

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

PLAN

Par Mme Janine BARDOU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 38) (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1^{ER} - L'ACTIVITÉ DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET DES ORGANISMES RATTACHÉS	5
I. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	5
A. BILAN D'ACTIVITÉ.....	5
B. LES MOYENS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	8
1. <i>Evolution des crédits</i>	8
2. <i>Les moyens humains</i>	10
II. LES ORGANISMES D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE	11
A. LES ORGANISMES RATTACHÉS	12
1. <i>Le Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII)</i>	12
2. <i>Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)</i>	13
B. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS	14
1. <i>L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)</i>	14
2. <i>Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)</i>	14
3. <i>L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)</i>	15
4. <i>Le Centre d'études prospectives d'économie mathématique (CEPEM)</i>	15
CHAPITRE II - LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	17
I. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	17
A. LES MISSIONS.....	17
1. <i>Des principes souples</i>	17
2. <i>Une mise en œuvre lente et difficile</i>	19
B. LES MOYENS	20
II. L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION	22
A. LES PRINCIPES D'ÉVALUATION	22
B. LE RÔLE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN.....	23

Mesdames, Messieurs,

Le montant total des crédits inscrits au titre du Commissariat général du Plan dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élève à 167,2 millions de francs, en hausse de 4,6 % par rapport au budget 2000. Ce montant satisfait aux besoins du Commissariat général, dont l'activité demeure soutenue du fait de la publication de nombreux et importants travaux, à commencer par le *Rapport sur les perspectives de la France* réalisé à la demande du Premier ministre à la fin du printemps dernier.

Hormis ces travaux de fond concernant la macroéconomie, la prospective et l'évolution sociale de notre pays, le Commissariat général du Plan est appelé à jouer un rôle central dans l'évaluation des politiques publiques. Les espoirs suscités par l'abrogation, à l'automne 1998, des dispositions du décret de 1992 sur l'évaluation des politiques publiques et leur remplacement par un système plus souple, risquent d'être cependant déçus. En effet, le nouveau régime applicable aux évaluations semble menacé par des tropismes analogues à ceux qui caractérisaient le système antérieur à 1998 : complexité des décisions, lenteur des procédures nuisent à la crédibilité même des efforts mis en œuvre par le Commissariat général pour obtenir des résultats dans un délai raisonnable.

La signature des nouveaux contrats de plan Etat-région ouvrant de nouvelles perspectives en ce qui concerne l'évaluation des politiques décentralisées, il importe que l'exécutif traduise en actes les nombreuses déclarations d'intention qu'il a faites s'agissant de son désir de favoriser une évaluation rapide et transparente, à l'occasion de l'examen des derniers projets de loi de finances.

La lisibilité de l'action publique, -et par conséquent l'efficacité du contrôle des citoyens et de leurs représentants- sont à ce prix.

CHAPITRE 1^{ER}

L'ACTIVITÉ DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET DES ORGANISMES RATTACHÉS

I. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

Dans une lettre du 31 mars 1998 adressée au Commissaire général du Plan, le Premier ministre a fixé aux travaux d'analyse et de prospective que poursuit le Commissariat les trois objectifs suivants :

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

Au cours de la période 1999-2000, les six services du Commissariat général se sont employés à répondre à ces directives dans les conditions exposées ci-après.

A. *BILAN D'ACTIVITÉ*

● **Le service économique, financier et international**

Ce service a contribué :

- à la préparation du *Rapport sur les perspectives de la France* qui a été remis au Premier ministre le 6 juillet 2000 ;
- aux travaux du Club de réflexion sur les très petites entreprises ;
- à plusieurs groupes de travail internationaux, tant au sein du Comité de politique économique de Bruxelles qu'à l'OCDE.

● **Le service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat**

Outre sa propre contribution à la préparation du *Rapport sur les perspectives de la France* précité, le service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat a achevé les deux évaluations en cours et mis en place les cinq instances créées pour mener à bien les évaluations décidées par le Premier Ministre en juillet 1999 (celles-ci concernent respectivement la lutte contre le SIDA, la politique du logement social dans les DOM, les aides à l'emploi dans le secteur non marchand, la mise en œuvre du programme nouveaux services -emplois jeunes par le ministère de la jeunesse et des sports et enfin la politique de protection des ressources d'eau propre à la consommation humaine).

Il a également animé plusieurs groupes de travail sur la gestion de l'emploi public, et contribué à la rédaction d'un rapport sur le partenariat euro-méditerranéen et la dynamique de l'intégration régionale.

Enfin, il a conduit à bien une réflexion sur l'évolution du rôle de l'Etat devant les mutations technologiques touchant le secteur des médias.

● **Le service des Affaires sociales**

Egalement impliqué dans la préparation du *Rapport sur les perspectives de la France*, le service des Affaires sociales s'est également intéressé :

- à l'économie du travail (en menant diverses études relatives à la prospective des métiers et des qualifications, et à la réduction du temps de travail) ;
- aux jeunes et aux politiques publiques ;
- aux minima sociaux, aux revenus d'activité et à la précarité ;
- à diverses évaluations, notamment celle de la loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Outre divers séminaires réunissant les partenaires sociaux, le service a, enfin, participé à l'élaboration des schémas de services collectifs relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche, à la carte sanitaire et au sport.

● **Service énergie, environnement, agriculture et tertiaire**

Egalement impliqué dans la rédaction du rapport sur les perspectives de la France, dont il a rédigé le chapitre consacré à la prévention des risques, le service énergie, environnement, agriculture et tertiaire s'est intéressé à :

– la régulation des réseaux de services publics, dans le cadre d'une étude dont les conclusions ont été présentées dans le rapport « *Services publics en réseaux : perspectives de concurrence et nouvelles régulations* » ;

– la modernisation de l'Etat par le recours aux technologies de l'information ;

– la prospective de l'énergie (notamment grâce au groupe « Energie 2010-2020 ») ;

– les transports (par des travaux sur le fret ferroviaire, la réforme ferroviaire et la prise en compte des effets environnementaux dans les évaluations socio-économiques des investissements de transport) ;

– l'environnement et le développement durable, notamment par l'organisation d'un colloque sur l'économie et l'environnement, des études relatives à la politique de l'eau et une contribution à l'activité de la Commission française de développement durable ;

– la politique agricole et le développement rural (le commissariat a réalisé des travaux sur les effets de la PAC, et en prépare d'autres sur les organismes génétiquement modifiés) ;

● **Le service du développement technologique et industriel**

Quatre thèmes de travail ont été abordés par le service :

– l'économie de la connaissance, et notamment l'incidence des formes de diffusion de l'innovation technologique sur la compétitivité des entreprises ;

– la recomposition des structures productrices (incidence des fusions et acquisitions en France, évaluation de la structure du capital et du contrôle des entreprises françaises) ;

– les effets de la mondialisation sur la localisation des activités productrices (nationalité des entreprises, localisation des firmes et développement territorial) ;

– l'intégration européenne et la diversité des systèmes productifs nationaux ;

– la compétitivité européenne de la France et de l’Allemagne.

● **Service des études et de la recherche**

Le service des études et de la recherche conduit et gère les appels d’offres de recherche organisés par le Commissariat général. Ceux qui ont été lancés au cours de l’exercice 1999-2000 concernent :

- le gouvernement d’entreprise ;
- les négociations multilatérales ;
- le phénomène d’intégration régionale.

Le service suit et coordonne les relations du Commissariat général et des organismes qu’il finance au titre du budget civil de recherche et de développement technologique, à savoir le Centre d’études prospectives et mathématiques appliquées à la planification (CEPREMAP) et le Centre de recherche pour l’étude et l’observation des conditions de vie (CREDOC) dont l’analyse des activités figure ci-après.

B. LES MOYENS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

1. Evolution des crédits

Les crédits de paiement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001 au titre du Commissariat général du Plan s’élèvent à 167,2 millions de francs, en hausse de 4,6 % par rapport à 2000. Regroupés dans un agrégat spécifique, ils se décomposent comme le montre le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DES DOTATIONS REGROUPÉES
DANS L'AGRÉGAT « PLAN »**

DÉPENSES ORDINAIRES			CRÉDITS DE PAIEMENT	
			Dotations 2000	Total pour 2001
Titre III			100 269 880	108 687 569
Chapitre	31-01	Personnels titulaires et contractuels. Rémunérations (intégralité du chapitre)	38 526 647	38 850 160
Chapitre	31-02	Indemnités et allocations diverses (intégralité du chapitre)	10 762 973	10 953 964
Chapitre	31-96	Autres rémunérations (intégralité du chapitre)	4 758 577	5 059 380
Chapitre	33-90	Cotisations sociales. Part de l'Etat (intégralité du chapitre)	9 269 409	10 920 577
Chapitre	33-91	Prestations sociales versées par l'Etat (intégralité du chapitre)	1 336 791	1 220 523
Chapitre	33-92	Autres dépenses d'action sociale (libellé modifié) (intégralité du chapitre)	500 000	500 000
Chapitre	34-98	Moyens de fonctionnement des services (intégralité du chapitre)	35 098 483	41 165 965
Chapitre	37-91	Réparations civiles et frais de justice (intégralité du chapitre)	17 000	17 000
Titre IV			54 936 474	55 076 513
Chapitre	44-11	Subventions diverses (intégralité du chapitre)	54 936 474	55 076 513
Total des dépenses ordinaires			155 206 354	163 764 082
DÉPENSES EN CAPITAL				
Titre VI			4 600 000	3 450 000
Chapitre	66-01	Recherche en socio-économique (intégralité du chapitre)	4 600 000	3 450 000
Total des dépenses en capital			4 600 000	3 450 000
TOTAL GÉNÉRAL			159 806 354	167 214 062

Source : « bleu » budgétaire

L'essentiel de ces crédits est constitué de dépenses ordinaires (163,7 millions, soit 98 % du total) tandis que dépenses en capital n'en représentent que 2 %.

Au sein des **dépenses ordinaires**, les dépenses de fonctionnement consacrées aux moyens des services (titre III) représentent les deux tiers (108,687 millions de francs) et les subventions diverses inscrites au titre des interventions publiques, un tiers (soit 55,076 millions de francs).

L'accroissement du total des crédits de fonctionnement, soit 7,408 millions de francs, s'explique pour 80 % par une augmentation de 6,067 millions de francs des moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98).

L'ensemble des autres postes est reconduit à un niveau de crédits identique à celui adopté en 1999, ou enregistre une faible hausse.

L'accroissement des crédits du chapitre 34-98 précité s'explique, quant à lui, par trois hausses convergentes de :

- + 4,5 millions de francs pour l'évaluation des contrats de plan Etat-région (article 34-10) ;

- + 0,967 million de francs pour le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (article 34-70) ;

- + 0,6 million au titre du Commissariat général (article 34-10).

2. Les moyens humains

Les **moyens en personnel affectés au Commissariat du plan et aux organismes qui lui sont rattachés s'élèvent à 207 emplois**, en baisse d'une unité par rapport au budget 2000 qui comptait 208 postes, et de trois unités par rapport au budget 1999 auquel figuraient 210 emplois budgétaires. Ces moyens en personnel se répartissent, comme le montre le tableau suivant, entre le Commissariat général, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), le Conseil supérieur de l'emploi et des coûts (CSERC), le Conseil national de l'évaluation (CNE) et la recherche en socio-économie.

RÉPARTITION DES EMPLOIS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET DES ORGANISMES RATTACHÉS

	Titulaires (1)	Contractuels (2)	TOTAL (1+2)
Commissariat au plan	77	58	135
CEPII	13	33	46
CERC	5	7	12
CNE	-	4	4
Recherche en socio-économie	-	4	4

Source : « bleu » budgétaire

II. LES ORGANISMES D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE

Le Commissariat général du Plan constitue le cœur d'un réseau d'organismes de recherche de réputation internationale dans le domaine de l'économie et de prospective.

Le fascicule budgétaire qui lui est consacré regroupe deux types de crédits, destinés au financement des organismes rattachés, d'une part, et des organismes subventionnés, d'autre part.

Deux organismes sont rattachés au budget du Commissariat au plan, leurs crédits figurant au « bleu » qui lui est consacré.

Il s'agit :

- du Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII) ;
- du Conseil supérieur de l'emploi et des coûts (CSERC).

Les quatre autres organismes reçoivent des subventions par l'intermédiaire du CGP, à hauteur de 54 millions de francs prévus par la loi de finances pour 2001.

Il s'agit :

- du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) ;
- du Centre d'études prospectives et mathématiques appliquées à la planification (CEPREMAP) ;
- de l'Institut de recherche économique et sociale (IRES) ;
- de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Le montant des crédits respectivement affectés à chacun de ces organismes est globalement stable, ainsi que le montre le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DU MONTANT DES RESSOURCES AFFECTÉES
AUX ORGANISMES RATTACHÉS
ET AUX ORGANISMES SUBVENTIONNÉS PAR LE CGP
1999-2001**

	1999	2000	2001
CEPII	21,708	21,90	21,91
CSERC	6,37	6,41	8,15
CREDOC	5,5	5,54	5,57
CEPREMAP	7,64	7,71	7,75
OFCE	20,48	20,53	20,57
IRES	20,16	20,22	20,26
	81,85	82,31	84,21

Source : Commissariat général du Plan

L'accroissement du montant total de 82 à 84 (+2,3 %) résulte d'une seule hausse substantielle (+ 27 %), qui concerne les crédits dévolus au Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts. Elle s'explique pour moitié par un accroissement des moyens de fonctionnement, et pour moitié par l'augmentation des dépenses de personnel. Elle se justifie par l'accroissement des missions du CERC, sur lequel votre rapporteur pour avis reviendra ci-après.

A. LES ORGANISMES RATTACHÉS

1. Le Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII)

Créé en 1978 , le CEPII réalise des études sur l'économie internationale.

Au cours de l'année 2000, le Centre s'est intéressé au commerce international d'équilibre général, en préparant la construction d'un nouveau modèle macro-économique multinational, et aux économies émergentes et en transition, en particulier à la Chine.

Le programme de travail du centre est arrêté par un conseil d'administration composé de hauts fonctionnaires de l'Etat et d'universitaires. Le centre entretient des relations suivies avec des instituts de recherche situés notamment à Washington, Londres, Berlin, Moscou.

Du second semestre 1999 au 1^{er} semestre 2000, le CEPII a organisé plusieurs manifestations publiques et, en particulier, un colloque sur l'environnement des entreprises, dix conférences (notamment sur les régimes de change des pays émergents, l'économie de la Corée, de la Russie et du Chili). Neuf réunions du club du CEPII (notamment sur la crise au Japon, la croissance en Allemagne et les perspectives du marché pétrolier).

Le CEPII publie également une *Lettre* mensuelle, la revue trimestrielle *Economie internationale*, ainsi que divers ouvrages de fond tant en français qu'en anglais.

2. Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)

Créé par la loi quinquennale n° 93-1313 sur l'emploi et la formation professionnelle du 20 décembre 1993, le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts a été supprimé par la loi n° 2000-175 du 2 mars 2000 qui a prévu son remplacement, à compter du 1^{er} avril 2000, par un Conseil de l'Emploi, des revenus et de la cohésion sociale, créé par décret du Premier ministre.

Le Conseil, placé auprès du Premier ministre, est chargé de contribuer à la connaissance « *des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale.* »

Un décret n° 2000-302 du 7 avril 2000 prévoit que le président et les six membres du Conseil, nommés pour quatre ans, sont renouvelables une fois et ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions d'aucune autorité. Outre un rapporteur général, nommé par le Premier ministre, le Conseil sera assisté de rapporteurs nommés par le président pour quatre ans, non renouvelables, qui auront accès à toutes les informations détenues par les administrations.

Le CERC établira un rapport de synthèse périodique portant sur les évolutions constatées dans le domaine de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. Il pourra établir des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence.

Votre Commission des Affaires économiques souhaite que le programme de travail du CERC lui permette de publier ses premiers travaux dès que possible.

B. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS

1. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Créé par une convention conclue en janvier 1981 entre l'Etat et la Fondation nationale des sciences politiques, l'OFCE est chargé d'étudier scientifiquement, et en toute indépendance, la conjoncture de l'économie française, ses structures et son environnement extérieur, d'effectuer des comparaisons avec des économies étrangères et de formuler des prévisions économiques à court et long terme.

Les deux départements de l'Office, qui s'intéressent respectivement à l'analyse et à la prévision d'une part, et aux études d'autre part, ont publié des travaux sur des sujets aussi variés que :

- les retraites ;
- les réformes fiscales en Europe ;
- le chômage d'équilibre et la croissance potentielle.

Outre une *Lettre* mensuelle, l'OFCE publie une *Revue* ainsi que divers rapports.

2. Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)

Le CREDOC est une association dont l'objet est de réaliser des études sur les conditions de vie des Français. Il réalise des recherches en matière de statistiques, d'économie, de sociologie et de psychologie. Il est composé de cinq départements qui s'intéressent respectivement :

- aux conditions de vie et aux aspirations des Français ;
- à l'évaluation des politiques publiques ;
- à la consommation ;
- à la dynamique des marchés.

Au cours de l'exercice 1999-2000, le CREDOC a réalisé près de 270 études très diverses, enregistrant une forte progression du nombre de celles réalisées pour le compte de collectivités territoriales.

3. L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

Tout comme le CREDOC, l'IRES est juridiquement constitué sous la forme d'une association dont les recherches concernent :

- le revenu social, l'emploi et les relations professionnelles (chacun de ces trois thèmes faisant l'objet d'un programme spécifique) ;
- la mondialisation financière et la gestion du rapport salarial en France ;
- le temps de travail ;
- des comparaisons internationales en matière de syndicalisme et de relations professionnelles.

Réuni le 2 février 2000, le Conseil d'administration de l'IRES a adopté le troisième programme scientifique à moyen terme qui couvrira la période 200-2004.

4. Le Centre d'études prospectives d'économie mathématique (CEPEM)

Le CEPREMAP est la troisième association subventionnée au titre du Commissariat général du Plan. Ses travaux ont porté cette année sur :

- les facteurs d'évolution des hauts revenus et la lutte contre la fraude à l'assurance ;
- la création d'un modèle international, en coopération avec le CEPII ;
- la modélisation des flux d'emplois aux Etats-Unis et en France ;
- l'intégration monétaire européenne.

En 1999, le CEPREMAP a publié cinquante articles, onze ouvrages et quatorze rapports. Certaines de ces contributions ont servi aux travaux du Conseil d'analyse économique créé par le Premier ministre.

CHAPITRE II

LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le Commissariat général du Plan intervient à un double titre dans l'évaluation des politiques publiques puisqu'il tient le secrétariat du Conseil national de l'évaluation et qu'il contribue à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

I. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

A. *LES MISSIONS*

1. Des principes souples

Dans son rapport pour avis sur projet de loi de finances 1999, la Commission des affaires économiques s'était réjouie de l'abrogation du décret de 1992 qui, en instituant des procédures trop pesantes, empêchait, en pratique, de réaliser des évaluations dans un délai raisonnable. Elle craint, à présent, que les nouvelles dispositions instituées en 1998 ne permettent de réaliser que de faibles progrès en la matière.

Le rôle du Commissariat général du Plan en matière d'évaluation a été confirmé par le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 et la circulaire du 28 décembre 1998 relatifs à l'évaluation des politiques publiques.

Ces deux textes ont, en effet, prévu que le secrétariat du Conseil national de l'évaluation (CNE) serait tenu par le Commissariat général qui pourrait, en outre, proposer les suites à donner aux évaluations relatives à des politiques de l'Etat. Désormais, sur le fondement de ces dispositions, le CGP élabore les projets d'évaluation avec les administrations concernées et relance, le cas échéant, les ministères qui n'auraient pas transmis de projets d'évaluation au CNE. Il est, en effet, indispensable que

le CNE reçoive des propositions des ministres puisqu'il élabore le programme d'évaluation destiné à être mis en œuvre un an plus tard sur cette base.

Le Conseil intervient ensuite tout au long du processus d'évaluation en :

- aidant à la rédaction des projets ;
- examinant leur faisabilité technique et administrative ;
- participant à la création des instances d'évaluation ;
- assurant la publication de leurs travaux après leur achèvement.

En pratique, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis : *« dans un premier temps, le Commissariat général du Plan recueille les intentions d'évaluation des différents ministères et aide ceux-ci à formaliser leurs projets. Parmi ces projets, le Conseil national de l'évaluation retient ceux qui lui semblent arrivés à maturité et propose un programme d'évaluation annuel au Premier ministre. Celui-ci arrête son choix et le rend public (parution au Journal Officiel). Les travaux d'évaluation sont conduits par des instances indépendantes. Le Conseil national de l'évaluation se prononce ensuite sur la qualité de travaux achevés. Toute évaluation faite dans le cadre de cette procédure est rendue publique, assortie des réponses des administrations et collectivités territoriales concernées ».*

Ainsi, la mise en œuvre de la procédure d'évaluation est-elle, en théorie, relativement souple, conformément à l'esprit du décret n° 98-1048 précité qui tendait à alléger des procédures d'un formalisme trop pesant.

Il est à noter que, bien que le décret n° 98-1048 précité ait accordé aux collectivités locales la faculté de saisir le Commissariat général d'une demande d'évaluation aucune n'y a, pour le moment, eu recours. Elles pourraient cependant utilement le faire, d'autant que les crédits destinés à financer ces évaluations ne sont pas tous consommés. En effet, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les crédits inscrits au fond national de l'évaluation (FNE) permettraient d'engager des travaux en ce sens, pour autant que les collectivités locales le souhaitent.

Votre Commission des Affaires économiques souhaite que l'Etat informe les collectivités locales de la possibilité qui leur est ouverte de recourir aux services du Commissariat général du Plan pour mettre en œuvre des évaluations et pour bénéficier, à cette occasion, des crédits du FNE.

2. Une mise en œuvre lente et difficile

Comme on l'a vu ci-dessus, le Conseil national de l'évaluation est censé établir un programme de travail annuel selon une procédure qui, si l'on en croit la circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques, est destinée à être « *plus simple, plus efficace et plus rapide que le dispositif précédent* »¹.

Or, depuis la fixation, le 13 juillet 1999, d'une liste de cinq thèmes d'évaluation qui figure dans le tableau ci-dessous, force est de constater que les retards et les délais se sont accumulés. Alors que, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, la durée des travaux ne devait, en théorie, pas dépasser un an, sauf cas exceptionnel, aucune évaluation n'a été réalisée avant le 13 juillet 2000 ! Pire : l'installation des instances d'évaluation s'est échelonnée entre décembre 1999 et mai 2000, tandis que la publication -**prévue**- de ces travaux s'échelonne entre mars 2001 et le deuxième trimestre 2001.

ÉVALUATIONS INTERMINISTÉRIELLES (procédure du décret du 18 novembre 1998)

Thème de l'évaluation	Date de lancement	Publication prévue
TRAVAUX EN COURS		
Programme « nouveaux services emplois jeunes » dans le secteur de la jeunesse et des sports	3 décembre 1999	mars 2001
Mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand	8 décembre 1999	2 ^e trimestre 2001
Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la production d'eau potable	9 décembre 1999	printemps 2001
Politique de prévention et de traitement du Sida	13 janvier 2000	1 ^{er} trimestre 2001
Politique du logement social dans les départements d'outre-mer	4 mai 2000	2 ^e trimestre 2001

Source : Commissariat général du Plan

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis : « *Les délais de composition des instances, plus longs que prévus initialement, illustrent l'une des difficultés de relance du dispositif, par-delà la rénovation de la procédure. Constituer pour chaque instance une équipe composée d'un président et de rapporteurs ayant la disponibilité nécessaire pour conduire les travaux s'est révélé une tâche délicate. Afin de*

¹ JORF, 12 février 1999 - p. 2239.

pallier ce défaut initial, dès la proposition du prochain programme du CNE au Premier ministre, une liste de personnalités susceptibles de présider l'instance correspondante sera annexée à chaque projet d'évaluation.

Chaque instance, dès son installation, a pris connaissance du cahier des charges -public- de l'évaluation qui lui était confiée et du Petit guide de l'évaluation des politiques publiques conçu par l'ancien Conseil scientifique de l'évaluation. Elle a fait procéder à la recension de la littérature existante, précisé son questionnement et établi l'appel d'offres précisant ses commandes d'études. Ces appels d'offres, largement diffusés, ont permis à chaque instance de sélectionner les équipes (publiques ou privées) auxquelles sont confiées les études financées par le FNDE.

Au 1^{er} août 2000, trois instances avaient été auditionnées par le Conseil national d'évaluation. Celui-ci souhaite instaurer un débat avec les responsables des instances, phase informelle destinée à faire le point sur les difficultés rencontrées comme sur les avancées méthodologiques. Ces auditions ont eu lieu après les choix opérés par les instances en matière d'études ».

B. LES MOYENS

Les services d'évaluation du Commissariat général du Plan, qui, ne comptent, en 1998, qu'un seul chargé de mission à tiers temps compte désormais deux chargés de mission à temps complet. L'une s'intéresse aux évaluations nationales, et l'autre à celles des contrats de plan Etat-région. Il serait, en outre, envisagé de procéder à un recrutement prochainement.

Comme le montre le tableau ci-dessous, du fait de l'accumulation des reports, les crédits disponibles au titre du fonds national de l'évaluation -soit 12 millions de francs- semblent suffisants pour réaliser les études en cours.

ÉVOLUTION DU FONDS NATIONAL DE L'ÉVALUATION
« études »(*)

(en francs)

Année	LFI	Reports	Crédits disponibles	Crédits consommés
1997	448 000	8 294 682	8 742 682	3 233 677
1998	448 000	6 121 805	6 569 805	1 563 234
1999	450 000	4 990 067	5 440 067	240 185
2000(**)	5 950 000	6 699 882	12 649 882	239 465

(*) Chapitre 34-04 jusqu'au 31 décembre 1999 et chapitre 34-98 à compter du 1^{er} janvier 2000

(**) Situation au 30 juin 2000

Votre Commission des Affaires économiques s'étonne, en conséquence, de la lenteur avec laquelle est mis en œuvre le décret du 18 novembre 1998 et constate que le nouveau programme d'évaluation n'a toujours pas été rendu public par le Premier ministre.

Aussi, votre rapporteur pour avis souhaite-t-il rappeler les termes mêmes de la circulaire du 28 décembre 1998 du Premier ministre selon laquelle : « *l'un des dysfonctionnements manifestes du dispositif antérieur a été la durée excessive des travaux d'évaluation. L'accumulation des retards aux diverses étapes de la procédure a abouti à un délai moyen de trois ans et demi entre le début de la préparation du cahier des charges d'évaluation et la publication des résultats. Dans ces conditions, les conclusions des évaluations n'ont pu être que rarement utilisées dans les processus de décision.*

Je demande en conséquence au Conseil national de l'évaluation d'élaborer son projet de programme annuel avant la fin du premier trimestre de chaque année. Les projets d'évaluation ayant été discutés au préalable de manière approfondie avec les administrations, j'arrêterai rapidement le programme définitif. Les instances d'évaluation devront être installées dans les semaines qui suivront.

La durée des évaluations, du lancement des travaux à l'achèvement du rapport, sera limitée à un an, sauf dans des cas exceptionnels où l'ampleur et la complexité du sujet traité l'exigent, cette durée pouvant alors être portée au plus à dix-huit mois.

Les rapports d'évaluation seront rendus publics dans un délai de cinq mois à compter de leur transmission par les instances d'évaluation.

La procédure devra se dérouler dans un délai maximum de dix-huit mois entre l'installation de l'instance d'évaluation et la publication de son rapport ».

Votre Commission des affaires économiques considère que la rapidité et l'efficacité du processus d'évaluation des politiques publiques sont seules garantes de sa crédibilité. Elle demande donc au Gouvernement de prendre des mesures afin que le nouveau programme d'évaluation soit établi dans les meilleurs délais.

II. L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION

A. LES PRINCIPES D'ÉVALUATION

Dans une circulaire du 31 juillet 1998, le Premier ministre a souligné l'importance qu'il attachait à l'évaluation de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-région. Une évaluation analogue a, pour les contrats de plans couvrant la période 1995-1999, nécessité l'engagement de 25,5 millions de francs au total, soit environ 5,1 millions de francs par an pour l'ensemble des contrats signés, tant en métropole que dans les DOM.

Une nouvelle circulaire du 25 août 2000 a précisé les modalités d'évaluation des procédures contractuelles pour la période 2000-2006. Elle s'applique tant aux contrats de plan, qu'aux contrats de ville et aux contrats conclus avec les parcs naturels régionaux. Elle reprend, dans leurs grandes lignes, les principes énoncés par la circulaire du 31 mars 1992 pour l'organisation des différentes structures qui contribuent à l'évaluation des procédures contractuelles et distingue, pour chaque évaluation, trois instances, à savoir :

– le **comité de pilotage** constitué dans chaque région par une section spécialisée de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), composée du préfet de région, du président du conseil régional, du trésorier payeur général, des élus des collectivités concernées lorsque sont examinées des évaluations qui les concernent, d'un membre du Conseil économique et social régional, des chefs des administrations déconcentrées concernées (en particulier le Directeur régional de l'INSEE) et d'experts désignés d'un commun accord, qui décident du **lancement des évaluations** ;

– l'**instance technique** qui réunit des fonctionnaires et des experts **établit, pour chaque programme, un cahier des charges et présente le rapport d'évaluation** ;

– l'**instance nationale d'évaluation**, chargée **d'examiner les différents sujets proposés par les comités de pilotage, propose la délégation des crédits nécessaires** à la réalisation pratique des évaluations.

Par rapport au système mis en place en 1992, les principales innovations du mécanisme d'évaluation conçu en 2000 tiennent à ce que :

– les régions qui auront déterminé une programmation annuelle de leurs évaluations obtiendront directement délégation en début d'année de 75 % des crédits qui leur étaient affectés, ce qui permettra une meilleure programmation des évaluations et simplifiera la procédure ;

– le solde des crédits, soit 25 % servira, notamment, à financer des missions d'appui méthodologique aux régions (études de faisabilité, missions d'experts, évaluations *ex ante*) et à encourager les évaluations interrégionales ;

– chaque région réalisera un bilan à mi-parcours (fin 2003), transmis au Premier ministre et portant sur les résultats et les conclusions des travaux d'évaluation.

B. LE RÔLE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

Le Commissariat général du Plan intervient à divers stades de la procédure, puisqu'il est chargé par la circulaire précitée du 25 août 2000 de :

– **recevoir l'ensemble des évaluations et de diffuser l'information les concernant ;**

– **proposer la désignation d'experts** pour des missions de courte durée, en particulier **pour fournir une aide à la réalisation des cahiers des charges ;**

– **organiser l'échange d'expériences entre les diverses régions** dans le cadre de réunions régulières.

Le Commissaire général du Plan présidera, en outre, l'instance nationale d'évaluation chargé de proposer la délégation des crédits demandés par les préfets de région au titre de la contribution de l'Etat, à la réalisation des évaluations, soit dix millièmes du montant de la contribution de l'Etat à chaque contrat.

Le Commissariat général est enfin chargé **d'établir une synthèse** qui fera l'objet d'un rapport du Gouvernement au Parlement.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **seuls 54 % des crédits initialement prévus par l'Etat pour l'évaluation des CPER au cours de la période 1995-1999, ont été effectivement utilisés par les régions.**

Votre Commission des Affaires économiques souhaite que le Commissariat général du Plan assure une large diffusion de l'information relative aux possibilités d'évaluation des CPER afin d'encourager les collectivités locales à y recourir davantage à l'avenir.

*

*

*

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits consacrés au plan, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.