent généralement entre la décision d'entreprendre une évaluation et l'installation de l'instance qui la conduit.

¹ Les trois premières de la liste présentée plus haut.

² Il s'agit de l'évaluation portant sur le logement social dans les DOM.

Il semble donc que les procédures d'évaluation restent perfectibles, d'autant plus que le coût de chacune des évaluations ainsi entreprises n'est pas chiffré.

Enfin, il existe très peu d'informations sur le suivi des évaluations et le devenir de leurs recommandations.

Les principales conclusions des instances d'évaluation ayant achevé leurs travaux

➤ *L'évaluation de la politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*

Le commissaire au Plan a transmis au Premier ministre, en mars 2002, des propositions sur les suites à donner aux nombreuses recommandations de ce rapport d'évaluation, après une consultation préalable des administrations concernées qui s'est tenue début mars. Elles ont été présentées au cabinet du nouveau Premier ministre au mois de mai.

Les propositions du commissaire au Plan appellent l'attention du gouvernement sur les actions de fond et les actions d'amélioration à court terme, qu'il juge prioritaires pour assurer en France la préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine, dans un souci de gestion durable et pour pouvoir respecter le calendrier communautaire fixé par la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000.

Elles invitent à engager quatre grands chantiers interministériels : le renforcement de la recherche et des dispositifs d'observation et de suivi, la maîtrise des pollutions diffuses, la mise en œuvre de la directive-cadre, des améliorations à court terme sur le contrôle, les bonnes pratiques agricoles et la protection des périmètres de captage. Ces chantiers ne peuvent réussir que si sont efficacement organisées la mobilisation et la préparation de tous les acteurs. Le document transmis au Premier ministre détaille en annexe les actions proposées, les ministères directement concernés ainsi que le pilotage de leur suivi.

Les propositions issues des travaux de cette instance d'évaluation ont, par ailleurs, directement inspiré cinq amendements au projet de loi portant réforme de la politique de l'eau lors de sa première lecture par l'Assemblée nationale en janvier 2002. Ils portaient sur les dispositions législatives relatives aux périmètres de protection des captages destinés à la consommation humaine.

➤ *L'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand et l'évaluation du programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ jeunesse et sports*

Les deux évaluations placées respectivement sous les présidences d'Yves Robineau et d'Anicet Le Pors ont conduit à des enseignements utiles sur le programme « nouveaux services - emplois jeunes », dont les points essentiels peuvent être résumés ainsi :

- le programme « nouveaux services - emplois jeunes » trouve sa justification principale dans son adaptation à la conjoncture. Lancé dans une période marquée par le niveau très élevé du chômage, le programme a permis de réaliser en peu de temps des créations nettes d'emplois qui ont eu des effets positifs sur la reprise économique. Il a également provoqué un financement massif d'activités correspondant à une demande sociale réelle et à une offre de travail préexistante ne trouvant pas à s'employer ;

- le programme comporte toutefois plusieurs faiblesses :

* le schéma d'action présenté à l'origine, où le financement de l'Etat devait progressivement céder la place à une demande solvable assurant le basculement des activités vers le marché, ne s'applique pas à la plupart des emplois. Aussi les perspectives actuelles d'une consolidation mobilisant très majoritairement des financements publics ont-elles conduit à s'interroger sur l'impact final du programme en termes de création durable d'emplois supplémentaires ;

* du point de vue des choix internes de politique de l'emploi, le programme se révèle coûteux tout en ne s'adressant pas à un public prioritaire. On peut aussi s'interroger sur son impact à moyen terme pour l'insertion professionnelle de la classe d'âge concernée. L'absence de réalisation du volet relatif aux entreprises prévu à l'origine a orienté le programme sur le seul secteur non marchand. Plutôt que de permettre aux jeunes de tester la validité d'orientations professionnelles facilement réversibles, le programme semble avoir contribué à maintenir dans le secteur non marchand un public qui, au bout de cinq ans, approchera ou dépassera souvent l'âge de trente ans et dont la reconversion vers d'autres types d'activités risque d'être problématique lorsqu'elle se révèlera nécessaire.

Le programme peut néanmoins avoir des effets structurels positifs importants s'il induit une réallocation durable des ressources publiques en faveur d'activités particulièrement bien adaptées aux besoins sociaux. Mais il s'agit alors d'un enjeu de politique publique qui ne relève pas fondamentalement de la politique de l'emploi. C'est pourquoi l'instance d'évaluation, présidée par Yves Robineau, concluait que le programme n'avait pas vocation à devenir permanent et devait se muer progressivement en politiques sectorielles et territoriales qui sont le cadre de décision naturel des pérennisations souhaitables. Le plan d'appui à la consolidation des activités mis en œuvre depuis septembre 2001 y participe mais n'en constitue qu'un début.

On ne saurait enfin se désintéresser de l'avenir professionnel des bénéficiaires. La consolidation des activités, initiées par le programme et qui ont prouvé leur utilité, est un moyen privilégié d'assurer cet avenir. Mais pour les autres, il paraît indispensable d'amplifier sensiblement les actions d'orientation existantes. Pour tous, la reconnaissance des compétences acquises en contrat aidé dans un espace professionnel large, non limité à l'employeur actuel, paraît être une question centrale. L'action des administrations doit certainement se concentrer tout particulièrement sur cet objectif en faisant évoluer l'offre de formation, en accélérant l'extension des procédures de validation des acquis de l'expérience et en les dotant de moyens substantiels.

La note sur le programme « nouveaux services - emplois jeunes », adressée le 21 juin 2002 par le commissaire au Plan au cabinet du Premier ministre, a présenté ses conclusions. Dans son avis sur le rapport de l'instance d'évaluation présidée par Anicet Le Pors, le ministère de la jeunesse et des sports avait, par ailleurs, souligné dès le second semestre 2001 que « *Nombre de préconisations du rapport d'évaluation ont été intégrées au fur et à mesure* » dans la mise en œuvre de son programme. Le ministère de l'emploi et de la solidarité indiquait, quant à lui, dans son avis, que « *Les travaux conduits par l'instance d'évaluation ont contribué à nourrir les propositions du gouvernement pour bien identifier les questions à traiter et le soutien différencié dont chaque employeur a besoin pour assurer l'avenir des jeunes et la consolidation durable des activités* ».

Le gouvernement n'a, jusqu'à présent, pas annoncé de réforme des contrats emploi-solidarité (CES) et des contrats emploi-consolidé (CEC), les deux autres dispositifs analysés par l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau. Ces mesures seront maintenues en 2003, comme le préconise le rapport d'évaluation, pour lequel il n'existe pas actuellement de solutions alternatives crédibles. Dans son avis sur le rapport d'évaluation, le ministère de l'emploi et de la solidarité estimait, fin 2001, que « *Le rapport confirme la DGEFP¹ dans trois pistes de travail qu'elle a d'ores et déjà abordées* ». La rationalisation de la gamme des contrats aidés et le développement des actions d'accompagnement et de formation des salariés en CES et en CEC restaient à approfondir. La proposition d'une expérimentation, en vue d'aller plus loin dans la territorialisation des mesures ayant pour objectif l'insertion des publics en difficulté, était considérée comme une piste particulièrement intéressante et l'avis indiquait que « *la DGEFP étudiera avec attention les modalités de mise en oeuvre rapide d'une telle expérimentation* ».

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

C. LA PARTICIPATION À DE MULTIPLES TRAVAUX DE RÉFLEXION

Au-delà des travaux pilotés par le Commissariat général du Plan dans le cadre du dispositif interministériel d'évaluation, **le Plan participe à de très nombreux groupes de travail.**

Ainsi, un de ses chargés de mission est consulté sur les questions d'évaluation auprès du comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle et d'apprentissage.

En outre, de nombreux ministères et organismes publics sollicitent le Plan de manière informelle sur les questions d'évaluation pour apporter son aide au montage de projets ou participer à des sessions de formation.

D'une manière générale, et comme il a été présenté plus haut, le Plan conduit lui-même - ou participe à - des travaux de recherche, sans même évoquer ceux réalisés par ses organismes associés ou subventionnés.

Le service des études et de la recherche du Commissariat général établit un rapport d'activité des études effectuées. Votre rapporteur spécial a ainsi comptabilisé, entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 mars 2002, 31 études achevées, et 16 études en cours.

Les travaux du Commissariat général du Plan sont toujours marqués par une grande rigueur intellectuelle et par le souci de l'intérêt général. C'est précisément pour cette raison qu'ils gagneraient à être présentés plus lisiblement et, surtout, à faire l'objet d'une étude régulière sur les suites qui leur sont données. Votre rapporteur spécial juge indispensable que le Commissariat s'engage dans cette voie.

¹ Direction générale, de l'emploi et de la formation professionnelle.

D. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Le rôle du Plan dans l'élaboration des schémas de services collectifs

L'élaboration des schémas de services collectifs prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a fait l'objet d'un processus de concertation interministérielle sous l'égide du cabinet du Premier ministre, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et des ministères principalement concernés par les différents schémas.

Le Commissariat général du Plan a été associé à ces travaux préparatoires et le commissaire au Plan, membre de droit du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT), a participé aux réunions de ministres, sous l'autorité du Premier ministre, qui ont approuvé ces schémas aux différents stades de leur élaboration.

La contribution du Commissariat général du Plan a permis de mobiliser les éléments de prospective et d'expertise dont il disposait, notamment dans les domaines des transports de voyageurs et de marchandises, de l'énergie, des espaces naturels et ruraux, des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), des services sanitaires, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de veiller à la cohérence des scénarios macro-économiques sous-tendant les schémas de services transports et énergie.

Le Commissariat général du Plan participe aux différents groupes de prospective mis en place à la DATAR, qui ont contribué à l'élaboration de ces documents d'orientation stratégique (Europe et aménagement du territoire, Temps hors-travail et territoire, Risques locaux et action publique, Localisation de l'espace marchand). Le Commissariat général du Plan est également représenté au comité scientifique de la DATAR.

Enfin, les contributions régionales aux schémas de services collectifs (contributions initiales et avis sur les projets de schémas) ont pu être nourries par les travaux de réflexion prospective et stratégique menés au plan régional et local, que les réunions régulières d'Infoplan, réunissant des représentants des préfetures de région, des conseils régionaux et des comités économiques et sociaux régionaux, permettent de confronter régulièrement avec les travaux du Commissariat général du Plan et des autres régions.

2. L'évaluation des contrats de plan Etat-régions : des résultats qui restent à améliorer

La circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 redéfinissait et complétait les modalités d'évaluation des contrats de plan Etat-régions de la période précédente. Tout en confirmant l'essentiel du dispositif, à savoir le fait que l'évaluation est déterminée et conduite par les acteurs régionaux eux-mêmes, cette circulaire indiquait, dans le but de favoriser le développement et l'approfondissement de l'évaluation, un certain nombre d'évolutions à prendre en compte.

Il apparaît aujourd'hui que l'activité d'évaluation se développe. Plus de cent évaluations sont programmées au titre des contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2006. Ces évaluations sont très liées aux principaux thèmes des contrats : les deux tiers portent sur les aides aux entreprises, la politique de la ville, l'environnement, l'emploi et la formation, les politiques territoriales, qui reflètent les priorités de l'Etat et de l'Union européenne. En revanche, les programmes les plus coûteux des contrats de plan (routes et universités principalement) sont plus rarement évalués.

Les programmes d'évaluation sont, par ailleurs, 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.

L'utilisation des résultats des évaluations n'est pas aussi avancée que l'activité d'évaluation elle-même. L'intégration des recommandations aux politiques évaluées est encore trop peu fréquente. Elle se limite souvent aux questions relatives aux dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques. Plusieurs régions ont cependant élaboré de véritables stratégies d'évaluation propices à la prise en compte des conclusions dans l'action publique. Par ailleurs, la mise à jour des contrats de plan Etat-régions représente une opportunité majeure de prise en compte des travaux d'évaluation, qui justifie, malgré un calendrier serré, les efforts déployés tant dans les régions en termes de programmation qu'au niveau central en termes d'assistance.

L'accroissement de l'aide au montage et à la réalisation des évaluations assurée par le Commissariat général du Plan a trouvé un écho dans les régions qui, outre les efforts de mise en cohérence mentionnés ci-dessus, procèdent de plus en plus fréquemment à des travaux préparatoires (études de faisabilité, recours à de l'assistance technique pour formuler les projets d'évaluation et rédiger les cahiers des charges, construction d'indicateurs...). Les responsables d'évaluation dans les préfetures de région, comme au sein

des conseils régionaux, participent aux sessions de formation et aux groupes de travail thématiques du Commissariat général du Plan.

La constitution, dans les régions, de comité de pilotage des évaluations des contrats de plan, sous la forme de sections spécialisées des commissions régionales d'aménagement et de développement du territoire n'a pas rencontré le succès attendu. Seule une minorité de régions a mis en place de telles structures, préférant souvent reconduire, en les améliorant, les dispositifs qui avaient donné satisfaction au cours de la période précédente. A quelques exceptions près, les dispositifs régionaux sont partenariaux, très ouverts aux divers responsables régionaux, et il est fréquent que les programmes d'évaluation soient débattus en commission régionale, permettant ainsi de prendre en compte le souci d'élargissement et d'ouverture qui avait présidé à la rédaction de la circulaire du 25 août 2000.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 8 octobre 2002, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen des crédits des services du Premier ministre : IV - Plan pour 2003**.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits demandés pour le Plan et les organismes qui lui sont associés en 2003 s'élevaient à 24,82 millions d'euros, en diminution de 7 % par rapport à 2002. Cette baisse concerne en particulier les dépenses ordinaires, qui reculent de 7,7 %, pour s'établir à 24,04 millions d'euros, tandis que les dépenses en capital augmentent : les crédits de paiement progressent de 19,4 % et les autorisations de programme, de 18,6 %. La diminution des dotations du Plan en 2003 ne fait toutefois que refléter les résultats de l'exécution des gestions passées. En effet, alors que, en 2001, les crédits initiaux alloués au Plan s'étaient établis à 26 millions d'euros et les crédits ouverts à 31 millions, seuls 24 millions d'euros ont été effectivement consommés. Les dépenses ordinaires constituent 96,8 % des crédits du Plan en 2003. Le titre III voit diminuer de 7,3 % ses crédits, qui correspondent à des dépenses de rémunérations, de charges sociales et de fonctionnement des services du Commissariat général du Plan et de divers organismes.

Il a noté la forte diminution des crédits alloués à l'évaluation, en particulier au Conseil national de l'évaluation (CNE) et au Fonds national pour le développement de l'évaluation (FNDE), et s'est interrogé sur la pertinence de cette évolution, compte tenu de l'importance croissante que va prendre l'évaluation avec la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui fera obligation aux administrations de présenter les résultats de leurs activités sur la base d'indicateurs. Il a toutefois fait remarquer qu'ici encore, cette révision à la baisse des dépenses d'évaluation rapprochait la budgétisation initiale des crédits de leur consommation effective, en particulier pour le FNDE. En effet, en 2001, celui-ci était doté en fin de gestion de 3,30 millions d'euros, alors que les contrats d'études conclus n'ont permis d'en consommer que 16,2 % ! Ce taux de consommation devrait cependant nettement s'améliorer en 2002 - 74,6 % - et en 2003 - 78,3 %. Quant aux crédits du titre IV, ils atteignent 8,45 millions d'euros, en diminution de 8,3 % par rapport à 2002. Ils comprennent des subventions accordées à divers organismes de recherches, qui, soit sont en recul, soit sont globalement stabilisées. Enfin, les dépenses en capital sont inscrites sur le seul titre VI, et sont destinées à la recherche en socio-économie.

Il a indiqué que les effectifs du Commissariat général devraient diminuer à hauteur d'un emploi en 2003 et s'établir à 205 personnes, dont 4 seulement sont consacrées à l'évaluation des politiques publiques. Depuis

1998, le Plan a perdu 7 emplois. L'exercice 2003 sera marqué par la transformation de 67 emplois en autant d'emplois de contractuels « non indicés » à durée déterminée. Le Commissariat général du Plan a en effet été choisi par la direction du budget pour expérimenter la nouvelle présentation des emplois budgétaires résultant de la loi organique du 1er août 2001 : il s'agit de faire ressortir la masse salariale allouée à la rémunération des agents contractuels à durée déterminée et ainsi de mieux identifier les personnels non titulaires.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a ensuite présenté les quatre principales observations que lui inspiraient les crédits du Plan pour 2003. Il a d'abord noté que le Commissariat général du Plan avait vu ses missions profondément évoluer sous la précédente législature. L'abandon de la planification «à la française» a conduit à une véritable transformation du Plan, désormais chargé de l'animation de l'analyse prospective et stratégique et de la coordination de l'évaluation des politiques publiques. Les nouvelles missions du Plan sont mises en oeuvre sur la base de programmes de travail, dont le dernier date du 27 novembre 2000. Ces nouvelles orientations devraient être confirmées au cours de la nouvelle législature, comme l'a annoncé le Premier ministre dans son discours de politique générale du 3 juillet dernier. Il conviendra de traduire cette ambition politique dans un nouveau programme de travail. Au-delà de ses programmes de travail, le Commissariat général du Plan conduit également des études spécifiques qui apportent des contributions essentielles aux grands débats traversant la société française, ainsi que l'ont montré le rapport Charpin sur les retraites ou le rapport sur les perspectives de la France, qui devrait être actualisé tous les trois ans.

Il a ensuite considéré que l'évaluation des politiques publiques avait reçu une nouvelle impulsion, mais restait encore à rationaliser. Le décret du 18 novembre 1998 a en effet renforcé le rôle du Commissariat général du Plan dans le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques. Le Commissariat assure le secrétariat du Conseil national d'évaluation et, à ce titre, met en place les instances d'évaluation, suit les études lancées par ces instances et gère les crédits du FNDE. Par ailleurs, il est chargé de proposer au Premier ministre les suites à donner aux évaluations réalisées. Le décret de 1998 visait notamment à multiplier le nombre d'évaluations réalisées et à raccourcir leurs délais de réalisation. Le rapporteur spécial a estimé que le premier objectif avait été atteint. Au total, ce sont en effet quinze études d'évaluation qui ont été décidées en trois ans, cinq en 1999, trois en 2000 et sept en 2001, soit davantage que les évaluations réalisées en huit ans dans le cadre du dispositif antérieur, régi par le décret du 22 janvier 1990. Le second objectif, en revanche, ne semble pas avoir été atteint. Ainsi, sur ces 15 évaluations, seules trois ont été achevées, et une a été purement et simplement abandonnée. Cet abandon est intervenu en janvier 2002, alors que l'instance d'évaluation avait été installée en mai 2000.

Il a souligné que le Plan avait indiqué par ailleurs que « le programme du 12 octobre 2000 avait connu des retards, mais déboucherait au début de l'année 2003 ». Ainsi, l'évaluation portant sur la politique de lutte contre le SIDA aurait dû être achevée fin 2001 ou début 2002. En fait, les travaux de cette instance d'évaluation seraient terminés depuis le mois de juillet, mais la publication de ses conclusions n'est annoncée que pour le mois de novembre prochain. Les délais de production des études d'évaluation sont donc encore trop longs : il a fallu environ deux ans et demi, voire davantage pour publier les trois premiers rapports d'évaluation. Entre cinq et six mois s'écoulent généralement entre la décision d'entreprendre une évaluation et l'installation de l'instance qui la conduit. Il semble donc que les procédures d'évaluation restent perfectibles, d'autant plus que le coût de chacune des évaluations ainsi entreprises n'est pas chiffré. Enfin, il existe très peu d'informations sur le suivi des évaluations et le devenir de leurs recommandations.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a ensuite observé que le Plan participait à de très nombreux travaux de réflexion, dont la traduction concrète devrait être mieux mise en évidence. D'une manière générale, le Plan conduit lui-même, ou participe, à des travaux de recherche, sans même évoquer ceux réalisés par ses organismes associés ou subventionnés. Le service des études et de la recherche du Commissariat général établit un rapport d'activité des études effectuées. Le rapporteur spécial a ainsi comptabilisé, entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 mars 2002, 31 études achevées, et 16 études en cours, et a considéré que c'est parce que les travaux du Commissariat général du Plan étaient toujours marqués par une grande rigueur intellectuelle et par le souci de l'intérêt général, qu'il conviendrait d'accorder plus d'attention aux suites qui leur sont données, concluant qu'il était indispensable que le Commissariat s'engage dans cette voie.

Enfin, il a souligné le rôle important joué par le Plan dans l'évaluation des contrats de plan Etat-régions. Les modalités d'évaluation des contrats de plan Etat-région ont été réformées par une circulaire du Premier ministre en date du 25 août 2000. La caractéristique essentielle du nouveau dispositif est le rôle prépondérant du niveau régional. Au niveau national, le Commissariat général du Plan a pour mission d'examiner les projets d'évaluation transmis par les comités régionaux d'évaluation, et de proposer de procéder aux délégations des crédits demandées par les préfets de région. En effet, le Commissariat général du Plan s'est vu confier, dans la nouvelle procédure ainsi définie, la responsabilité des délégations de crédits et une fonction de soutien technique et méthodologique. Dans ce cadre, une centaine d'études sont déjà programmées au titre de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions 2000-2006. Ici encore, leurs conclusions devront être clairement présentées.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a jugé que le dispositif d'évaluation des politiques publiques devait se traduire, non par une augmentation des crédits du Commissariat général du Plan, mais par un

redéploiement de ses effectifs. Il a également fait part de son scepticisme quant à l'intérêt de certaines études cofinancées par le Plan. Rappelant que le précédent Gouvernement avait créé le Conseil d'analyse économique, il s'est interrogé sur la manière dont le fonctionnement de celui-ci pouvait être articulé avec celui du service des études économiques du Plan.

M. Jacques Oudin a rappelé que le Commissariat général du Plan avait été créé au cours de la période de reconstruction du pays après la Seconde Guerre mondiale, alors qu'aujourd'hui sont conclus des contrats de plan Etat-régions qui permettent à l'Etat et aux collectivités territoriales de cofinancer certaines politiques publiques. Il a, dès lors, considéré que le Plan devrait se consacrer à une évaluation approfondie des processus de développement. Il a jugé que le Plan, dans un contexte d'économie mondialisée, n'apportait plus guère de valeur ajoutée et qu'il était nécessaire de redéfinir ses missions, notamment en relation avec celles de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

M. Adrien Gouteyron s'est demandé s'il n'était pas possible au Commissariat général du Plan de changer de nom afin de tirer les conséquences des évolutions qui l'ont affecté.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est inquiétée du devenir des agents contractuels du Commissariat général.

M. Yves Fréville a rappelé que les subventions versées par le Plan à divers organismes avaient pour but de favoriser le pluralisme des opinions en matière de recherche économique, cette politique ayant été engagée par M. Raymond Barre.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que le Commissariat général du Plan demeurait un lieu de confrontation d'opinions différentes, mais a jugé que les conclusions auxquelles il parvenait n'étaient pas souvent prises en considération, notant du reste que la multiplication des rapports avait souvent pour but de différer la prise des décisions politiques. Il a évoqué la possibilité que le Parlement demande au Commissariat général du Plan de réaliser des évaluations pour son compte. Enfin, il a interrogé le rapporteur spécial sur la réalité des effectifs du Commissariat général.

En réponse aux différents intervenants, **M. Claude Haut, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il n'avait pas exprimé le souhait d'une augmentation des crédits du Plan et qu'il estimait, lui aussi, qu'un redéploiement de ses activités pouvait être effectué à budget constant. Il a indiqué que le nouveau programme de travail qui devrait prochainement être fixé au Commissariat général permettrait peut-être d'entamer un tel redéploiement.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Plan pour 2003.**

MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le titre IV du budget du Plan a fait l'objet d'une majoration de 500.000 euros de ses crédits, à titre non reconductible.

Cette majoration a porté sur le chapitre 44-11 « Subventions diverses », à hauteur de 200.000 euros sur l'article 21 « Subvention à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) », et pour 300.000 euros sur l'article 32 « Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) (Recherche) ».