



N° 876 (1^{ere} partie)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2003.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN *en conclusion des travaux d'une Mission d'évaluation et de contrôle constituée le 21 janvier 2003* ⁽¹⁾,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GEORGES TRON,
Député.

M. YVES DENIAUD, Président

sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La Mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Augustin Bonrepaux, Yves Deniaud, présidents ; M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, M. Gilles Carrez, rapporteur général ; MM. Pierre Albertini, Pierre Bourguignon, Jean-Pierre Brard, Alain Claeys, Charles de Courson, Jean-Yves Cousin, Jean-Louis Dumont, Paul Giacobbi, Louis Giscard d'Estaing, Laurent Hénart, Marc Laffineur, Didier Migaud, Mme Marie-Anne Montchamp, MM. Nicolas Perruchot, Jean-Claude Sandrier.

Les membres de la Mission d'évaluation et de contrôle appartenant au groupe socialiste ne souhaitent pas être associés à l'ensemble des propositions du présent rapport.

SOMMAIRE

Pages

1ERE PARTIE DU RAPPORT

INTRODUCTION	5
I.– UNE PROLIFERATION D’ORGANISMES VARIÉS	9
A.– DES ORGANISMES NOMBREUX.....	9
1.– Une multiplication non maîtrisée.....	9
2.– Une crise de l’interministérialité	11
B.– DES ORGANISMES DE TAILLE INEGALE	13
1.– Des budgets de faible ampleur	13
2.– Des effectifs très variables mais globalement modestes	14
C.– DES ORGANISMES COMPOSES DE FAÇON TROP HOMOGENE	16
II.– DES ORGANISMES AUX MISSIONS MAL DISTINGUEES ET DES ÉVALUATIONS INSUFFISANTES	16
A.– UNE GRANDE CONFUSION DANS LES CHAMPS D’INTERVENTION DES ORGANISMES CONCERNES.....	17
B.– DES EVALUATIONS EMBRYONNAIRES	18
1.– Des procédures lourdes et confidentielles.....	19
2.– Des services ministériels d’évaluation créés sans coordination.....	20
III.– UNE RÉORGANISATION ET UN RENFORCEMENT INDISPENSABLES	20
A.– POUR UNE INSTANCE NATIONALE DE L’EVALUATION.....	21
1.– Pour une institution venant à l’appui des évaluations parlementaires	21
2.– Pour une Instance nationale de l’évaluation.....	22
a) <i>Une autorité administrative indépendante</i>	22
b) <i>Un organisme regroupant certaines fonctions actuellement dispersées</i> ...	23
c) <i>Une institution au service de l’ensemble des pouvoirs publics</i>	24
d) <i>Un organisme tête de réseau d’instances régionales</i>	24
e) <i>Une autorité partie prenante dans la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances</i>	25

B.– POUR UNE DELEGATION A LA PROSPECTIVE NATIONALE ET TERRITORIALE.....	26
C.– POUR DES ORGANISMES D'AIDE A LA DECISION AUX MISSIONS CLAIREMENT IDENTIFIEES.....	27
CONCLUSION	27
EXAMEN EN COMMISSION DU 7 MAI 2003	33
OBSERVATIONS TRANSMISES AU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES, LE 16 MAI 2003	41
EXAMEN EN COMMISSION DU 20 MAI 2003	45
EXTRAIT DU COMPTE RENDU DE LA REUNION DE COMMISSION DU 21 MAI 2003	51

2EME ET 3EME PARTIES DU RAPPORT

AUDITIONS

- 1.– Liste des personnes auditionnées
- 2.– Comptes rendus des auditions

ANNEXES

INTRODUCTION

Le 15 janvier 2003, la Commission des finances a choisi comme thème de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de 2003 les « *organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales* ».

Il lui est, en effet, apparu que le Parlement était en droit de s'interroger sur la multiplicité des structures de conseil gouvernemental et d'évaluation tant au regard des nécessités de la maîtrise des dépenses publiques qu'au regard de l'efficacité de l'action publique.

Les fonctions d'expertise, de conseil, de prospective, de discussion et de décision impliquent des lieux, des structures administratives adaptées. La question est de savoir comment les organiser. La Mission a considéré qu'il était légitime d'aborder concrètement l'architecture d'ensemble en France. On peut en effet admettre la nécessité d'espaces de dialogue et de partage de constats ⁽¹⁾, tant pour la qualité des décisions que pour leur efficacité, mais, d'une part, il ne faut pas que la décision des responsables politiques, qui doit assurément être éclairée du mieux possible, soit excessivement retardée, voire rendue impossible, notamment par la recherche de consensus utopiques, et, d'autre part, il faut rappeler la seule légitimité démocratique des instances élues.

C'est à une tâche délicate que s'est attelée la Mission d'évaluation et de contrôle puisqu'il s'est agi pour elle d'aller, dans un temps limité, le plus loin possible dans la raison pratique. Il s'est agi d'évaluer, dans une certaine mesure, des services... d'évaluation, qui ont fait l'objet de beaucoup de travaux théoriques mais de peu d'analyses d'efficacité tant dans la documentation budgétaire – les indicateurs d'activité y sont singulièrement absents – que dans les travaux de la Cour des comptes, les crédits en jeu étant réduits. Les organismes d'évaluation et de prospective, souvent proches du Premier ministre, ne sont, en effet, en aucune manière, malgré leur prestige et leur ancienneté, au dessus de tout jugement parlementaire.

La Mission d'évaluation et de contrôle a été parfaitement consciente du fait que rentraient dans son champ d'investigation des organismes de prospective très différents mais au coût budgétaire somme toute limité et des organismes de conseil

⁽¹⁾ Selon Jürgen Habermas, l'éthique de la discussion pratiquée au sein de larges espaces publics est une nécessité morale et un facteur d'intégration sociale. Mais elle comporte en vérité une part de critique radicale du mode de dialogue politique au sein des institutions élues, et responsables, et une critique de l'action politique, qualifiée de violente, de façon générale. Il convient de souligner que cette éthique, dans l'esprit du philosophe allemand, ne peut être l'apanage de cadre institutionnels contraints. Dans *Droit et démocratie* (Gallimard, 1997), Jürgen Habermas constate d'ailleurs qu'aucun des grands problèmes économiques, sociaux et politiques n'a été introduit par des représentants de l'appareil d'État, des grandes organisations ou systèmes fonctionnels de la société.

du Gouvernement, et même plus précisément du Premier ministre. Elle a admis aussi, *a priori*, que chaque Premier ministre puisse avoir sa propre méthode de travail et souhaiter s'entourer des organismes de conseil en matière économique et sociale qu'il souhaite.

Néanmoins, il est légitime pour le Parlement de mener une réflexion sur leur architecture globale, dans la mesure où il vote leurs crédits, aussi modestes soient-ils, et où il vote les lois entrant dans le champ économique et social. Dans cette perspective, bénéficiant des travaux d'évaluation et de prospective, en tant que « client » en quelque sorte, même si curieusement ses capacités de demande d'études sont limitées, il est légitime qu'il porte un regard critique sur les outils d'analyse économique et sociale du Gouvernement et indique s'il en est satisfait ou pas.

Cela étant, il convient de souligner d'emblée que la Mission d'évaluation et de contrôle a dû faire face à trois difficultés principales, liées au calendrier de ses travaux, à la définition de son champ d'investigation et aux auditions menées.

En premier lieu, le calendrier était nécessairement serré contrairement à une tradition malheureusement bien établie en matière d'évaluation publique. En effet, la Mission a été créée le 15 janvier 2003. Il a fallu tenir compte ensuite du fait que la Mission a été, comme de coutume, chargée parallèlement d'un autre sujet d'enquête (« *l'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegardes du patrimoine* »), avant de l'être d'un troisième et dernier thème (« *la redevance audiovisuelle* »). La Mission a jugé, en outre, qu'il n'était pas raisonnable de laisser perdurer des inquiétudes exagérées au sein de certains organismes d'évaluation et de prospective, et que les conclusions devaient être rapidement utiles à la réflexion du Gouvernement sur ses outils d'analyse stratégique et susceptibles d'être prises en compte dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2004.

Dans ces conditions, la Mission d'évaluation et de contrôle a donc procédé à l'audition de seize personnalités. C'est à la fois beaucoup, compte tenu du plan de charge de la Commission des finances, et peu, compte tenu de l'ampleur du sujet. Mais votre Rapporteur les a complétées par une série de douze rencontres. Tous les organismes rentrant dans le champ d'investigation de la Mission n'ont pu être entendus mais, entre l'exhaustivité et l'efficacité, la Mission a dû choisir, et toutes les opinions ont pu s'exprimer.

Ce calendrier, malgré son caractère rapide, ne s'est malheureusement pas parfaitement ajusté avec le calendrier gouvernemental. En effet, ont été nommées des personnalités à la tête de divers organismes administratifs sans qu'au préalable ait été menée une réflexion sur leur architecture globale. C'est ainsi qu'a été nommé, à la tête de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), un nouveau délégué, le 29 juillet 2002. Sa nomination a été accompagnée d'une lettre de mission demandant notamment au délégué de faire part au Premier ministre de ses réflexions sur la « *nécessaire réforme de la DATAR* ». Près d'un an après, aucune réforme n'a été annoncée, même si des réflexions ont été menées, notamment dans le cadre du comité stratégique de la DATAR, installé en octobre

2002. De même, le Conseil des ministres du 23 avril 2003, quinze jours avant la parution du présent rapport, a-t-il nommé une personnalité « *chargée des fonctions de Commissaire au plan* », dont la mission devrait s'inspirer notamment des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle.

Nul ne peut douter que le nouveau Commissaire saura effectivement tirer profit du travail que la Mission a mené durant presque quatre mois, celle-ci prolongeant par la réflexion et des propositions, nombre des inquiétudes et des exaspérations exprimées en novembre dernier lors de la discussion, à l'Assemblée nationale, du budget de la Fonction publique et de la réforme de l'État.

La définition du champ d'investigation a constitué une autre difficulté.

Il convient d'insister sur le fait que la Mission n'a eu aucune intention de montrer du doigt tel ou tel organisme et de nier la qualité souvent indéniable des travaux menés par eux. Tel n'était pas son objectif.

L'on ne trouvera pas non plus, à dessein, dans le présent rapport, de développements sur l'ensemble des moyens d'information du Parlement en matière économique et sociale. C'est un autre sujet. Un rapport sur ce thème a été déposé par M. Laurent Dominati, député, en mai 1995.

N'y figure pas plus une analyse sur l'information économique en France. Ce thème a été abordé dans un rapport du Président de la délégation du Sénat pour la planification, M. Joël Bourdin, en décembre 2001.

On ne trouvera pas plus loin une analyse exhaustive des problèmes de l'évaluation en France. C'est un sujet en soi qui dépasse le cadre des travaux de la Mission et la délégation du Sénat pour la planification devrait présenter un rapport sur le sujet avant la fin de l'actuelle session parlementaire.

N'est pas présenté un panorama complet de l'ensemble des organismes français de prospective économique. Publics ou privés, ils sont trop nombreux et les travaux de la Mission se devaient d'être ciblés pour aboutir à des propositions relatives à des réformes administratives et budgétaires aussi rapides que concrètes et précises.

Ne sont pas abordées les méthodes d'analyse des organismes de prospective. La Mission n'a, en effet, pas pour but d'évaluer *ex post* la pertinence des travaux de prospective.

Le rapport ne traite pas enfin de la *prévision* économique, de l'extrapolation à court terme de tendances actuelles. Dans cette perspective, la Mission a clairement écarté de son champ d'investigation l'Institut national de la statistique et des études économiques ou la Banque de France. Elle a considéré que le premier (6.603 personnes et un budget de 313 millions d'euros, dont les crédits de personnel) ou la Direction générale des études et des relations internationales de la seconde (560 personnes) rassemblaient avant tout des statistiques et procédait à des *prévisions* à court terme ne devant pas être confondues avec des travaux

d'évaluation et de prospective, même si l'INSEE fournit de nombreux éléments aux organismes qui rentrent, eux, clairement dans le champ du présent rapport.

L'objet de la Mission a donc été de porter un regard sur la démographie et l'activité des organismes publics et nationaux d'évaluation et de prospective économiques et sociales, principalement rattachés au Premier ministre. Une fois admise la nécessité pour un État responsable, responsable du long terme et du choix des stratégies fondamentales, d'être éclairé de la meilleure façon possible, il s'est agi de poser la question : qui fait quoi ? Il s'est ensuite agi de s'interroger sur les moyens mis en œuvre et sur l'architecture de l'ensemble : peut-on faire mieux ?

La Mission a centré ses réflexions, pour répondre à ces questions, autour du postulat selon lequel un État moderne doit pouvoir disposer des outils les plus appropriés pour que soient assurées, dans des conditions optimales, trois fonctions majeures :

- la fonction de prospective ;
- la fonction d'évaluation ;
- la fonction d'aide à la décision.

La dernière limite des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle a résidé dans la méthode même des auditions de personnalités faisant partie d'un même réseau. En effet, la plupart des personnes auditionnées ont justifié l'existant. Peu d'idées de réformes et de simplifications ont été émises. Pourtant les choses ne peuvent, à l'évidence, rester en l'état.

L'absence de saisine du Commissariat général du plan depuis plus d'un an et le malaise persistant de l'institution⁽²⁾, après un passé prestigieux⁽³⁾, la contestable évolution du Conseil d'analyse économique, l'absence de nomination de nouveaux membres du Conseil national de l'évaluation en 2002, les critiques adressées à la DATAR tant par les élus locaux que par la Cour des comptes, la multiplication des commissions et instances consultatives dans le champ économique et social, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit des outils d'évaluation, l'impérieuse nécessité d'alléger les structures administratives, notamment de celles qui gravitent autour du Premier ministre, la maîtrise des dépenses publiques enfin, exigent, pourtant, une réflexion d'ensemble approfondie.

À l'évidence, c'est bien désormais aux responsables politiques de donner les impulsions nécessaires. Après la phase de réflexion, il conviendra donc d'adopter sans tarder les réformes qui s'imposent.

⁽²⁾ Traduit d'une certaine manière par le rapport au Commissaire au plan de Michel Dollé, d'avril 1993, et le rapport au Premier ministre de Jean de Gaulle, de 1994.

⁽³⁾ Rappelé dans maints ouvrages, notamment par Élie Cohen dans *L'État* brancardier, Calmann-Lévy, 1989.

I.- UNE PROLIFERATION D'ORGANISMES VARIÉS

Les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales sont apparues à la Mission excessivement nombreux en France, leur architecture d'ensemble lui semblant peu lisible et source de gaspillage d'énergies plus que de crédits. Mais il est apparu assez difficile à la Mission de répondre précisément aux questions suivantes : combien d'organismes ? Quels coûts ? Cette difficulté lui a même paru consubstantielle à la problématique soulevée.

A.- DES ORGANISMES NOMBREUX

L'ensemble des organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales peut difficilement être présenté dans un organigramme synthétique.

Une tentative ne concernant que les principaux organismes ayant une fonction d'évaluation ou de prospective est néanmoins présentée dans un schéma figurant en annexe, les différents services d'évaluation, sur lesquels on reviendra, ne pouvant rentrer dans son cadre faisant l'objet d'une liste séparée.

Le tableau général montre deux phénomènes : une multiplication des organismes et un développement excessif des organismes rattachés auprès du Premier ministre, traduisant une crise de l'interministérialité, au moment où la loi organique relative aux lois de finances doit en permettre le développement.

1.- Une multiplication non maîtrisée

La Mission a constaté une multiplication d'organismes permanents dans le champ économique et social.

Une partie d'entre eux sont retracés dans un document budgétaire. En effet, l'article 112 de la loi de finances initiale pour 1996 prévoit le dépôt, chaque année, en annexe du projet de loi de finances de l'année d'un document dressant la liste des commissions et instances consultatives et délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres. En 1997, ce «jaune» répertoriait 311 organismes de conseil et d'aide à la décision du Gouvernement. En 2002, cinq ans après, il en comptait plus du double : 634. Sans doute faut-il prendre les chiffres avec prudence : la conception du document a évolué depuis son institution. En 1997, le ministère de l'agriculture ne semblait ainsi pas concerné par l'exigence législative. En 2002, le fascicule indiquait que 81 organismes lui étaient rattachés. En 2002 encore, le Commissariat général du plan n'était toujours pas considéré comme une instance consultative. Cela étant, la tendance est nette et doit être prise en considération. La Mission, à la suite des rapporteurs spéciaux en charge du budget des services du Premier ministre, l'a estimé préoccupante.

Bien entendu, nombre des commissions et instances répertoriées ne rentrent nullement dans le champ des investigations de la Mission. C'est le cas, par exemple, des 81 organismes placés auprès du ministre de l'agriculture ou de la quarantaine de commissions ou instances créées auprès du ministre des anciens combattants.

Néanmoins le phénomène permet de se demander s'il ne convient pas de substituer à la dichotomie classique administrations de missions/administrations de gestion, qui ignore au passage la spécificité des administrations de contrôle (Cour des comptes et inspections générales), une distinction entre les administrations de conseil et les administrations de gestion et d'exécution. On peut se demander, en s'inspirant des travaux d'Éric Weil ⁽⁴⁾, s'il n'appartient pas pourtant à l'*ensemble* de l'administration, si elle veut être moderne, de renseigner tout gouvernement chargé de diriger rationnellement les affaires de la société, et donc s'il est bon de voir se développer une distinction entre administrations qui réfléchissent, préparent les décisions, et administrations qui exécutent... sans réfléchir.

Autour du Commissariat général du plan gravite désormais un certain nombre d'organismes qui lui ont fait perdre son monopole de la réflexion prospective et son rôle en matière d'évaluation. On distingue classiquement les services *associés* des organismes *subventionnés*.

Les services *associés* sont les suivants :

- le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, héritier du Centre d'études, des revenus et des coûts (CERC), créé par le Général de Gaulle en 1966, transformé en 1993 et 2000 ;
- le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Créé en 1978, il a pour mission de rassembler des informations et d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères ;
- le Conseil national de l'évaluation. Créé en 1998, il est chargé, pour l'essentiel, de proposer un programme annuel d'évaluation au Premier ministre et de formuler un avis sur la qualité des travaux menés par les instances d'évaluation.

Les organismes *subventionnés* sont :

- le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). Créé en 1953, il est devenu de plus en plus indépendant grâce à ses propres marchés ;
- le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP). Né en 1967, il a pour mission d'étudier et de 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). Créé au sein de la Fondation des sciences politiques en 1981, très attaché à son indépendance, il a pour mission l'étude des économies françaises et européennes dans le contexte international et la réalisation de prévisions économiques à court, moyen et long terme ;

⁽⁴⁾ Éric Weil, Philosophie politique, *Vrin*, 1996.

– l’Institut des recherches économiques et sociales (IRES). Il s’agit d’une association créée en 1982 ayant pour vocation d’apporter aux organisations syndicales des éléments d’appréciation et d’analyse sur l’ensemble des questions économiques et sociales.

Une concurrence s’est, par ailleurs, organisée dans la plupart des grandes entreprises et, surtout, des ministères puisque ceux-ci ont créé leur propre unité d’évaluation et de prospective même si les méthodes de travail peuvent différer, le Commissariat insistant sur la pluridisciplinarité et travaillant sur des thèmes fluctuant en permanence.

Ainsi, par exemple, EDF dispose d’une Direction de la prospective internationale. Le ministère des affaires étrangères a créé, en 1973, un Centre d’analyse et de prévision ; le ministère de l’éducation nationale s’est doté, en 1986, d’une Direction de l’évaluation et de la prospective ; le ministère du Travail, de l’emploi et de la formation professionnelle a créé, en 1993, une Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques. Le Premier ministre lui-même a créé, auprès de lui, en 1997, un Conseil d’analyse économique dont les rapports ont eu tendance à se rapprocher de ceux du Plan, et, en 2000, un Conseil d’orientation des retraites.

2.– Une crise de l’interministérialité

En 2002, d’après le document « jaune » susmentionné, 40 organismes étaient placés auprès du Premier ministre dont 22 étaient rattachés au budget des services généraux et 18 ne faisaient l’objet que d’un rattachement administratif, les autorités administratives indépendantes n’étant pas décomptées comme certains organismes rattachés (Centre d’études prospectives et d’informations internationales) ou subventionnés (Centre de recherche pour l’étude et l’observation des conditions de vie, Institut de recherches économiques et sociales, par exemple) par le Commissariat général du plan, ou encore la DATAR.

Si on doit reconnaître un indéniable souci des premiers ministres successifs de maîtrise de la démographie de ces organismes, on doit observer que les rattachements au Premier ministre, à chaque fois justifiés par l’interministérialité ou par l’importance des sujets traités, traduisent, en vérité, une crise de l’interministérialité. Toute politique a, en effet, des aspects interministériels et s’il faut rattacher au Premier ministre toute structure permettant de faire travailler ensemble diverses administrations ministérielles, on peut craindre un engorgement rapide des services rattachés à l’Hôtel de Matignon. L’ensemble actuel manque assurément de cohérence. Or, dans la perspective de l’entrée en vigueur de l’article 7 de la loi organique relative aux lois de finances précité, qui fait justement référence à la *cohérence* des actions, un important effort de clarification paraît indispensable.

On peut admettre le rattachement du Conseil d’analyse économique au Premier ministre compte tenu de l’utilité des rencontres du Premier ministre lui-même avec des représentants des différents courants de pensée économique existant en dehors de l’administration et notamment à l’Université. Mais on peut se demander pourquoi le Conseil de l’emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, l’Observatoire de la parité hommes/femmes devraient être, par exemple, nécessairement rattachés au Premier ministre, dès lors qu’est exigée une collaboration des administrations intéressées et, bien évidemment, une parfaite disponibilité de ces institutions envers le Premier

ministre. Il convient d'ailleurs de relever que certains comités *interministériels* sont rattachés à des ministères (Comité interministériel de lutte contre les exclusions au ministère des affaires sociales, par exemple).

S'agissant plus précisément du Commissariat général du plan, il faut rappeler que son rattachement a varié depuis sa création par un décret n° 462 du 3 janvier 1946, signé par le Général de Gaulle. Il a été rattaché au Premier ministre, par exemple de 1962 à 1967, de 1977 à 1981 ou encore après 1997. Il a pu l'être à un ministère du Plan et de l'aménagement du territoire. Cela a été le cas, par exemple, de 1967 à 1972 ou de 1984 à 1986. Il a pu enfin être rattaché au ministère des finances. Cela a été le cas entre 1954 et 1962.

Le rattachement au Premier ministre est aujourd'hui justifié, après l'avoir été par le rôle du Commissariat dans la préparation des projets de loi de plan déposés par le chef du Gouvernement lui-même et impliquant nécessairement des arbitrages, par son rôle d'expert auprès de celui-ci, et la nécessité de mener une approche transversale des questions relevant de sa compétence.

La Mission s'est interrogée, en revanche, sur le positionnement administratif de la DATAR. À l'origine, administration de mission, la DATAR, créée par le décret n° 63-112 du 14 février 1963, est un service du Premier ministre, mis à la disposition du ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, dont le rôle s'est fortement diversifié. La DATAR assure aujourd'hui un suivi des politiques communautaires structurelles, effectue des travaux de prospective territoriale, participe à la définition des stratégies publiques pour les territoires sensibles, assure divers secrétariats, et gère des crédits du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) et des crédits d'aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois.

Aux yeux de la Mission, rien ne justifie que toutes ces fonctions soient assurées auprès du Premier ministre. Le rapport public pour 2001 de la Cour des comptes montre d'ailleurs, à nouveau, l'inadaptation de la DATAR à ses tâches de gestion ⁽⁵⁾, et la faiblesse de ses outils d'évaluation.

S'agissant des autres rattachements administratifs et budgétaires, la Mission s'est interrogée, dans la même perspective, sur celui du Centre d'études prospectives et d'informations internationales, du Centre d'études prospectives d'économie mathématiques appliquées à la planification, de l'Observatoire français des conjonctures économiques ou de l'Institut de recherches économiques et sociales au Commissariat général du plan, considérant que les liens entre les premiers et le second se sont, semble-t-il, distendus et que d'autres rattachements sont concevables.

D'autres rattachements sont à envisager dans le cadre d'une refonte de la nomenclature budgétaire.

⁽⁵⁾ Voir, sur cette question, le rapport spécial du M. Louis Giscard d'Estaing sur les crédits de l'aménagement du territoire pour 2003 (n° 256, annexe n° 25).

B.- DES ORGANISMES DE TAILLE INEGALE

Le panorama des organismes d'évaluation et de prospective, s'il n'est pas d'une complexité insurmontable, montre, à l'évidence, une certaine dilution des efforts.

1.- Des budgets de faible ampleur

La documentation budgétaire ne permet pas toujours d'identifier le coût de fonctionnement des divers organismes et services rentrant dans le champ de l'étude. Il est clair, en outre, que les organismes consultatifs énumérés dans le document «jaune» n'ont pas nécessairement de coût budgétaire. Le Parlement n'est pas vraiment éclairé sur ce point. C'est la raison pour laquelle le législateur, en votant l'article 11 de la loi de finances rectificatives pour 2002 (n° 2002-1030 du 6 août 2002), a considéré que le document, budgétaire, devait faire normalement état de données budgétaires. Mais au moment de conclure ses travaux, la Mission ne disposait pas encore du nouveau contenu du fascicule.

Quelques précisions peuvent néanmoins être fournies.

Certains organismes ne coûtent quasiment rien. C'est le cas du Conseil d'analyse économique.

D'autres ont un coût limité. En 2001, seule année où les données pertinentes sont distinguables, le Conseil d'orientation des retraites bénéficiait de 1,47 million d'euros de crédits inscrits au fascicule des services généraux du Premier ministre.

Le Commissariat général du plan dispose d'un budget d'une tout autre ampleur puisque ses crédits atteignent 24,81 millions d'euros. Sur ce budget, il finance des études. Des crédits du titre III servent ainsi aux rémunérations et aux moyens de fonctionnement des services d'études du Commissariat proprement dit. Certains de ces crédits sont destinés à la recherche en socio-économie (599.250 euros en 2003), à l'évaluation des politiques publiques (739.256 euros), et à l'évaluation des contrats de plan État-régions (1.186.378 euros). D'autres crédits du même titre III sont consacrés aux moyens du Conseil national de l'évaluation (282.173 euros), au Centre d'études prospectives et d'information (2.130.897 euros) et au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (885.070 euros).

Il convient de relever que les études menées sur les crédits du titre III sont assurées par les services du Commissariat ou, à la suite de décisions d'un Comité des études, effectuées par des laboratoires, des grandes écoles, des services de grandes entreprises.

Les crédits du titre VI (783.000 euros), qui relèvent de l'enveloppe du budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD), financent des « recherches » effectuées par des organismes extérieurs au Commissariat, à la suite de marchés. Ils pourraient tout à fait figurer dans un autre fascicule budgétaire que celui du Plan.

Les subventions inscrites au budget au titre des organismes subventionnés par le Commissariat atteignent 8,4 millions d'euros, tandis que les organismes

rattachés (Centre d'études prospectives et d'informations internationales et Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale) bénéficient de moins de 5 millions d'euros.

S'agissant des directions ministérielles chargées d'évaluation, il convient de noter qu'elles ne bénéficient pas de budget propre et l'absence de comptabilité analytique rend difficile toute évaluation sérieuse.

Dans la mesure où la DATAR a de multiples tâches, on ne peut pas non plus dégager de chiffres budgétaires pertinents. On peut seulement relever que sur un budget total de 268,5 millions d'euros, elle consacre 13,5 millions d'euros à son fonctionnement, les dépenses d'études représentant 3,48 millions d'euros. En effet, l'essentiel des crédits concerne les crédits du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (160 millions d'euros) et de la prime d'aménagement du territoire (45 millions d'euros).

2.- Des effectifs très variables mais globalement modestes

Les effectifs des organismes d'évaluation et de prospective sont, comme leurs moyens budgétaires, très inégaux. Il conviendrait parfois d'ailleurs de distinguer entre les membres de certains organismes, souvent à temps partiel, et leur secrétariat, parfois mis à disposition. En tout état de cause, des totalisations ne sont guère concevables, tant les organismes peuvent avoir des missions très hétérogènes.

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale est ainsi composé de 7 membres. Mais il est assisté d'un secrétariat limité à 11 personnes, l'organisme s'appuyant pour accomplir ses travaux sur le potentiel d'étude et de recherche des organismes existants.

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale comprend 24 membres. Il s'appuie sur un Observatoire de 23 membres.

Le Conseil d'orientation des retraites comprend 33 membres et s'appuie sur une équipe d'une dizaine d'emplois, comprenant notamment des statisticiens, l'organisme préférant travailler en réseau avec les administrations et les caisses de sécurité sociale concernées.

Le Conseil national de l'évaluation est composé de 14 membres. Il bénéficie d'une équipe d'une vingtaine de personnes auxquels s'ajoutent les membres des instances d'évaluation, dont le concours n'est pas rémunéré, et du concours du Commissariat général du plan.

Sont de taille moyenne le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'études prospectives et d'informations internationales, l'Observatoire français des conjonctures économiques, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, l'Institut de recherches économiques et sociales, ou le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification.

Le premier organisme comporte 39 membres et dispose d'une équipe permanente de 7 personnes, pour la plupart mises à disposition.

Le Conseil d'études prospectives et d'informations internationales, l'Observatoire français des conjonctures économiques, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie emploient chacun moins d'une cinquantaine de personnes. Quant à l'Institut de recherches économiques et sociales, ou le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification, ils emploient une trentaine de personnes chacun.

Au total, les effectifs des organismes subventionnés par le Commissariat, parfois totalement, ce qui justifie certaines additions, représentent moins de 200 personnes, tandis que les organismes financés directement comptent un peu plus de 60 personnes.

Certains organismes ont, en revanche, des effectifs plus importants.

C'est le cas du Commissariat général du plan et de la DATAR.

À la veille de l'approbation du X^{ème} plan (1989-1992) par la loi n° 89-470 du 10 juillet 1989, le Commissariat *stricto sensu* comptait 169 emplois budgétaires. Aujourd'hui, alors qu'il n'y a plus de plans nationaux, il emploie encore 133 personnes, 10 personnes étant par ailleurs chargées de recherche en socio-économie contre 9 en 1988.

Et il convient de relever qu'en dehors des cadres détachés ou recrutés sur contrat à durée déterminée ou, plus rarement, sur contrat à durée indéterminée, catégories payées sur crédits inscrits dans le fascicule du Plan, le Commissariat dispose au sein du cabinet du Commissaire, du secrétariat général, et de ses six services (services Économique, financier et international, de l'Évaluation et de la modernisation de l'État, des Affaires sociales, Énergie, environnement, agriculture, tertiaire, du développement technologique et industriel, des Études et de la recherche) de personnels mis à disposition.

Les effectifs sont apparus trop nombreux à la Mission. Alors qu'est avancée la nécessité de disposer d'équipes « biodégradables », l'institution a continué à recruter en 2002 des chargés de mission, sans que cela corresponde à des demandes d'études. Pourtant, la répartition par âge des chargés de mission laisse deviner les problèmes de recrutement qui ont été à plusieurs reprises évoqués par les interlocuteurs de la Mission. Le Commissariat attirerait avec plus de difficultés qu'autrefois, selon certaines personnes rencontrées par votre Rapporteur, de brillants fonctionnaires sortis notamment des grandes écoles. Des contractuels, sur contrats à durée déterminée ou indéterminée, ont été conservés sans réflexion sur leur mobilité.

La DATAR, pour sa part, emploie 123 personnes. Mais l'évaluation et la prospective sont loin d'occuper cet effectif, et la gestion, comme l'a relevé la Cour des comptes, n'occupe pas les emplois nécessaires. La Cour a ainsi souligné, dans son rapport public de 2001, que, sur 104 agents employés au siège parisien, l'équipe chargée des questions financières au sein du secrétariat général se réduisait, par

exemple, à un seul agent de catégorie A, assisté d'un agent de catégorie B et de six agents de catégorie C.

Les services ministériels chargé d'alimenter les travaux d'évaluation et de prospective rassemblent, quant à eux, des effectifs encore plus importants. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques compte, par exemple, 173 emplois budgétaires. La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques emploie, quant à elle 174 personnes. Mais il faut rappeler que la collecte de statistiques et la réalisation d'enquêtes réclament des effectifs importants.

C.— DES ORGANISMES COMPOSES DE FAÇON TROP HOMOGENE

La Mission a été frappée par l'homogénéité des discours tenus devant elle.

A été défendue l'idée selon laquelle la pluralité d'organismes d'évaluation et de prospective était une richesse dans la mesure où elle permettait des approches différentes et où une saine émulation était un gage de qualité pour les travaux menés.

La Mission a admis cette analyse mais a constaté que la pluralité des points de vue, évidente dans un pays comme les États-Unis doté d'un nombre considérable d'organismes et de « *Think tanks* », n'était pas la marque du système français. En effet, si l'on exclut l'Observatoire français des conjonctures économiques, pourtant quasiment totalement financé sur crédits publics et le Conseil d'analyse économique, par construction, il convient d'observer que la plupart des organismes français sont dominés par des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires, notamment du Commissariat général du plan. Les mandats croisés, institutionnels, sont assez nombreux.

N'est-il pas symptomatique, pour prendre l'exemple d'un organisme chargé en quelque sorte d'évaluer nos dispositifs fiscaux, que le Conseil des impôts, institué par un décret de février 1971, ne comporte aucune personne issue de monde des entreprises mais rassemble quasi exclusivement des représentants des grands corps de contrôle de l'État ?

En matière de prospective, les mêmes noms apparaissent de multiples fois. Il est vrai que plusieurs personnalités auditionnées ont indiqué l'étroitesse du « marché ». Cette étroitesse est évidente s'agissant des organismes privés auxquels il peut être fait appel dans le cadre de marchés de sous-traitance. Mais cette situation est apparue préoccupante aux yeux de la Mission. Elle contraste, en effet, singulièrement avec la toute puissance des moyens humains de l'administration, notamment rassemblés à Bercy (Direction de la prévision et Inspection générale des finances).

II.— DES ORGANISMES AUX MISSIONS MAL DISTINGUEES ET DES ÉVALUATIONS INSUFFISANTES

La Mission a considéré que les rôles des différents organismes rentrant dans le champ de ses investigations n'étaient pas suffisamment distingués et que les procédures d'évaluation mises en place ces dernières années étaient perfectibles.

A.— UNE GRANDE CONFUSION DANS LES CHAMPS D'INTERVENTION DES ORGANISMES CONCERNES

Il n'a été nullement question pour la Mission de nier la réalité et la qualité du travail fourni par les organismes d'évaluation et de prospective, notamment par le Commissariat général du plan, et de discuter des mérites de telle ou telle étude.

Néanmoins, elle a considéré que les champs des études menées s'étaient parfois fâcheusement recoupés. Certaines études, très techniques ou théoriques, sans résumés abordables, ont pu, en outre, paraître éloignées des préoccupations des élus. Il est vrai que les organismes d'évaluation et de prospective ont largement ignoré, jusqu'à présent, l'existence de l'institution parlementaire.

L'étude, très fournie, du Conseil d'analyse économique sur *Kyoto et l'effet de serre*, publiée en 2003, alors qu'il existe, auprès du Premier ministre, une Mission interministérielle de l'effet de serre et un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, aurait fort bien pu être réalisée par le Commissariat puisqu'il a publié, en mars 2002, un rapport sur « *l'effet de serre, la modélisation économique et la décision publique* ». Le Conseil a publié, en mai 2003, un rapport sur la « *Compétitivité* », qui a en fait été préparé par un chef de service au Commissariat général du plan et le directeur du Centre de prospective économique internationale.

Le Commissariat a publié, en 2000, un rapport sur les minima sociaux, les revenus d'activité et la précarité, rentrant pleinement dans le champ d'un autre organisme de constat partagé : le Conseil de l'emploi des revenus et de la cohésion sociale. Il a financé des études sur une quantité impressionnante de sujets. Ont été notamment publiées des études, en 1999, sur le taux d'épargne des ménages américains, en 1998, sur les délocalisations, en 1995, sur l'équité territoriale, en 2001, sur l'inventaire des politiques régionales de développement rural. De même, il a contribué au financement de recherches sur l'ex-URSS en 1995 et 1996, la régionalisation monétaire en Asie en 1996, le revenu minimum en 2001. Ces travaux auraient pu, à l'évidence, être réalisés ou financés par d'autres. Ils n'ont pu que contribuer à l'image brouillée du Commissariat.

D'une manière générale, il est d'ailleurs difficile de mesurer l'implication du Commissariat dans ses rapports de groupe, ses rapports rédigés par telle ou telle personnalité, ses rapports de séminaire, ses recherches ou études sous-traitées, et le caractère « partagé » de leur contenu.

Le fait que le rapport de 2000 sur les perspectives de la France ait été transmis pour avis au Conseil économique et social, mais n'ait pas été discuté au Parlement, n'a pas amélioré cette image.

La DATAR, pour sa part, a lancé des études sur des sujets qui peuvent paraître en marge de ses missions. Par exemple, ont été publiés, en 2002, une étude sur la gestion des risques collectifs et, en 2003, un rapport sur la France en Europe et la politique des transports. La Cour des comptes, lors des travaux de la Mission, a fait état d'études sur l'aménagement du territoire au Paraguay et au Maroc. Mais surtout le contraste entre, d'une part, l'énergie mise à l'élaboration de rapports tels celui sur la France de 2020, qui faisait le choix du « *polycentrisme maillé* » et était agrémenté de nombreuses cartes multicolores, ou le développement de colloques ou de cycles de formation (création en 1999 de l'Institut des Hautes études de développement et d'aménagement du territoire) et, d'autre part, l'insuffisance des soucis de bonne gestion n'a pas servi le prestige de l'organisme.

Les schémas de services collectifs ont montré par ailleurs ce qu'il ne fallait pas faire. Prévus en 1999, ils n'ont vu le jour, dans l'indifférence générale, que le 18 avril 2002, à la veille du changement de Gouvernement, à la suite d'une impressionnante phase préparatoire et de consultations qui n'a cessé de traîner en longueur. Le résultat d'une éthique de la discussion poussée à son paroxysme, et ignorant au passage la capacité décisionnelle du Parlement, a été la production de documents confus, épais, descriptifs, sans ligne directrice, sans programmation financière, évacuant certaines questions aussi importantes que celle relative à l'opportunité de construire un troisième aéroport parisien, et où tout était finalement prioritaire y compris des objectifs irréalistes comme, en matière d'internet à haut débit, l'accès à deux mégabits par seconde pour tout usager en 2005.

D'un autre côté, la Mission, malgré la multitude de rapports publiés, a regretté que certains travaux de prospective n'aient pas été menés. Elle a considéré, par exemple, qu'il n'était ainsi pas normal que les pouvoirs publics n'aient pas été alertés sur les risques liés à l'évolution de la démographie des corps médicaux ⁽⁶⁾.

B.- DES EVALUATIONS EMBRYONNAIRES

Les procédures d'évaluation sont apparues, au total, pour leur part, peu satisfaisantes aux yeux de la Mission. Les procédures lui ont semblé en premier lieu excessivement lourdes et déconnectées des préoccupations parlementaires. En deuxième lieu, elles n'ont pas paru harmonisées et la Mission a constaté un manque de réflexion sur leur mise en œuvre dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁽⁶⁾ Un observatoire de la démographie des professions de santé et de l'évolution de leurs métiers, de 82 membres, a donc été créé par décret du 4 mars 2002.

1.– Des procédures lourdes et confidentielles

Si l'on doit admettre qu'une bonne évaluation interministérielle réclame du temps, il faut aussi que les procédures soient adaptées à la demande. On n'évalue pas pour le plaisir. Le perfectionnisme ne doit pas se retourner contre l'évaluation. Si, au total, le nombre d'opérations lancées par le Conseil national de l'évaluation depuis 1999 s'élève à 15, ce qui constitue une relance par rapport à la période 1990-1998 durant laquelle 13 évaluations avaient été lancées, le nombre de rapports définitifs remis en 2001 n'a été que de 3 et, en 2002, de un.

Les délais, même s'ils se sont améliorés, sont encore trop longs puisqu'ils atteignent en moyenne 18 mois. Sans doute faut-il tenir compte de travaux préparatoires, de la mise en place des instances, du temps mis par le Conseil national de l'évaluation pour formuler son avis, du délai de réponse des administrations et enfin des délais matériels de publication du rapport, mais il est souhaitable d'améliorer encore le processus sans nuire à la qualité des travaux. L'objectif d'une durée de 12 mois est, semble-t-il, réaliste. Il est clair que l'avis du Conseil sur la qualité des rapports d'évaluation et les réponses des administrations et collectivités concernées constituent des étapes qui rallongent sensiblement les délais et devraient être intégrées au processus même de l'évaluation.

Les procédures d'évaluation des contrats de plan État-régions 2000-2006 sont également apparues à la Mission extrêmement lourdes, notamment par la nécessité de créer au sein des commissions régionales d'aménagement et de développement du territoire des commissions spécialisées en tant que comité de pilotage de l'évaluation.

Dans l'ensemble, les procédures d'évaluation ont eu, en outre, comme défaut, stupéfiant aux yeux de la Mission, d'ignorer totalement les préoccupations du Parlement, même si, à l'époque de la création du Conseil national de l'évaluation, il disposait d'organismes internes *ad hoc*.

L'article 4 du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques a disposé, en effet, que des projets d'évaluation pouvaient être transmis au Conseil national de l'évaluation par le Premier ministre, les ministres, le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Conseil économique et social, le Médiateur de la République, des associations d'élus ou des collectivités territoriales mais pas par les assemblées. Le Conseil économique et social ou les collectivités territoriales n'ont jamais saisi le Conseil et le Parlement ne le pouvait pas. Pourtant, on ne voit pas comment la commande parlementaire aurait pu influencer sur le contenu des évaluations, en tout cas plus que la commande gouvernementale, dès lors que le choix des méthodes et le déroulement de l'évaluation auraient été déterminés en toute indépendance par l'autorité chargée de l'évaluation.

Mieux, dans le décret de 1998, il n'a pas été prévu que les assemblées devaient être simplement destinataires des rapports d'évaluation et même du rapport d'activité.

La Mission n'estime certes pas que seul ce qui est médiatique est digne d'intérêt. Les assemblées fournissent un énorme travail législatif dont les médias n'évoquent qu'une infime partie. Mais force est de reconnaître que les évaluations menées dans le cadre des travaux du Conseil national de l'évaluation ont eu un impact limité et que le Parlement les a largement ignorées.

La Mission a considéré symptomatique d'ailleurs le fait, malgré l'article 5 du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques prévoyant un rapport *annuel* d'activité du Conseil national de l'évaluation, que le dernier rapport, couvrant *trois* années, n'a été disponible qu'en février 2003, soit un an quasiment après la fin du mandat des membres du Conseil, auteurs du rapport.

Quant aux travaux d'évaluation des contrats de plan, il faut bien reconnaître qu'ils ont été menés dans l'opacité, opacité contraire au principe même de transparence des évaluations. La Mission a d'ailleurs relevé que l'évaluation en matière d'aménagement du territoire se traduisait souvent par de l'auto-évaluation de la DATAR, laissant, par définition, peu de place à l'examen critique.

2.- Des services ministériels d'évaluation créés sans coordination

Les procédures liées à la création du Conseil national d'évaluation n'ont exclu en rien le développement de l'évaluation au sein de chaque département ministériel. Le Commissariat général du plan a même été chargé de le faciliter.

Ce développement témoigne de louables soucis. La Mission y est donc favorable. Elle a été impressionnée par la qualité du travail fourni, dans le champ Santé, par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques et, dans le champ Travail et formation professionnelle, par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques au ministère des affaires sociales ou encore par les travaux de prospective menés par la direction de la programmation et du développement du ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Mais l'émergence d'une volonté d'évaluation dans les ministères, dont témoigne la liste annexée au présent rapport, s'est cependant effectuée sans qu'une stratégie globale l'ait organisée et la mise au cœur de notre procédure budgétaire des nouveaux concepts de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui aurait dû y conduire n'a semble-t-il pas modifié les choses.

Rappelons, en effet, que la loi organique place l'évaluation au centre des futures stratégies budgétaires. L'article 7 dispose que les programmes, nouvelles unités de spécialité budgétaire, devront regrouper « *les crédits destinés à mettre en œuvre des actions ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». L'article 51 ajoute que devront être joints aux projets de loi de finances, à partir de 2005, des « *annexes explicatives présentant ces actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

III.- UNE RÉORGANISATION ET UN RENFORCEMENT INDISPENSABLES

Aux yeux de la Mission, trois fonctions sont fondamentalement à distinguer et à repenser : l'évaluation, la prospective et l'aide à la décision.

La Mission a considéré que l'évaluation, qui mérite d'être développée, en ayant à l'esprit son objet, lequel implique essentiellement temps et distanciation, devrait être effectuée par une autorité administrative indépendante. La prospective pourrait être assurée, auprès du Premier ministre, par une « tête de réseaux » légère. Quant à l'aide à la décision et à la concertation, elles impliquent, selon la Mission, des recentrages et une place confortée du Conseil économique et social.

A.— POUR UNE INSTANCE NATIONALE DE L'ÉVALUATION

1.— Pour une institution venant à l'appui des évaluations parlementaires

La Mission s'est interrogée sur le point de savoir s'il convenait de disposer d'un organisme d'évaluation à la seule disposition de l'exécutif tandis que le Parlement conserverait ses propres outils d'évaluation, dont la Mission d'évaluation et de contrôle, les rapports spéciaux, les missions d'information et les commissions d'enquête, les délégations pour la planification, créées il y a vingt ans, n'ayant, pour leur part, plus de sens depuis la disparition des plans nationaux ⁽⁷⁾.

La réflexion de la Mission est partie de la définition même de l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci a pour objet d'apprécier l'efficacité des politiques en comparant leurs résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Elle implique du *temps*, afin de constituer les instances d'évaluation pluridisciplinaires et afin de collecter les données de base. Elle nécessite une analyse approfondie de l'impact des politiques sur le terrain et la collecte des points de vue « de la base ». Enfin, elle requiert une certaine distanciation, pour ne pas dire une certaine indépendance, par rapport au commanditaire. Dans cette perspective, si le Parlement est en droit de disposer d'outils d'évaluation propres, il faut bien convenir que ses exigences ne sont pas les mêmes que celles qu'implique l'évaluation au sens strict.

Si les Missions d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, par exemple, ont connu un incontestable succès, leurs travaux ne peuvent être que limités quant à leur champ et à leur durée. Si on peut alors imaginer, voire souhaiter, qu'elles fassent appel à des consultants et demandent des enquêtes de terrain, les organismes, auxquels elles peuvent s'adresser, n'ont pas et ne peuvent en aucun cas disposer de prérogatives d'enquête et de contrôle ou du concours de services ministériels.

Il faut par ailleurs constater que si l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé par la loi n° 83-609 du 8 juillet 1983, a fourni jusqu'à présent un travail reconnu et apprécié de tous, les autres offices d'évaluation n'ont pas répondu à tous les espoirs qui avaient été mis en eux.

Ainsi, a été créé, par la loi n° 96-517 du 14 juin 1996, un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques composé de deux délégations, constituée l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Il a mal fonctionné. Sa composition bicamérale a naturellement conduit à des blocages en cas de cohabitation, les procédures de lancement des évaluations se sont révélées lourdes à mettre en œuvre. Il n'a pu produire qu'un nombre modeste d'évaluations puisque quatre rapports seulement ont été publiés. Il a donc fini par être supprimé, dans un relatif consensus, par l'article 94 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000). Ses fonctions, dans le champ des finances publiques, ont été reprises par la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances de

⁽⁷⁾ La délégation de l'Assemblée nationale n'est d'ailleurs même plus constituée.

l'Assemblée nationale, créée chaque année depuis 1999 et le Comité d'évaluation des politiques publiques du Sénat, institué en 2000, structures sans texte, mais consacrées, d'une certaine façon ⁽⁸⁾, par les articles 57 et 59 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Si l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, créé également en 1996, par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996, a été jusqu'à présent maintenu, son bilan apparaît pourtant encore plus pauvre. Seuls deux rapports ont été publiés. Il est vrai que l'évaluation législative est le travail permanent des commissions parlementaires.

Dans cette perspective, il paraît utile, afin de ne pas multiplier les organismes, de mettre l'évaluation au service de l'exécutif comme du Parlement et, afin, surtout, de rendre l'évaluation incontestable, de créer une autorité administrative indépendante, équidistante de l'exécutif et du Parlement.

Il faut, bien entendu, maintenir les instances parlementaires d'évaluation existantes mais il convient de consolider leurs moyens par une nouvelle structure adaptée, sans remettre pour autant en cause les structures administratives qui rassemblent les données nécessaires à l'évaluation et qui démontrent le développement de la culture de l'évaluation en France. L'institution d'un nouvel organisme n'impliquerait donc pas la suppression de toute évaluation dans les ministères.

Mais la Mission tient à rappeler qu'une bonne évaluation doit être nécessairement indépendante et interministérielle. Les ministères doivent être avant tout prêts à fournir, à l'instar de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales, les données nécessaires à l'évaluation. Il n'est pas souhaitable que se développent au moment où il est question de stabiliser les effectifs des administrations, voire de les réduire dans certains cas, des unités baptisées abusivement « d'évaluation » dans tous les ministères et, plus ou moins, chargées de l'autojustification des politiques menées.

2.- Pour une Instance nationale de l'évaluation

a) Une autorité administrative indépendante

La Mission a considéré qu'il était nécessaire de disposer en France d'un organisme national d'évaluation strictement collégial, pluridisciplinaire, transversal, et, comme cela vient d'être indiqué, équidistant de l'exécutif et du Parlement, le Gouvernement, par la voix de M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, ayant indiqué devant la Mission qu'il acceptait les structures « *inconfortables* » et la transparence.

⁽⁸⁾ Les dénominations sont différentes et chaque assemblée peut retenir des formules différentes.

Cette autorité serait un organe administratif, créé par la loi et impartial. Son statut impliquerait que ses membres disposent de mandats fixes, exclusifs, relativement longs, non renouvelables et irrévocables.

Elle pourrait être composée de neuf membres. Trois seraient nommés par le Président de la République, dont le Président, trois membres seraient désignés par le Président de l'Assemblée nationale et trois membres seraient nommés par le Président du Sénat. Leurs fonctions seraient incompatibles avec toute fonction élective.

Cette composition devrait éviter toute mainmise des juridictions suprêmes et des corps d'inspection et tout monopole politique. Les fonctionnaires devraient y être minoritaires comme dans les instances d'évaluation que l'instance nationale constituerait ⁽⁹⁾.

Si les crédits pourraient être rattachés au budget des services du Premier ministre, ses moyens financiers seraient globalisés mais contrôlés par un contrôleur financier et la Cour des comptes. L'instance disposerait, bien entendu, de pouvoirs d'instruction, d'avis et d'observations et pourrait passer des marchés.

b) Un organisme regroupant certaines fonctions actuellement dispersées

Il intégrerait divers organismes d'évaluation dont le Conseil national de l'évaluation et probablement le Conseil des impôts dans la mesure où il serait utile que les analyses de ce dernier soient replacées dans des perspectives plus larges que celles, trop strictement administratives, qui sont actuellement retenues.

Son champ serait clairement défini : l'évaluation des politiques publiques. Il ne s'agirait en aucune manière pour elle de contrôler la gestion des services administratifs. Les inspections générales (contrôles internes) et la Cour des comptes (contrôles externes) existent pour de tels contrôles. L'organisme, à l'instar des chambres régionales des comptes ⁽¹⁰⁾, n'aurait pas à apprécier la « pertinence » des politiques publiques. Il n'appartient pas aux experts même travaillant selon des méthodes scientifiques de décider de la façon de gouverner. L'instance serait donc chargée d'établir essentiellement des constats partagés et de développer des évaluations récapitulatives à dominante quantitative, centrées sur la mesure des résultats et dont la visée serait l'aide à la décision. Ses approches seraient essentiellement transversales. L'exercice est délicat mais indispensable.

Elle aurait aussi pour mission de consolider les méthodes d'évaluation et de diffuser la culture de l'évaluation dans les ministères. Elle allègerait ainsi les missions de la nouvelle délégation à la modernisation de la gestion publique ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Jean Leca dans une étude publiée dans la Revue canadienne d'évaluation de programme a, en effet, fait observer, selon Bernard Perret (L'évaluation des politiques publiques, La découverte, 2001), que les sciences étatiques adoptaient en France, de manière insuffisamment critique le regard de l'État sur la société.

⁽¹⁰⁾ Article L. 211-8 du code des juridictions financières.

⁽¹¹⁾ Cf. article 2 du décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'État.

Elle pourrait enfin formuler des avis sur la mise en place des indicateurs dans le cadre de la nouvelle nomenclature prévue par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

c) Une institution au service de l'ensemble des pouvoirs publics

Son programme pourrait être fixé par elle, mais à partir de thèmes émanant du Premier ministre et des Présidents d'assemblée, ayant consulté préalablement les présidents des groupes et les présidents de commissions.

Il est en effet indispensable que les évaluations soient menées en fonction des préoccupations des élus. Les oppositions parlementaires devraient pouvoir obtenir l'inscription de leurs souhaits d'évaluation dans les listes fournies par les Présidents d'assemblée. Les questions de faisabilité pourraient être traitées dans le cadre de dialogues constructifs entre l'instance nationale et les assemblées. Mais afin de ne pas surcharger abusivement la nouvelle institution et de respecter son indépendance, l'instance nationale mènerait son programme de façon libre. Il s'agit d'être réaliste. Il n'est pas souhaitable que l'institution soit « noyée » par des demandes précises d'évaluation. Or dans la mesure où il n'est pas possible de limiter quantitativement ces demandes, tant pour l'exécutif que pour le Parlement, et où les champs des évaluations ne peuvent être qu'inégaux et réclamer des investissements et des durées variables, il paraît sage d'envisager la solution de la détermination du programme de l'instance nationale sur la base de thèmes proposés par l'exécutif et du Parlement.

Afin de donner le meilleur relief possible aux travaux de cette instance nationale, et de garantir leur qualité méthodologique, ceux-ci seraient évidemment transparents. Ils feraient l'objet de rapports remis au Premier ministre et au Parlement et de rapports d'activité annuels remis au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement. Ces rapports seraient évidemment présentés de façon à être accessibles à leurs destinataires.

d) Un organisme tête de réseau d'instances régionales

Il reste à traiter la délicate question de l'évaluation des politiques décentralisées et de la place de l'approche territoriale dans l'évaluation.

Il paraît indispensable de disposer de vues d'ensemble des politiques décentralisées et de l'impact de ces politiques. Il faut donc disposer de systèmes d'informations permettant la remontée de données fondamentales vers une instance nationale de l'évaluation, tout en respectant le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales. Plusieurs personnalités auditionnées par la Mission se sont montrées préoccupées par le risque de démantèlement des systèmes actuels d'information. Il faut répondre à cette préoccupation.

Il est évident que la nouvelle étape de la décentralisation devrait sérieusement être prise en compte dans la réflexion sur les systèmes d'information de l'avenir. Non seulement il faudrait prendre en considération le fait que la révision constitutionnelle de mars dernier a prévu que la loi pouvait comporter des dispositions à caractère expérimental, pour un objet et une durée limitée (article 37-1 de la Constitution), mais aussi le fait qu'elle a permis que les collectivités territoriales ou leurs groupements puissent déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives qui régissent l'exercice de leurs compétences (article 72 de la Constitution) et

que de nouveaux transferts de compétences au profit des collectivités territoriales doivent suivre la révision constitutionnelle.

Certaines régions, comme le Poitou-Charentes qui a créé un comité régional d'évaluation et diffusé un guide pratique, sont d'ores et déjà très sensibles à la nécessité de l'évaluation de leurs politiques. Mais la préoccupation est loin d'être généralisée, les pratiques sont très variables et les moyens, notamment humains, manquent cruellement.

Dans cette perspective, pourrait être imaginé un réseau d'instances régionales reliées à l'instance nationale de l'évaluation, composées de personnes nommées par l'État et les régions, et naturellement financées par ceux-ci. Une ouverture du choix d'affectation des élèves de l'École nationale d'administration à des postes ouverts dans les collectivités territoriales, notamment les régions, et la formation d'évaluateurs par l'instance nationale et ladite école pourraient atténuer la disparité de moyens entre l'État et les collectivités territoriales ⁽¹²⁾.

Les dispositifs à trouver doivent, en tout état de cause, être aussi utiles à l'État (exécutif comme Parlement), qui se doit de disposer d'informations sur les politiques décentralisées et surtout sur les politiques « expérimentées », qu'aux collectivités territoriales. Dans ceux-ci, une place devrait être prévue pour permettre aux conseils économiques et sociaux régionaux de s'exprimer sur les évaluations, comme le Conseil économique et social pourrait être amené à le faire à propos des évaluations nationales.

e) Une autorité partie prenante dans la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances

La création de l'instance ne serait en rien contradictoire avec les nouvelles logiques budgétaires et notamment la mise en place d'indicateurs. Les indicateurs de résultats, à définir avec pragmatisme, sans alourdir inconsidérément la tâche des services déconcentrés, conserveraient, bien évidemment, leur raison d'être. Ils ne doivent d'ailleurs pas constituer les seuls outils pour l'évaluation mais permettre d'alimenter les systèmes d'information utiles à l'évaluation. Ils ont un objectif principalement financier et sont destinés au suivi parlementaire, annuel, des politiques, et bientôt des programmes, puisque ceux-ci devront regrouper des crédits autour de finalités. Mais l'évaluation a une vocation plus large que les indicateurs. Interdisciplinaire, évitant les approches ministérielles autojustifiantes, elle garderait d'autant plus son sens si les programmes devaient être finalement calqués sur les structures administratives, ce qui constituerait un détournement de l'objectif même de la loi organique.

L'instance pourrait exercer les missions dévolues, depuis le 15 novembre 2001, au Comité interministériel d'audit des programmes, dont l'inconvénient est d'être actuellement rattaché au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Elle veillerait ainsi à la pertinence et à la fiabilité des systèmes de mesure des résultats et au suivi des indicateurs, lesquels doivent pouvoir évoluer.

⁽¹²⁾ Près d'un élève sur deux part actuellement dans une administration de contrôle.

B.— POUR UNE DELEGATION A LA PROSPECTIVE NATIONALE ET TERRITORIALE

La Mission a estimé indispensable que le Premier ministre dispose d'une cellule de prospective l'éclairant sur les champs du possible afin de contribuer à la qualité de ses décisions. Quels que soient le format et la dénomination de l'institution, il est parfaitement normal que le Premier ministre dispose d'une cellule l'éclairant sur les enjeux du moyen et long termes.

Le Cabinet du Premier ministre, qui emploie actuellement près de 200 personnes, dont 59 membres *stricto sensu*, est plus particulièrement chargé du court terme et des stratégies à mener, lesquelles – on en conviendra – ne sont pas nécessairement « partagées ». À ses côtés, un organisme doit donc être chargé du moyen et du long termes et de rapprocher, dans une perspective interdisciplinaire compte tenu de l'interconnexion des problèmes, des points de vue d'experts sur les grands enjeux à traiter.

Une « Délégalion à la prospective nationale et territoriale » devrait donc être envisagée. Collège d'experts de taille limitée, elle reprendrait les fonctions de prospective du Commissariat général du plan, du Conseil d'orientation des retraites (après la réforme des retraites), et de la DATAR. Dans cette perspective, elle comprendrait donc notamment des experts des problèmes territoriaux.

Elle jouerait le rôle d'une « tête de réseaux ». Elle ferait, en effet, appel aux cellules d'analyse et de prospective des différents ministères, aux inspections générales actuellement sous-utilisées, aux spécialistes universitaires dont les élus constatent trop souvent l'isolement, au Centre national de la recherche scientifique, mais aussi, grâce à des marchés adaptés, à divers organismes privés, ceux-ci devant pouvoir s'adosser à des fondations, la réduction progressive de crédits dont ils bénéficient actuellement, sur cinq ans, devant pouvoir être envisagée afin d'alléger la charge publique. La loi relative au mécénat, aux associations et aux fondations, actuellement en discussion au Parlement, devrait contribuer à accompagner cette dernière évolution qui rapprocherait la France de certains grands pays comme les États-Unis et l'Allemagne. L'Observatoire français des conjonctures économiques et l'IRES pourraient ainsi quitter à terme l'orbite budgétaire.

La Délégalion pourrait constituer des commissions *ad hoc*, par exemple sur les retraites, à la condition que celles-ci ne soient point pérennes. Elles seraient dissoutes après la publication de leur rapport mais pourraient être reconstituées de façon périodique, par exemple tous les quatre ou cinq ans.

L'approche territoriale des problèmes économiques et sociaux serait évidemment centrale. La Délégalion pourrait ainsi remettre régulièrement un rapport sur les problèmes d'aménagement du territoire à moyen terme, dont la discussion mériterait d'être organisée au sein du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.

La Délégalion attacherait également une très grande importance aux aspects internationaux et européens des problèmes. À cette fin, elle bénéficierait évidemment du concours d'organismes comme le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères ou le Centre d'études prospectives et d'informations internationales.

La saisine de cette délégalion relèverait exclusivement du Premier ministre et le nombre de ses rapports serait limité.

Ces derniers, évitant autant le flou artistique que le langage excessivement technique, n'auraient pas pour but de dresser des synthèses de connaissance de la connaissance⁽¹³⁾ mais d'éclairer les choix politiques.

Ils seraient bien évidemment largement diffusés et alimenteraient utilement le débat public. Mais ils seraient surtout adressés au Conseil économique et social et au Parlement à cette fin. Le premier est, en effet, le lieu normal du dialogue entre les forces vives de la Nation ; le second est le lieu du débat politique et de la décision législative. Les deux institutions constitutionnelles devraient donc être largement saisies des rapports de la Délégalion et appelées à se prononcer à leur sujet.

⁽¹³⁾ Pour reprendre l'intitulé du troisième volet de La méthode d'Edgar Morin, Éditions du Seuil, 1986.

C.— POUR DES ORGANISMES D'AIDE A LA DECISION AUX MISSIONS CLAIREMENT IDENTIFIEES

Trois organismes doivent être principalement abordés ici.

Le *Conseil économique et social*, on l'a dit, devrait être largement destinataire de l'ensemble des travaux de prospective et d'évaluation, et fréquemment appelé à réagir par la formulation d'avis. Il n'est guère adapté à la conduite d'évaluations. En revanche, composé de représentants de la société civile, il serait normal que, par ses avis, il puisse indiquer le point de vue de partenaires sociaux à la Représentation nationale et au Gouvernement sur telle ou telle évaluation et analyse prospective. Il n'aurait pas à reprendre les questions à la base mais à formuler des points de vue. Si des constats doivent être partagés par les partenaires sociaux, c'est avant tout en son sein.

Le *Conseil d'analyse économique* doit, quant à lui, à l'évidence, revenir à ses objectifs initiaux, consistant à présenter au Premier ministre des points de vue d'économiste appartenant à d'autres horizons que ceux de l'administration. La Mission a considéré que le Conseil n'avait pas à fournir d'épaisses études académiques ou ressemblant aux rapports du Commissariat général du plan. Mais elle n'a pas partagé certaines critiques consistant à reprocher au Conseil son manque de pluridisciplinarité. S'il devait être pluridisciplinaire, il ne répondrait plus à ses objectifs initiaux.

Par ailleurs, la Mission s'est demandé si l'effectif du Conseil ne pouvait pas être réduit sans dommage, considérant, par expérience, qu'il est toujours difficile d'organiser des débats avec un tel nombre de membre, surtout si chacun estime devoir faire part de son opinion au Premier ministre, raison même de sa présence dans le Conseil.

La *Direction de la prévision* pourrait, en revanche, conserver ses caractéristiques actuelles. En effet, la Mission a admis l'existence, auprès du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, d'une direction d'évaluation et de prospective. Mais elle a estimé qu'une obligation de transparence et de publicité de ses travaux ne s'imposait pas. Une telle règle serait au demeurant rapidement tournée par la circulation de notes internes confidentielles. En outre, il peut être utile au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, compte tenu de la place traditionnelle de ce dernier au sein du Gouvernement, et de son rôle lors des négociations interministérielles, de disposer d'éléments d'appréciation « dérangeants ». Le positionnement administratif de la direction ne doit simplement pas empêcher le Premier ministre ou son Cabinet de faire appel à ses talents.

CONCLUSION

Le nouvel organigramme proposé par la Mission se veut au total réaliste et réformateur. Il faut tenir compte des équilibres institutionnels et aller au-delà de simples changements de dénomination. Mais il convient d'améliorer l'information et le rôle du Conseil économique et social et du Parlement, sans bouleverser l'architecture des organismes d'évaluation et de prospective actuelle.

Les lois de plan ont vécu. La France entame un double processus organique et constitutionnel fondamental de rénovation budgétaire accordant une place centrale à l'évaluation de politiques clairement identifiées, et de décentralisation, impliquant une généralisation des approches territoriales. Le pays est, en outre, de plus en plus enserré dans un tissu international et européen complexe.

Il faut tenir compte de ces réalités et profiter de la mise en place de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances pour procéder à des réformes.

À l'évidence, les fascicules des services du Premier ministre doivent être refondus pour répondre aux nouvelles exigences de la loi organique.

Comme l'a observé M. Pierre Bourguignon, dans son rapport spécial sur les crédits des services généraux du Premier ministre pour 2003 ⁽¹⁴⁾, l'architecture des agrégats associés à la présentation de ces crédits ne peut guère servir de base à la refonte de la nomenclature budgétaire imposée par la loi organique relative aux lois de finances. Les agrégats sont au nombre de quatre : Administration générale, Fonction publique, Communication et Autorités administratives indépendantes. On ne voit pas dans quelle mission, correspondant à « *une politique définie* », ils pourraient s'insérer.

Le fascicule du Plan, on l'a dit, comporte, quant à lui, des financements qui pourraient fort bien être assurés au travers d'autres budgets (Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Institut de recherche économiques et sociales, Observatoire français des conjonctures économiques, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie et Recherche en socio-économie).

Celui de l'Aménagement du territoire regroupe des crédits de subventions qui pourraient être fort bien accordées par un service ministériel rompu aux tâches de gestion, même si votre Rapporteur admet l'idée que la politique d'aménagement du territoire, de nature interministérielle, puisse relever du Premier ministre.

Mais il convient d'aller au-delà dans la réflexion. En effet, les crédits des services du Premier ministre font actuellement l'objet de cinq votes qui correspondent respectivement aux crédits des Services généraux, du Secrétariat général de la défense nationale, du Conseil économique et social, du Plan et de l'Aménagement du territoire. Les missions exercées par les organismes rentrant dans le champ des travaux de la Mission font donc l'objet de crédits répartis dans quatre fascicules différents, mettant notamment au même niveau politique, parce qu'au même plan budgétaire, le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le Commissaire au plan et, par exemple, le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées ou la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies.

Des réorganisations budgétaires importantes sont donc impératives. Elles n'impliquent en rien une remise en cause des politiques menées, même dans la perspective de la décentralisation. Il n'est ainsi pas question d'abandonner la

⁽¹⁴⁾ Rapport n° 256, annexe n° 37.

politique de mise en valeur des espaces, les grandes opérations d'aménagement et la politique des massifs. S'il est naturellement souhaitable que le Premier ministre veille à leur maintien, il est tout à fait concevable qu'elles soient en effet traitées par le ministre en charge de l'aménagement du territoire, les crédits relevant d'un de ses programmes puis, au niveau supérieur de la nomenclature, d'une mission éventuellement interministérielle et consacrée à l'aménagement du territoire, donnant ainsi toute sa dimension à cette politique. On conviendra qu'une politique relevant d'un programme est mieux assurée et plus lisible si elle est menée sous la direction pleine et entière d'un ministre responsable et non par une structure au positionnement administratif incertain.

La Mission a donc retenu vingt propositions dont la mise en œuvre pragmatique mais ferme serait un témoignage tangible d'une volonté de réforme de l'État :

Proposition n° 1 : Créer, pour remplacer le Conseil national de l'évaluation, une « Instance nationale de l'évaluation », autorité administrative indépendante.

Ses membres seraient nommés par le Président de la République et les Présidents des assemblées. Chargée d'évaluer les politiques publiques, et non de les juger, elle établirait des constats partagés et rassemblerait des faits éclairants pour les décideurs politiques. Elle déterminerait son programme, en fonction de thèmes fournis par le Premier ministre et les Présidents des assemblées. Elle fixerait elle-même ses méthodes, développerait la culture de l'évaluation dans les ministères et auprès des collectivités territoriales, et contribuerait à la mise en place des indicateurs pertinents associés aux futurs programmes prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Proposition n° 2 : Permettre à chaque assemblée de saisir cette Instance nationale de l'évaluation et faire bénéficier le Parlement de l'ensemble de ses travaux d'évaluation, l'indépendance de l'instance devant être toutefois garantie.

Proposition n° 3 : Refondre le Commissariat général du plan, intégrer le Conseil d'orientation des retraites et les fonctions de prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) au sein d'une « Délégation à la prospective nationale et territoriale ».

Structure légère placée auprès du Premier ministre et à son service, chargée d'ouvrir des alternatives et des scénarios différenciés, éclairée par les travaux de l'Instance nationale de l'évaluation, cette Délégation ne comporterait qu'un nombre réduit d'experts et notamment des spécialistes reconnus des questions territoriales. Elle exercerait le rôle de « tête de réseaux ». Elle utiliserait non seulement les services ministériels compétents mais ferait également appel à des contributions en

dehors de l'administration, éventuellement au sein de commissions pluridisciplinaires, à durée de vie limitée dans le temps.

Proposition n° 4 : Renforcer le rôle du Conseil économique et social, lieu idéal, par construction, de confrontation et de partage des points de vue entre représentants de la société civile, et institution dont la mission est plus de produire des « avis », c'est-à-dire de rechercher des éléments de convergence entre les forces économiques et sociales du pays, que d'élaborer des « rapports ».

À cette fin, le Conseil économique et social serait largement saisi des évaluations menées par l'Instance nationale de l'évaluation et des rapports de la Délégation à la prospective nationale et territoriale.

Proposition n° 5 : Renforcer la rigueur de la gestion des crédits d'aménagement du territoire.

Proposition n° 6 : Maintenir le caractère interministériel de la politique d'aménagement du territoire et, en tout état de cause, les politiques de mise en valeur des espaces et les secrétariats des instances de dialogue et de concertation tels que le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire et le Conseil national de la montagne.

Proposition n° 7 : Conserver le Conseil d'analyse économique, mais resserrer son effectif et recentrer son activité sur ses missions initiales, à savoir la fourniture au Premier ministre lui-même de brefs points de vue d'économistes.

Proposition n° 8 : Veiller, dans le cadre de la décentralisation et du respect du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, au maintien et au développement des systèmes d'information relative aux politiques décentralisées.

Proposition n° 9 : Développer les approches territoriales dans l'évaluation et les travaux de prospective, afin de tenir compte du caractère « décentralisé » de la République.

Proposition n° 10 : Réduire les délais de production des rapports d'évaluation, notamment par la fourniture de moyens adéquats à l'Instance nationale de l'évaluation.

Proposition n° 11 : Institutionnaliser des relais régionaux de l'Instance nationale de l'évaluation.

Proposition n° 12 : Faire jouer, à leur niveau, aux conseils économiques et sociaux régionaux un rôle comparable à celui du Conseil économique et social.

- Proposition n° 13 : Réduire le nombre de commissions et d'instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre ou des ministres et réorganiser la nomenclature budgétaire en retenant une conception stricte de l'interministérialité.
- Proposition n° 14 : Rattacher les organismes actuellement placés auprès du Commissariat général du plan ou subventionnés par lui à d'autres fascicules budgétaires que celui des services du Premier ministre et permettre l'adossement de certains organismes de recherche économique et sociale à des fondations.
- Proposition n° 15 : Développer l'appel aux compétences de l'Université, notamment sous-utilisées et faciliter leur accès aux marchés d'études lancés notamment par la Délégation à la prospective nationale et territoriale.
- Proposition N° 16 : Encourager, dans la même perspective, le développement de centres d'études économiques ou sociaux privés.
- Proposition n° 17 : Développer la capacité de rassemblement des données nécessaires à l'évaluation dans les ministères et limiter les évaluations verticales au profit de celles qui doivent être menées par l'Instance nationale de l'évaluation.
- Proposition n° 18 : Mieux utiliser les capacités d'analyse des inspections générales et améliorer la publicité et le suivi de leurs travaux.
- Proposition n° 19 : Développer les moyens d'évaluation propres des assemblées parlementaires, au moyen de marchés d'évaluation, en augmentant leurs crédits d'expertise.
- Proposition n° 20 : Supprimer les délégations parlementaires pour la planification.

Ces vingt propositions servent les mêmes objectifs : développer l'évaluation, améliorer les travaux de prospective, maîtriser la dépense publique, simplifier les structures administratives et maintenir les capacités de l'administration française d'aide à la décision.

EXAMEN EN COMMISSION DU 7 MAI 2003

Au cours de cette séance, votre Commission des finances a examiné ces propositions.

Votre Rapporteur, a tout d'abord rappelé les méthodes et les objectifs de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Après quatre mois de travail et l'audition de seize personnalités complétée par des rencontres, la Mission a examiné, le mercredi 30 avril, une série de propositions qu'il convient désormais de débattre et de voter.

C'est à une tâche délicate que s'est attelée la Mission puisque les organismes et les services d'évaluation et de prospective sont, en France, relativement nombreux. Leurs membres ou anciens membres sont naturellement tentés par l'autojustification et le choix du sujet par la Commission des finances a conduit à des réactions assez passionnelles. La Mission a donc souhaité éviter le piège de la mise en accusation publique de tel ou tel organisme. Elle a souhaité établir avant tout un constat partagé de la prolifération des organismes d'évaluation et de prospective et faire des propositions de réforme. Il ne s'est pas agi, par conséquent, d'examiner l'ensemble des moyens d'information du Parlement en matière économique et sociale, l'information économique en France, tous les problèmes soulevés par l'évaluation dans notre pays, la pertinence des travaux de prospective ou encore la « prévision » économique.

Trois fonctions doivent pouvoir être distinguées : la prospective, l'évaluation et l'aide à la décision. Votre Rapporteur a donc fait part de la situation des organismes existant dans le champ économique et social au regard de ces trois fonctions. Il a ensuite articulé ses propositions autour de celles-ci.

L'organigramme des organismes d'évaluation et de prospective montre une vitalité démographique préoccupante, leurs missions n'étant pas suffisamment clarifiées.

Un trop grand nombre d'organismes permanents intervient dans le champ économique et social. Le « jaune » budgétaire répertoriait au total, tous domaines confondus, 311 organismes de conseil et d'aide à la décision du Gouvernement en 1997. En 2002, cinq ans après, il en comptait plus du double : 634. Parmi eux, beaucoup concernent le champ traité par la MEC. Sans doute, faut-il prendre les chiffres avec prudence, la conception du document ayant évolué depuis son institution. Néanmoins, la tendance est nette et le fascicule ne compte même pas tous les organismes susceptibles d'y figurer puisque le Commissariat général du plan et la DATAR ne sont pas indiqués parmi les instances consultatives du Premier ministre.

Le Président Pierre Méhaignerie a conclu que la machine à produire de la complexité continue à fonctionner.

Votre Rapporteur, a souligné que la prolifération d'organismes auprès du Premier ministre – une quarantaine d'après le « jaune » – est particulièrement inquiétante dans la mesure où elle est l'expression d'une certaine crise de la façon de traiter des questions interministérielles. Toute politique a des aspects interministériels. Or, il faut que les administrations relevant de ministères différents apprennent à travailler ensemble, sans qu'il soit nécessaire de créer pour autant des organismes particuliers auprès du Premier ministre. Le Secrétaire général du Gouvernement a d'ailleurs été chargé de faire des propositions au Premier ministre tendant à alléger ces structures. Il faut espérer que ses conclusions, qui devraient prolonger les observations récurrentes des derniers rapports spéciaux sur les crédits des services généraux du Premier ministre, seront suivies d'effets.

Les budgets des organismes d'évaluation et de prospective sont globalement de faible ampleur. Certains organismes ne coûtent quasiment rien. C'est le cas du Conseil d'analyse économique. D'autres ont un coût limité, comme le Conseil d'orientation des retraites qui bénéficie d'1,5 million d'euros. Mais le Commissariat général du plan dispose de 24,81 millions d'euros et la DATAR gère un budget total de 268,5 millions d'euros, l'essentiel de ces crédits étant toutefois consacré aux

actions du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (160 millions d'euros) et à la prime d'aménagement du territoire (45 millions d'euros).

De la même façon, les effectifs des organismes entrant dans le champ d'investigation de la MEC sont assez inégaux. Le Conseil d'analyse économique comporte 39 membres, tandis que le Commissariat général du plan dispose de 133 emplois budgétaires, la DATAR, pour sa part, employant 123 personnes.

La Mission a été frappée par l'homogénéité des discours tenus devant elle. La multiplicité d'organismes ne se traduit pas par l'expression de points de vue différents. Il y a de nombreux mandats croisés qui conduisent, en outre, à une certaine opacité de la commande publique et gênent l'expression de réflexions originales. Par exemple, le Conseil d'analyse économique a récemment présenté un rapport sur la « *Compétitivité* », préparé par le chef du service économique financier et international du Commissariat général du plan et le directeur du Centre de prospective économique international. Trois organismes étaient ainsi, d'une certaine manière, sollicités.

Les missions des différents organismes ne sont, à l'évidence, pas suffisamment clarifiées. Les mêmes études, tout à fait comparables, sont effectuées dans des organismes différents, sans qu'il y ait une quelconque plus-value. Le Conseil d'analyse économique a, par exemple, publié un rapport sur « *Kyoto et l'effet de serre* », alors qu'il existe, auprès du Premier ministre, une Mission interministérielle de l'effet de serre et un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, et que l'étude aurait fort bien pu être réalisée par le Commissariat général du plan, puisque celui-ci a publié, en mars 2002, un rapport sur « *L'effet de serre, la modélisation économique et la décision publique* ».

Certains rapports ne répondent pas aux préoccupations des décideurs publics. La Cour des comptes a fait ainsi état, lors des travaux de la Mission, d'études effectuées par la DATAR sur l'aménagement du territoire au Paraguay et au Maroc. On peut s'interroger sur les lignes directrices de tels travaux.

L'évaluation, pour sa part, a fait également l'objet de créations de services spécialisés dans les ministères, alors qu'elle est restée paradoxalement insuffisamment développée.

Le Conseil national de l'évaluation, créé en 1998 pour mener des évaluations interministérielles, a lancé une quinzaine d'évaluations, mais quatre rapports définitifs seulement ont été remis en 2001 et un seul l'a été en 2002.

Le Parlement a été anormalement écarté des processus d'évaluation ministériels ou interministériels. Non seulement le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques n'a permis aucune saisine du Conseil national de l'évaluation mais aucune transmission officielle au Parlement des rapports d'évaluation n'est prévue.

Par ailleurs, les différents services d'évaluation créés dans les ministères l'ont été sans coordination. Si certains sont devenus des pôles de référence respectés, certains ministères sont restés à la traîne alors que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances place l'évaluation au centre des nouvelles stratégies budgétaires.

Les organismes administratifs d'évaluation et de prospective doivent donc évoluer. Leur ancienneté et leur prestige – le Commissariat général du plan, créé en 1946, a été, par exemple, un acteur essentiel de la reconstruction du pays – ne doivent pas empêcher toute évolution. Il ne s'agit pas d'intenter le procès du Commissariat général du plan ou de la DATAR, ou de ceux qui les ont animés pendant tant d'années, il s'agit d'adapter ces structures, compte tenu des contraintes budgétaires et de l'objectif d'efficacité de l'action administrative qui doit être, à l'évidence, partagé par tous.

Il est clair qu'une cellule de prospective auprès du Premier ministre, chargée du moyen et du long termes, dans une perspective interdisciplinaire, est indispensable. Ce pourrait être une « *Délégation à la prospective nationale et territoriale* ». A la suite des observations de MM. Augustin Bonrepaux et Louis Giscard d'Estaing devant la MEC, l'accent a été mis sur la nécessité de développer les

approches territoriales dans l'analyse des problématiques. Les conséquences de la décentralisation et la diversité de nos territoires ne doivent pas être occultées dans le cadre de travaux de prospective. Les approches nationales et territoriales sont à l'évidence complémentaires.

La création envisagée implique le remplacement du Commissariat général du plan et de la DATAR. Les tâches de gestion de cette dernière relèveraient ainsi d'une direction du ministère en charge de l'aménagement du territoire, la Délégation reprenant ses fonctions de prospective. On ne peut, en effet, vouloir alléger les structures placées auprès du Premier ministre et maintenir en l'état une institution dont la gestion des crédits a été, à plusieurs reprises, critiquée par la Cour des comptes.

L'approche territoriale dans l'analyse des enjeux économiques et sociaux du pays serait mieux assurée si une personnalité reconnue pour ses compétences en matière d'aménagement du territoire faisait partie de la délégation. Un rapport périodique sur les problèmes d'aménagement du territoire susceptibles de se poser à l'avenir pourrait même être utilement présenté devant le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT).

La création envisagée implique aussi la disparition du Conseil d'orientation des retraites. Il paraît en effet difficilement envisageable de maintenir et même de créer pour chaque grande question économique ou sociale un organisme permanent. La Délégation pourrait fort bien créer, à intervalles réguliers, des organismes *ad hoc* « biodégradables », par exemple sur les retraites. Elle serait, en effet, une « tête de réseaux ». Collège réduit, elle mettrait à contribution les services ministériels concernés par le sujet et les inspections générales. Elle ferait appel aux universitaires, trop souvent coupés des préoccupations des élus et dont les compétences paraissent sous-employées. Enfin, elle négocierait des marchés avec des organismes privés, sorte de « *think tanks* » à la française. Dans cette dernière perspective, certains, comme l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), devraient pouvoir s'adosser à des fondations, les crédits publics dont ils bénéficient étant progressivement réduits sur cinq ou six ans.

La Délégation ne serait saisie que par le Premier ministre, mais ses rapports seraient systématiquement transmis au Conseil économique et social et au Parlement. Le premier n'en serait pas systématiquement saisi pour avis dans la mesure où il convient d'éviter que chaque rapport de prospective donne lieu à un « contre-rapport » du Conseil économique et social. Cette institution constitutionnelle est, en effet, avant tout un lieu de dialogue sur les questions économiques et sociales. Ce n'est pas un organisme d'expertise. Et ses interventions ne doivent pas rallonger les processus d'aide à la décision. Néanmoins, il est clair que le Conseil devrait être plus largement saisi qu'aujourd'hui des questions économiques et sociales devant se poser au pays dans les années qui viennent, afin que les représentants de la société civile et les partenaires sociaux puissent faire part de leur point de vue.

S'agissant de l'évaluation, il convient de tenir compte du développement de la prise de conscience de sa nécessité mais aussi de certains échecs. Le Conseil national de l'évaluation n'a pas convaincu et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a échoué puisqu'il a été supprimé en 2000. Il convient probablement d'instituer une autorité administrative indépendante équidistante de l'exécutif et du législatif, qui pourrait s'appeler « *Instance nationale de l'évaluation* ». Organisme collégial, elle serait composée de membres désignés par le Président de la République et les Présidents des assemblées, pour des mandats fixes, exclusifs, relativement longs, non renouvelables et irrévocables. Le nouvel organisme se substituerait au Conseil national de l'évaluation et au Conseil des impôts. Il n'aurait pas pour mission de juger des politiques publiques mais de développer des évaluations récapitulatives à dominante quantitative centrées sur la mesure des résultats, de diffuser la culture de l'évaluation dans l'administration et de contribuer à la mise en place des indicateurs prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cette instance nationale de l'évaluation pourrait établir son programme en fonction de thèmes fournis par l'exécutif et les Présidents des assemblées. Il conviendrait de veiller à ce que l'instance dispose des moyens nécessaires pour mener ses évaluations et qu'elle ne soit pas surchargée de demandes d'évaluations trop complexes. Il serait utile dans la perspective de la décentralisation, que l'instance dispose de relais régionaux. En effet, il ne paraît pas pensable que les politiques décentralisées ne

fassent l'objet d'aucune évaluation et que le Gouvernement, le Parlement, et même les collectivités territoriales, n'aient aucune vue d'ensemble, établie de façon indépendante, de l'efficacité des politiques économiques et sociales.

S'agissant des organismes qui n'effectuent pas à proprement parler des travaux d'évaluation et de prospective, des améliorations sont sans doute souhaitables.

Le Conseil d'analyse économique mérite d'être conservé. Mais comme l'a indiqué son nouveau président délégué lui-même, M. Christian de Boissieu, il convient de revenir à son mode de fonctionnement initial. La vocation du Conseil est de rassembler des économistes extérieurs à l'administration afin de présenter au Premier ministre en personne différentes analyses de politiques économiques qui ne doivent pas ressembler à des rapports du Commissariat général du plan.

Le Conseil économique et social devrait être largement destinataire de l'ensemble des travaux de prospective et d'évaluation, et fréquemment appelé à réagir par la formulation d'avis.

La Direction de la prévision, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dont les travaux ne sont pas publics, devrait pouvoir continuer à présenter au ministre des analyses confidentielles, parce qu'éventuellement dérangeantes. Seuls ses effectifs pourraient être éventuellement reconsidérés.

Au total, ces propositions se veulent à la fois audacieuses et réalistes. Elles visent à développer l'évaluation, améliorer les travaux de prospective, maîtriser la dépense publique, simplifier les structures administratives et maintenir les capacités d'aide à la décision. Il ne s'agit pas de mettre en cause la qualité des travaux menés par tel ou tel organisme mais de tenir compte de la forte volonté de simplification des structures administratives exprimée par les citoyens et leurs élus. La culture de l'évaluation, de la contractualisation et l'esprit de réseau doivent être développés au service de la réforme de l'État.

Le Président Pierre Méhaignerie a salué l'ampleur et la qualité du travail fourni par le Rapporteur, travail qui témoigne d'une grande cohérence et présente des propositions d'une grande lisibilité. Cependant, il a indiqué que M. Didier Migaud venait de lui faire savoir que son groupe n'était pas en situation d'approuver les propositions du Rapporteur et qu'il demande que la commission se donne un délai supplémentaire pour les examiner et aboutir à des propositions qui pourraient recueillir un large accord. Ainsi, si la proposition relative à la DATAR est justifiée, tant le rôle de celle-ci a profondément changé, il convient d'éviter qu'elle soit interprétée, en termes d'affichage, comme marquant un abandon de la politique d'aménagement du territoire. Il a donc plaidé pour que soient recherchés les moyens de parvenir à une approbation globale du rapport, conformément à la tradition de la MEC.

Votre Rapporteur, a rappelé que le rapport présenté au nom de la MEC était le fruit d'un travail important entamé il y a quatre mois et a indiqué qu'il estimait que sa mission de Rapporteur s'achevait aujourd'hui. Constatant que M. Didier Migaud n'avait pas participé activement aux travaux de la MEC, il s'est opposé à la demande d'un délai supplémentaire pour ajuster les propositions présentées. En effet, il y a eu de multiples pressions sur la MEC et son rapporteur, notamment sous la forme de commentaires parus dans la presse ou de tracts syndicaux dans certains des organismes concernés. Par ailleurs, un nouveau Commissaire au plan a été désigné par le Premier ministre, alors que les travaux de la MEC étaient en voie d'achèvement. Ce dernier a vanté dans la presse l'intérêt de l'institution qu'il dirige, à la veille même de la présente réunion de la commission.

Il a rappelé que les propositions du rapport sont celles qui ont été adoptées par la MEC la semaine dernière. Il a fait observer qu'il avait tenu compte des observations formulées par MM. Augustin Bonrepaux et Louis Giscard d'Estaing en ce qui concerne la dimension territoriale de l'évaluation. En conséquence, le travail du Rapporteur est achevé, et tout délai conduira inéluctablement à la mobilisation de réseaux hostiles à toute évolution.

M. Jean-Pierre Balligand a indiqué que si l'ensemble de la commission pouvait se retrouver sur le diagnostic fait par le Rapporteur, certaines des propositions et leur rapprochement posaient problème. Ceux des commissaires qui ne sont pas membres de la MEC n'ont pas, jusqu'ici pu se prononcer. La proposition 1 de création d'une instance nationale de l'évaluation est tout à fait acceptable, encore que le mode proposé pour la désignation de ses membres n'est pas de nature à en garantir le pluralisme. En revanche, la juxtaposition des propositions 3 (intégration des fonctions de prospective de la DATAR au sein de la nouvelle délégation à la prospective nationale et territoriale) et 5 (transfert de ses missions de gestion au ministère de l'aménagement du territoire) marque un nouveau démantèlement de l'outil que constitue la DATAR, qui consacre la victoire des milieux parisiens, lesquels n'ont jamais vraiment accepté son existence. Enfin, le rapprochement avec le ministère de l'aménagement du territoire n'est pas une bonne idée, tant la politique en ce domaine est sacrifiée par les autres compétences confiées au ministre qui en a la charge, l'environnement hier, la fonction publique aujourd'hui. La DATAR devrait être rattachée au ministère de l'Intérieur et à sa direction générale des collectivités locales, tant la dimension territoriale est essentielle et que la situation de nos territoires est aujourd'hui inquiétante.

Il a indiqué que, s'il n'intervenait pas pour protéger telle ou telle officine et l'aider à préserver son pré carré, il souhaitait cependant pouvoir formuler quelques contre-propositions et donc disposer du temps nécessaire à une réflexion complémentaire, sans que cela manifeste une volonté de contradiction systématique.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que le Rapporteur devrait s'efforcer de rechercher un certain consensus, à la fois pour rester fidèle à la tradition de la MEC et pour assurer une plus grande efficacité à ses propositions. Il a indiqué que l'on peut partager l'essentiel du diagnostic, notamment en ce qui concerne l'unité d'acculturation et donc de pensée des personnes travaillant dans ces organismes, regrettant que l'on ne fasse guère appel à des personnes « qui ont les mains dans le cambouis ». Il est clair que des restructurations sont possibles et souhaitables : le Commissariat général du plan n'a plus de raison d'être et le Conseil d'analyse économique est devenu inutile. S'agissant de l'instance nationale d'évaluation dont la création est proposée, le mode de désignation de ses membres, calqué sur celui du Conseil constitutionnel est très perfectible. De plus, la disparition du Conseil d'orientation des retraites est une erreur, alors qu'il s'agit d'un sujet de société qui doit être appréhendé sur la durée.

Il a donc souhaité que le Rapporteur accepte de renoncer à certaines de ses propositions, ou à tout le moins d'en modifier certaines.

M. Pierre Albertini a rappelé que la philosophie même de ce type de travail empêchait sans doute de parvenir à un consensus total sur l'ensemble des propositions. La position du Rapporteur de ne pas dénaturer les propositions de la MEC est compréhensible. Le consensus doit être recherché. La MEC a travaillé de manière tout à fait satisfaisante, les comptes rendus d'audition ont été diffusés, avant même corrections, ce qui a permis à chacun d'analyser les problèmes posés. On peut, naturellement, prévoir un laps de temps supplémentaire, mais il faut d'autant moins dénaturer les propositions que chacun s'accorde sur le diagnostic. La qualité individuelle des personnes en charge des organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales n'est pas en cause. Il convient par contre de souligner la médiocre efficacité du travail de ces organismes dans leur ensemble, notamment par rapport à un pays comme l'Allemagne où l'organisation plus efficace du système de prospective pourrait très utilement inspirer le modèle français.

L'expérience a montré que plus on rattache d'organismes au Premier ministre moins l'interministérialité fonctionne de manière satisfaisante. La césure entre l'effort d'évaluation et de prospective en matière économique et celui réalisé en matière sociale sont regrettables. La prospective en matière sociale paraît particulièrement pauvre et reflète la mauvaise connexion entre l'économique et le social. Il est nécessaire de mettre en place un système de collecte de l'information qui soit performant. Le système centralisé à l'INSEE en matière d'informations économiques ne fonctionne pas bien. Il faudrait plutôt mettre en place des contrats de prestation renouvelables, permettant éventuellement de changer de partenaires d'évaluation lorsque ces derniers ne donnent pas satisfaction.

M. Philippe Auberger a indiqué que son constat personnel était encore plus sévère. Le CEPREMAP est un organisme défaillant produisant des études illisibles qui ne sont sanctionnées par personne. Il devrait être rattaché au CNRS, avec un comité d'évaluation permettant d'encadrer les chercheurs. Le Conseil national de l'évaluation, qui comprend vingt membres permanents, a produit quatre études en cinq ans sur les quinze qui étaient prévues, ce qui est proprement scandaleux. Dans le débat actuel sur le financement des infrastructures de transport, l'audit commandé par le Premier ministre à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des Ponts-et-chaussées n'a été que difficilement accessible, dans un premier temps. Il est particulièrement surprenant que la DATAR ait, par la suite, pris des positions contraires en formulant des conclusions favorables à quasiment tous les projets évalués dans l'audit, et ce, à quelques jours du débat devant l'Assemblée nationale. Cette dissymétrie des moyens est absurde. La MEC ne devrait aboutir qu'à quatre ou cinq propositions seulement.

M. Louis Giscard d'Estaing a insisté sur la nécessité de prendre en compte la dimension territoriale à partir des constats et des conclusions pratiques de la MEC. Le rapport de la DATAR sur les infrastructures de transport aurait tout aussi bien pu être rédigé par le Commissariat général au Plan, ce rapport n'ayant manifestement pas tiré les conséquences de la dimension d'aménagement du territoire, qui aurait dû en être le cœur. Ne faut-il pas conclure de l'ensemble de ces débats que, dans l'intitulé de la Commission des finances, le mot « prospective » devrait être substitué au mot « Plan ».

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a salué l'énorme travail du Rapporteur et la grande difficulté à démêler un sujet aussi complexe. Le diagnostic et les propositions présentées sont satisfaisants. Ils ouvrent néanmoins la porte à d'autres interrogations. En particulier, le travail d'évaluation ne doit-il pas devenir une véritable compétence du Parlement ? La loi organique relative aux lois de finances dote les députés de nouveaux instruments de mesure et d'évaluation de la performance. Ces instruments peuvent permettre au Parlement de jouer un vrai rôle d'évaluation, alors qu'aujourd'hui ces missions sont fortement contraintes. Il faut s'inspirer de l'exemple des parlements étrangers en la matière. Le développement de l'évaluation n'est-il pas l'un des axes fondamentaux de la loi organique ? La proposition du Rapporteur de créer un organisme d'évaluation à mi-chemin entre l'exécutif et le législatif est pertinente, mais ne faut-il pas aller plus loin ? Par ailleurs, une nouvelle dimension a émergé : celle de l'évaluation des politiques publiques locales. Il est désormais nécessaire d'évaluer, de manière permanente et spécifique, les politiques locales, alors que seule la dimension de l'« évaluation-sanction » est aujourd'hui présente au travers du contrôle de légalité et de celui des chambres régionales des comptes. Le travail du Rapporteur suscite des questions nouvelles. Il faudrait effectivement pouvoir disposer de quelques jours complémentaires pour que chacun puisse apporter ses observations écrites sur les conclusions.

M. Marc Laffineur s'est également félicité du travail considérable du Rapporteur et de l'oeuvre de clarté et de synthèse dont il a fait preuve sur un sujet particulièrement touffu. Les propositions du Rapporteur sont importantes, notamment en ce qui concerne le regroupement des organismes et l'appel au vivier des universitaires. Il ne faut pas sous-estimer la dimension territoriale de ce débat. Un délai supplémentaire serait opportun afin de respecter la tradition de la MEC de tenter de parvenir au consensus.

M. Yves Deniaud, co-président de la MEC, a insisté sur l'ampleur du travail accompli. Les observations qui sont émises aujourd'hui auraient même pu l'être plus tôt. La MEC n'a jamais été unanimiste, mais plutôt consensuelle, ce dont témoignent les débats qui se révèlent toujours particulièrement fructueux. La MEC a adopté ses conclusions la semaine dernière. Elle ne doit pas devenir un enjeu de l'affrontement politique. La pratique d'observations a parfois été utilisée lors de MEC : il a lui-même fourni une contribution sur la question du financement des autoroutes.

Le Président Pierre Méhaignerie a tout d'abord rappelé le sérieux et l'importance des débats de la MEC qui se sont étalés sur six séances et qui se sont achevés, à l'issue d'une longue délibération, par un travail remarquable ; chacun a eu tout loisir de réfléchir. Deux solutions sont aujourd'hui possibles : soit la Commission vote le rapport proprement dit, quitte à ce qu'elle formule de nouvelles propositions, soit elle vote le 14 mai prochain. Dans la mesure où un consensus paraît se dégager sur

le constat et sur une grande majorité des propositions du Rapporteur, il serait regrettable et paradoxal d'aboutir à un rejet.

En réponse à l'ensemble des intervenants, **votre Rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

– il est parfaitement exact de dire que ce rapport ouvre des perspectives nouvelles et pose des questions qui sont au cœur de la réforme de l'État. Un délai supplémentaire d'une semaine est inutile, dans la mesure où les deux ou trois propositions stratégiques du rapport sont par nature dérangeantes. Le consensus ne doit pas aboutir à gommer toute proposition originale : ce n'est pas de « l'eau tiède » ;

– l'intervention de M. Alain Etchegoyen dans la presse constitue une forme de pression sur la position de la MEC et apparaît particulièrement choquante. Depuis 25 ans, la réforme de l'État avorte en raison de l'inertie naturelle et des pressions qui s'exercent contre elle ;

– la proposition de M. Jean-Pierre Balligand de rattacher les crédits d'évaluation au ministère de l'Intérieur ne manque pas de pertinence ;

– s'agissant de la DATAR, il serait regrettable qu'aucune réforme ne soit entreprise, alors que même la Cour des comptes a explicitement dénoncé certaines dérives ;

– il est indéniable que le COR concourt au manque de lisibilité du dispositif mis en place à l'occasion de la réforme des retraites ;

– les critiques de M. Philippe Auberger sur le fonctionnement du CEPREMAP sont tout à fait justes et ce dernier figure d'ailleurs parmi les organismes dont le rapport propose le transfert ;

– les préoccupations du Rapporteur général en ce qui concerne la mission parlementaire d'évaluation ont été au cœur de la préparation de la MEC. Il est en effet essentiel d'introduire le Parlement dans le dispositif en lui donnant une place centrale ;

– on ne peut nier que les conclusions du rapport soient dérangeantes. Il a été tenu compte des observations formulées lors de la délibération de la MEC. Le débat ne doit pas conclure à l'absence de toute réforme de la DATAR. Le consensus est une bonne chose, mais pas le consensus mou. Il n'est donc pas choquant que les conclusions de la MEC ne recueillent pas l'unanimité. Une bonne solution pourrait être l'abstention de certains commissaires lors du vote du rapport et l'insertion ultérieure de leurs conclusions complémentaires écrites.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé qu'il était bien évidemment normal que chacun puisse proposer des alternatives dans quelques jours. Il y a un large accord sur le diagnostic et un désaccord partiel sur les conclusions. Si celui-ci persiste, le rapport pourrait devenir un rapport d'information de la commission.

M. Jean-Pierre Brard a rappelé partager totalement cette inclinaison au consensus, et a souligné que le Rapporteur général allait plus loin que les propositions du rapport. Il faut éviter « l'eau trouble » comme « l'eau tiède ».

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé qu'il était évident qu'il n'y aurait pas de consensus sur les vingt recommandations. Un consensus est néanmoins possible sur la majeure partie d'entre elles. Il convient de tenter de l'établir.

M. Didier Migaud s'est rangé à la proposition du Président, et a rappelé que nombre de propositions pourront recueillir un large assentiment. Contrairement à ce que pourraient laisser penser les propos du Rapporteur, la MEC a, par le passé, adopté des propositions percutantes. Il faut bien évidemment faire évoluer l'organisation et le fonctionnement de la DATAR et du Plan. Mais un vote immédiat serait, de la part de son groupe, négatif.

Votre Rapporteur, a estimé que huit jours supplémentaires ne seraient pas de nature à faire évoluer sa position sur la DATAR.

M. Pierre Méhaignerie, Président, a souhaité que ce délai soit cependant ouvert pour qu'un accord soit trouvé. Il a invité les groupes politiques à transmettre à la Commission leurs alternatives aux propositions avant le 16 mai, 17 heures, et a fixé au 20 mai, 11 heures 30, le report du vote et les propositions de la MEC.

OBSERVATIONS TRANSMISES AU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES, LE 16 MAI 2003

I.— OBSERVATIONS DES MEMBRES SOCIALISTES DE LA COMMISSION DES FINANCES

Les membres socialistes de la Commission des finances, dont le groupe parlementaire est à l'origine de la création de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), tiennent en préambule à souligner leur attachement à la démarche consensuelle qui a toujours prévalu dans son fonctionnement et qui n'a jamais fait obstacle à la formulation de propositions souvent audacieuses.

Ils rappellent également la vocation de la MEC à proposer des réformes pouvant être mises en œuvre dans des délais et selon des modalités raisonnables.

Les commissaires socialistes sont favorables à des réformes structurelles touchant les organismes publics d'évaluation et de prospective, même s'ils relèvent que les sommes en jeu sont très modiques au regard du budget de l'Etat. Ils partagent à ce titre assez largement le diagnostic du rapporteur, qui reprend un constat ancien et largement répandu.

Néanmoins, certaines propositions formulées dans le rapport ne sont pas susceptibles de rencontrer le nécessaire consensus.

Il s'agit tout d'abord de la proposition visant à la constitution d'une Autorité administrative indépendante (AAI), l'Instance nationale de l'évaluation, à qui serait notamment confié un rôle important dans la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire et des indicateurs associés aux programmes.

La création d'une AAI conduit à un affaiblissement du rôle essentiel de contrôle et d'évaluation du Parlement. Ce dessaisissement serait d'autant plus paradoxal et inacceptable concernant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, dont la philosophie vise justement au renforcement du pouvoir de contrôle et d'évaluation du Parlement.

A cet égard, les députés socialistes déplorent qu'aucune des propositions du rapport ne vise à renforcer les moyens propres du Parlement en ces matières. Aux propositions de suppressions d'organismes divers, symboliques en termes financiers, les commissaires socialistes préféreraient une réelle réflexion sur les possibilités de transfert ou de mise à disposition de ces moyens à chacune des chambres du Parlement. Ils s'étonnent également qu'aucune proposition ne vise à renforcer les liens entre d'une part, le Plan ou l'entité née de sa fusion avec d'autres organismes, et d'autre part le Parlement.

Il s'agit ensuite de la proposition médiatisée visant à dissoudre la DATAR. Elle est pour les commissaires socialistes le symbole de l'abandon de toute politique d'aménagement du territoire par l'actuelle majorité. Sans être hostile à une réforme de structure concernant cet organisme, les commissaires socialistes affirment la nécessité de donner une forte lisibilité à la politique d'aménagement du territoire et de veiller à ce que toute proposition de réforme structurelle concernant la DATAR soit faite en cohérence avec l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la loi organique relative aux lois de finances.

Il s'agit également des propositions de rattachement de nombreux organismes de prospective et de recherche au pouvoir exécutif. Qu'il s'agisse du CERC ou de l'OFCE par exemple, la vocation de ces organismes est au contraire de nourrir le débat public d'une expertise indépendante et concurrente de l'expertise administrative plus classique. L'OFCE, à partir d'un moteur de prévision différent de celui de la Direction de la prévision, fournit ainsi des prévisions économiques et des études, telle celle relative aux effets d'une baisse ciblée de TVA, utiles à la formation du consensus et à l'information exhaustive du Parlement. Quant à l'idée d'un adossement à une fondation, elle est peu opérante en pratique : l'OFCE est par exemple déjà adossé à la Fondation nationale des sciences politiques, dont le budget provient en grande partie de fonds publics.

Les commissaires socialistes déplorent enfin le caractère irréaliste ou superflu de plusieurs propositions. C'est le cas de la suppression du Conseil des impôts, qui ne coûte rien, et dont les travaux enrichissent largement la réflexion sur la fiscalité. C'est également le cas de la suppression du

Conseil d'orientation des retraites que le Gouvernement entend légitimement pérenniser dans le cadre du suivi de sa réforme des retraites.

Faute de prise en compte de ces observations, qui ont rencontré un écho attentif voire favorable de nombreux membres de la majorité, les commissaires socialistes seront amenés à voter contre ce rapport.

II.— OBSERVATIONS DES MEMBRES UDF DE LA COMMISSION DES FINANCES

Monsieur le Président,

Vous avez souhaité connaître notre point de vue sur le rapport d'information présenté par notre collègue Georges Tron sur « les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales ».

Comme je l'ai indiqué lors de la réunion du 7 mai dernier, ce rapport comporte deux volets distincts :

- d'une part, un diagnostic de l'état actuel de l'évaluation et de la prospective publiques. Le Groupe UDF approuve sans réserve l'analyse du Rapporteur, confirmée par les auditions auxquelles la Mission a procédé. Le foisonnement des organismes, de dimension très variable, sur des champs de compétence parfois mal définis, témoigne d'une absence de vision claire de la part des institutions qui les financent. Il est le fruit d'une accumulation désordonnée à laquelle il convient de remédier rapidement.

Alors que l'évaluation et la prospective sont d'autant plus nécessaires que l'avenir est incertain et le volume des enveloppes financières limité, la performance du dispositif français demeure médiocre. Elle ne correspond pas aux attentes d'une gouvernance moderne de la société.

- d'autre part, une série de propositions visant à améliorer l'efficacité et la capacité de synthèse des organismes existants. La plupart d'entre elles sont pertinentes et nous les soutenons. Seules, trois d'entre elles font débat et méritent une réflexion approfondie.

1. La refonte du Commissariat général du plan est souhaitable. Mais elle doit être globale et tirer les leçons, dans sa mission, sa saisine et sa composition, de la désuétude de la « planification à la française » depuis une quinzaine d'années. Implique-t-elle l'intégration du Conseil d'Orientation des Retraites (C.O.R.) et de la cellule prospective de la DATAR ? Il est permis d'en douter. La prospective territoriale, qui est très liée à l'opérationnel, obéit à une problématique singulière que la décentralisation à venir renforce (proposition 3).

2. Le rattachement de la DATAR au ministère en charge de l'aménagement du territoire n'est pas de nature à renforcer le caractère interministériel de la Délégation et la capacité d'arbitrage et de synthèse que procure l'autorité du Premier ministre.

3. La création d'une instance nationale de l'évaluation, sur le modèle du « Conseil des experts » allemand est intéressante. Mais nous nous interrogeons sur la désignation de ses membres. Le partage du pouvoir de nomination entre le Président de la République et les Présidents des deux assemblées ne nous paraît pas pertinent. Ne serait-il pas plus approprié d'envisager la création d'une « Autorité Indépendante chargée de l'Evaluation », composée de personnalités qualifiées, désignées dans des conditions assurant leur indépendance et dont le mandat serait incompatible avec tout autre mandat public.

Ces réserves n'affectent en rien l'intérêt du travail accompli qui a pour mérite de souligner l'importance d'une réforme stratégique. Leur prise en compte, sous une forme à définir, nous autorise à approuver le rapport de Georges Tron, avec l'espoir qu'il sera suivi d'effet.

Pour le groupe UDF, Pierre Albertini, Charles de Courson, Nicolas Perruchot, membres de la MEC.

III.— OBSERVATIONS DE M. JEAN-PIERRE BRARD, MEMBRE DE LA COMMISSION DES FINANCES

Remarques sur le projet de rapport de M. Georges Tron :

Proposition n° 1 : Créer une « Instance nationale de l'évaluation », autorité administrative indépendante :

Le mode de désignation de cette autorité paraît inadapté à sa fonction. Si l'on peut être d'accord avec le souci d'« éviter toute mainmise des juridictions suprêmes et des corps d'inspection », la volonté d'éviter tout monopole politique ne plaide pas pour le système de nomination proposé. En effet, la désignation par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale, risque fort de conduire à une uniformité des sensibilités politiques lorsque ces trois personnalités investies du pouvoir de nomination, appartiennent à la même partie de l'éventail politique national.

En conséquence, une nomination par les assemblées parlementaires à la majorité qualifiée des trois quarts, pour obtenir un large consensus, des membres de cette autorité paraît de nature à garantir beaucoup mieux le pluralisme indispensable pour asseoir son crédit. Cela contribuerait, en outre, au nécessaire renforcement du rôle du Parlement dans les équilibres institutionnels.

Proposition n° 3 : Le Conseil d'orientation des retraites a accompli un travail conséquent et de qualité. On peut penser que sa tâche n'est pas terminée et que son apport dans la suite du débat sur la réforme des systèmes de retraites pourra être encore très utile pendant quelques années. Son utilité et son efficacité peuvent être confortées dans la mesure où il permet pleinement le débat et la confrontation des points de vue avant l'élaboration d'orientations comportant des options alternatives et donc des possibilités de choix pour les décideurs politiques.

Proposition n° 7 : Conseil d'analyse économique :

Il est proposé notamment de resserrer son effectif. Cela ne doit en aucun cas se faire au détriment de la pluralité des points de vue et des courants de pensée. C'est de la confrontation des opinions diverses, voire antagoniques, que peuvent émerger des réflexions fécondes et dégagées des dogmes réducteurs.

EXAMEN EN COMMISSION DU 20 MAI 2003

Au cours de cette séance, votre Commission a examiné les conclusions du présent rapport.

Votre Rapporteur, a considéré que chaque membre de la Commission des finances et chaque groupe politique avaient eu la possibilité de s'exprimer sur le projet de rapport déjà présenté à la Commission, le 7 mai dernier. Il s'est déclaré déçu par la réaction systématiquement critique des membres du groupe socialiste, le rapport ayant été formellement adopté par la Mission d'évaluation et de contrôle au cours d'une ultime réunion à laquelle MM. Augustin Bonrepaux et Pierre Bourguignon assistaient. Les observations de M. Jean-Pierre Brard et des membres UDF de la MEC ont été plus constructives. Aucune observation critique n'a été formalisée par les membres du groupe UMP, ce qui ne signifie pas qu'aucun débat n'ait eu lieu au sein de ce groupe.

Réagissant aux trois contributions écrites, votre Rapporteur de la MEC a, tout d'abord, regretté que les membres socialistes de la Commission des finances se disent favorables à des réformes structurelles sans en proposer. Si il est facile d'être d'accord sur des constats critiques, il est assurément moins aisé de trouver l'accord sur des propositions concrètes et coordonnées. Le groupe socialiste réclame « *un renforcement du pouvoir de contrôle et d'évaluation du Parlement* ». Or, sur ce point, les propositions du rapport apportent une réponse. En effet, la proposition de création d'une autorité administrative indépendante chargée de l'évaluation des politiques publiques, équidistante de l'exécutif et du Parlement, va clairement dans le sens d'un renforcement des moyens d'évaluation du Parlement. Cette autorité ne se substituerait, en aucune manière, aux outils parlementaires actuels d'évaluation. Il n'est pas proposé de remise en cause des structures préexistantes, mais, au contraire, leur renforcement, sachant que c'est bien évidemment aux parlementaires de tirer les conclusions politiques des évaluations menées. Il est essentiel de refondre le Conseil national de l'évaluation, qui actuellement ne comprend pas de parlementaires, et ne peut pas être saisi par les assemblées, dans un organisme rénové pouvant effectuer des évaluations à partir des souhaits exprimés dans les assemblées.

S'agissant de l'outil de prospective qui est proposé dans le rapport, il a été scrupuleusement tenu compte des points de vue exprimés au sein de la Mission d'évaluation et de contrôle par MM. Jean-Louis Dumont et Augustin Bonrepaux. Son intitulé a été modifié, conformément à leurs remarques, celles-ci laissant à penser que le groupe socialiste n'était finalement pas hostile à la création d'une délégation à la prospective.

La proposition de création d'un nouvel organisme de prospective ne remet en aucun cas en cause les politiques de réduction des inégalités territoriales et le fonctionnement des instances de dialogue et de concertation existant en matière d'aménagement du territoire. C'est pourquoi les inquiétudes exprimées, ici ou là, ne sont nullement justifiées. Il est clair, en revanche, que cette proposition implique une modification du statut budgétaire de la DATAR. D'ailleurs, M. Alain Rodet, Rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire lors de la précédente législature, a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de dénoncer le flou du positionnement administratif de la DATAR. L'idée de rendre le ministre en charge de l'aménagement du territoire pleinement responsable des moyens financiers mis actuellement à la disposition de la DATAR devrait aller dans le sens d'une clarification des responsabilités souhaitée par tous et, partant, d'un renforcement des politiques en matière d'aménagement du territoire.

Votre Rapporteur s'est déclaré, à titre personnel, convaincu qu'on ne peut plus aujourd'hui séparer la prospective nationale de l'analyse des aspects territoriaux des problèmes. La décentralisation implique, en effet, que les approches territoriales soient désormais au centre des études prospectives. Le rapport ne sacrifie donc nullement les analyses territoriales puisqu'il y est souligné, au contraire, la nécessité de les développer. Cette analyse apparaît largement partagée par un grand nombre d'interlocuteurs.

S'il est proposé un rattachement des fonctions de gestion de crédits de la DATAR au ministère en charge de l'aménagement du territoire, c'est pour être cohérent et, en outre, donner une suite aux observations récurrentes de la Cour des comptes. Cela étant, on peut concevoir plusieurs rattachements. Certains ont suggéré le rattachement au ministère de l'Intérieur. Pourquoi pas ? Mais, la prime d'aménagement du territoire étant destinée aux entreprises, ce rattachement serait difficilement compréhensible. Il faut trouver le bon niveau de rattachement, en veillant aussi à ne pas alourdir les structures rattachées au Premier ministre.

S'agissant de l'évolution d'organismes comme l'OFCE, le rapport propose leur adossement à des fondations. Comme l'a très justement dit M. Jean-Paul Fitoussi, Président de l'OFCE, il est souhaitable qu'en France se développent des organismes d'analyse économique indépendants de l'administration. Dans cette perspective, s'il n'est pas question de supprimer brutalement tout financement public, il est souhaitable que se développent à terme, comme à l'étranger, des organismes concurrents financés d'une autre manière que sur crédits publics. Le Président de l'OFCE lui-même a indiqué, lors de son audition, qu'il pouvait faire appel à d'autres sources de financement que les crédits budgétaires. L'indépendance d'un organisme est mieux assurée, d'ailleurs, lorsque son budget ne dépend pas presque exclusivement de crédits publics.

M. Jean-Pierre Brard semble avoir admis, dans sa contribution écrite, le principe de l'autorité administrative indépendante. Il conteste simplement le mode de désignation de ses membres. Mais il propose une solution impraticable : l'élection par le Parlement. Elle ne se pratique, actuellement, pour aucune désignation dans des organismes administratifs et elle aboutirait, clairement, à une politisation des nominations. La procédure de nomination des membres de l'instance nationale d'évaluation qui est proposée correspond à celle qui existe pour d'autres autorités administratives indépendantes. On peut concevoir différentes modalités de nominations mais il est souhaitable, en tout état de cause, qu'elles suivent une procédure simple et ne soient pas fonction de critères politiques, car il s'agit d'experts. Cela étant, il est essentiel que soient représentés, au sein de l'institution, des sensibilités différentes. Si une instance nationale devait être créée, il conviendrait donc, bien évidemment, de respecter l'esprit des propositions figurant dans le rapport.

S'agissant du Conseil d'orientation des retraites, la MEC n'a contesté ni son rôle ni la qualité de son travail. Néanmoins, il paraît difficilement concevable de créer, pour chaque grand dossier, des organismes spécifiques permanents. On ne pourrait admettre un Conseil d'orientation de la santé, un Conseil d'orientation de la politique familiale, un Conseil d'orientation de l'environnement, etc. Il faut donc retenir une conception souple des choses. S'il est souhaitable de bénéficier, tous les quatre ou cinq ans, de travaux exhaustifs, il convient d'éviter la dispersion des efforts.

La position constructive des membres du groupe UDF mérite d'être saluée. Néanmoins, leurs doutes sur le rattachement ministériel de la DATAR, tel que proposé dans le rapport, paraissent excessifs. Le délégué, malgré ses éminentes qualités, ne peut être confondu avec un ministre et l'interministérialité ne doit pas tout justifier. Rien ne justifie, notamment, que la gestion des crédits de la prime d'aménagement du territoire, régulièrement critiquée par la Cour des comptes, continue d'être effectuée par un service du Premier ministre.

En revanche, les préoccupations manifestées par les membres du groupe UDF quant à l'indépendance de l'autorité administrative sont parfaitement légitimes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le rapport se veut très précis sur les conditions d'exercice du mandat de ses membres. Il faut, en outre, tenir compte de deux exigences. Premièrement, les assemblées et l'exécutif ne peuvent être totalement écartés du processus de nomination, deuxièmement, l'organisme ne doit pas dépendre des grands corps de contrôle de l'État.

Au total, les grandes lignes du rapport méritent donc d'être défendues. Comme l'a souhaité le Président Pierre Méhaignerie, il faut être audacieux. Même si les aspects budgétaires ne sont pas essentiels, la réforme s'impose pour répondre au souci de simplification et de clarification qui est partagé par tous. Les propositions formulées dans le rapport constituent un tout logique, fruit d'une réflexion commune mûrie au cours de nombreuses auditions. À l'évidence, la création d'une instance d'évaluation indépendante qui complète les outils dont dispose actuellement le Parlement est

indispensable. Il faut également une cellule de prospective, tête de réseaux, qui utilise les moyens actuellement dispersés dans les ministères, les universités, et au sein d'organismes privés dont le développement, grâce à des fondations, est souhaitable. Quant aux outils d'aide à la décision, tels que le Conseil d'analyse économique, la Direction de la prévision et le Conseil économique et social, il n'est pas proposé de remise en cause fondamentale. Le rapport insiste bien, comme cela a été souhaité par plusieurs membres de la MEC, sur la dimension territoriale, indissociable de la prospective dans son ensemble. Sur ce point, et sur la logique organisationnelle qui en découle, il convient de maintenir les conclusions du rapport.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que certains rapports pouvaient soulever les passions et des différences d'appréciation. S'agissant de la Mission d'évaluation et de contrôle, il convient de saluer la cohérence de la démarche du Rapporteur. Les divergences ne concernent pas tant la volonté de réformer – un nouveau souffle est indispensable – que les moyens de conduire cette réforme. En premier lieu, contrairement aux conclusions du rapport, le rattachement de la politique d'aménagement du territoire au Premier ministre paraît essentiel. Par ailleurs, une articulation entre prospective et action est nécessaire. Conformément à la pratique qui a toujours été suivie s'agissant de la MEC, si il n'y a pas de consensus, le rapport pourrait alors être publié en tant que rapport d'information, en application de l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale. Ainsi, en toute hypothèse, les propositions de M. Georges Tron seront publiées, chacun pouvant ajouter ses observations, qui seront annexées au rapport.

À titre d'alternative, une autre solution peut être préconisée : la fonction de prospective pourrait relever dans son ensemble de la DATAR, elle-même rattachée au Premier ministre. Le Plan serait donc absorbé par la DATAR, dont les moyens seraient renforcés. Cela permettrait davantage de lisibilité et une meilleure cohérence d'ensemble. En toute hypothèse, le *statu quo* n'est pas satisfaisant.

Votre Rapporteur, a déclaré comprendre le souhait de certains membres de la MEC tendant à rattacher la politique d'aménagement du territoire au Premier ministre et avoir voulu éviter que le Commissariat général du Plan soit purement et simplement absorbé par la DATAR.

M. Yves Deniaud, co-président de la MEC, a rappelé que les auditions ont été nombreuses et que les débats entre membres de la MEC ont été nourris. Il ne faut donc pas faire un procès d'intention au Rapporteur, qui a retranscrit ce qui a été dit lors de la discussion finale. Il a notamment pris en compte les inquiétudes des membres du groupe socialiste en matière d'aménagement du territoire, en donnant davantage d'importance à la dimension territoriale. Il convient donc de saluer les qualités d'écoute et de retranscription de M. Georges Tron.

La critique selon laquelle le rapport ne traite pas suffisamment du rôle d'évaluation du Parlement n'a pas lieu d'être : ce thème est hors sujet. En effet, le rapport a pour sujet les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales, et non la capacité du Parlement à se saisir de ces mêmes outils. Certes, le Parlement doit progresser dans sa capacité à évaluer les politiques publiques, cependant ce sont tout d'abord les parlementaires eux-mêmes qui doivent être davantage impliqués et actifs en matière d'évaluation : les députés sont maîtres de leur organisation et de leurs moyens budgétaires.

S'agissant de la DATAR, on ne peut pas conduire la réforme de l'État et la décentralisation avec des outils d'aménagement du territoire datant des années soixante. Le rapport ne comporte à cet égard aucun procès d'intention. Une politique se juge tout d'abord à l'importance des crédits qui lui sont consacrés. Or, les moyens budgétaires consacrés à l'aménagement du territoire par les gouvernements successifs n'ont pas été suffisants, à part une brève embellie entre 1993 et 1995. C'est sur ce sujet, aussi, que les inquiétudes devraient se porter.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que le travail de la MEC avait été collégial et que l'architecture générale du rapport était fidèle aux débats. Les observations de M. Jean-Pierre Brard et Pierre Albertini correspondent à des questions posées lors des discussions de la MEC. En revanche,

les critiques systématiques des commissaires socialistes ne correspondent pas aux observations qu'ils ont pu faire lors du travail collégial, et sont très éloignées des discussions.

L'objectif recherché par ce rapport est de simplifier l'architecture de la prospective et de l'évaluation, domaines où les organismes foisonnent. S'agissant de la prospective, la revendication essentielle des membres de la MEC consistait à lier prospective nationale et territoriale et elle a été prise en compte par le Rapporteur. En dehors de cet aspect, il n'y avait aucune divergence de fond sur les réformes proposées en matière de prospective.

Concernant l'évaluation, le bilan du Conseil national de l'évaluation n'apparaît pas satisfaisant. D'ailleurs, celui-ci ne peut même pas être saisi par le Parlement. La création d'une autorité administrative indépendante « à mi-chemin entre l'exécutif et le législatif », pour reprendre l'expression du Rapporteur, est tout à fait pertinente. Il est important que cet organisme puisse être saisi à la fois par le Gouvernement et par le Parlement. Cependant, son indépendance doit absolument être garantie et la formule de nomination retenue par le Rapporteur n'est sans doute pas optimale. Cette réserve ponctuelle ne remet cependant pas en cause la pertinence de la réforme proposée.

Le rôle d'évaluation du Parlement, essentiel aujourd'hui, est inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. La création de cette autorité administrative indépendante ne remet nullement en cause la compétence du Parlement en matière d'évaluation. Au contraire, plus cette instance sera forte et légitime, plus le Parlement aura les moyens de mener à bien sa mission. Il est d'ailleurs essentiel que cette évaluation soit menée aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Avec le renforcement de la décentralisation, les contrôles de légalité et budgétaire des chambres régionales des comptes ne sauraient suffire. Il est essentiel de développer une véritable évaluation des politiques publiques locales. Quels sont les points de divergence qui demeurent ? Il y en a deux : le premier porte sur le rattachement le plus pertinent de la politique d'aménagement du territoire. Il faut que la DATAR soit opérationnelle et que la gestion des crédits de l'aménagement du territoire soit plus efficace. Tous les rapports des parlementaires, ceux de M. Alain Rodet, comme ceux de la Cour des comptes, notamment, reconnaissent les insuffisances actuelles. Il convient donc d'approuver la proposition de rattacher la politique d'aménagement du territoire au Premier ministre.

La seconde question en débat est la liaison entre la prospective nationale et l'aménagement du territoire. Quelle est la meilleure formule ? La proposition de M. Pierre Méhaignerie consistant à créer un vaste organisme chargé de l'aménagement du territoire, d'urbanisme et de prospective est tout à fait intéressante. Elle engloberait une réflexion sur l'aménagement urbain et sur l'équipement. La MEC n'a pas délibéré de cette question. Donc, en l'état actuel des réflexions, il convient d'approuver les conclusions du rapport adopté par la MEC, et de ne pas faire de polémique. Ce rapport reflète bien les préoccupations de la MEC.

M. Pierre Bourguignon a exprimé son incompréhension profonde face à la nature du débat. Il est tout à fait logique qu'une discussion ait lieu au sein de la Commission à propos des conclusions d'un rapport, chaque groupe étant naturellement amené à exprimer sa propre opinion. La volonté manifeste de montrer du doigt le groupe socialiste ne saurait masquer les divergences profondes existant au sein même du groupe UMP. On ne peut que saluer la fougue et le dynamisme du Rapporteur, mais cela ne saurait occulter les questions de fond.

Sur le fond, des analyses ont été faites, même si l'on peut regretter que les partenaires sociaux n'aient pas été plus impliqués et que le travail de la MEC n'ait pas été plus approfondi. Il serait peut être souhaitable que le Rapporteur se voit confier une mission par le Premier ministre, pour élargir la question et poursuivre le débat.

Les économies budgétaires à attendre d'une réforme en la matière sont marginales. La nécessaire rationalisation des structures d'évaluation et de prospective doit essentiellement permettre une plus grande efficacité des outils et de leur capacité d'analyse. La difficulté à laquelle sont confrontés de nombreux rapporteurs spéciaux est que l'évaluation et l'analyse des politiques se fait systématiquement au sein des ministères et non par un organisme indépendant. Pour autant, la haute instance d'évaluation proposée par le Rapporteur ne saurait compenser la criante insuffisance des

moyens dont dispose le Parlement. Les remarques des commissaires socialistes doivent être prises en compte.

M. Louis Giscard d'Estaing a abordé la question du volet territorial de la prospective.

Contrairement à ce qu'affirme le groupe socialiste, qui dénonce dans les propositions du Rapporteur « *le symbole de l'abandon d'une politique d'aménagement du territoire par l'actuelle majorité* », il n'y a absolument rien dans le rapport de la MEC qui aille dans ce sens. Bien au contraire, la majorité a su prouver son attachement à la politique d'aménagement du territoire, ne serait-ce que par la nouvelle étape de la décentralisation voulue par le Gouvernement et adoptée par le Congrès. Les conclusions du Rapporteur n'ont qu'un seul objectif : renforcer l'efficacité des outils existants, et on ne peut donc que souscrire à cette demande.

M. Jean-Pierre Balligand a trouvé anormal que l'on reproche à un commissaire de réagir à des choses qui le choquent dans les conclusions d'un rapport parlementaire soumis au débat. Or, dans les propositions concrètes avancées par le Rapporteur, des « âneries » sont écrites : contrairement à ce qui figure dans la proposition 5, la DATAR n'a pas qu'un rôle prospectif et de gestion : l'essentiel de son travail n'est pas là. Proposer sa dilution dans la direction à l'aménagement du territoire conduira nécessairement à casser la politique de l'aménagement du territoire.

Le « jeu de bowling » auquel les pouvoirs publics se livrent avec la DATAR est habituel. Celle-ci est aujourd'hui rattachée au ministère de la fonction publique, ce qui est absurde, comme il était absurde sous le précédent gouvernement de la rattacher à l'environnement. Dans les deux cas, la politique d'aménagement du territoire se fait phagocyter par sa tutelle. Or, l'existence d'un lieu pour avoir des politiques transversales et interministérielles, est indispensable pour ne pas casser ce qui reste de l'aménagement du territoire. D'autres mesures proposées par le Rapporteur sont bonnes, mais le caractère opérationnel de la Datar doit être impérativement préservé. La proposition consistant à déshabiller ce qui en reste, si elle correspond à une vision de la Cour des comptes, très éloignée des besoins des entreprises, ne peut être admise. Au final, le rapport ne rencontre pas le consensus et ne saurait être un rapport de la MEC.

M. Augustin Bonrepaux, co-Président de la MEC, a rappelé son attachement au rôle d'évaluation et de contrôle du Parlement et de la MEC. Sous la législature précédente les rapports de la MEC ont été systématiquement adoptés à l'unanimité, que le Rapporteur soit issu de l'opposition ou de la majorité. Malheureusement les sujets choisis pour la MEC cette année sont trop politiques, ce qui est contraire à ses objectifs d'évaluation de la dépense publique. Les sujets sont sans doute insuffisamment préparés, ce qui risque de faire perdre de son intérêt à la MEC, comme en témoigne l'absence de la presse à ses récents travaux. Il est donc indispensable de mieux anticiper les sujets traités par la MEC, en y associant mieux la Cour des comptes. De même il est indispensable que les membres de la MEC soient mieux impliqués dans la rédaction du rapport et disposent de propositions écrites lorsqu'ils débattent des conclusions, pour que l'on puisse parvenir à une unanimité et que le malencontreux exemple de cette matinée ne se renouvelle pas. Le travail du Rapporteur doit être publié, avec les observations des divers groupes. Il ne sera ainsi pas perdu ; pour autant il ne suscite pas l'adhésion.

M. Hervé Novelli a salué la pertinence du choix du thème retenu par la MEC. Cependant, il eut été préférable de poser, de manière plus claire, la question du rôle du Commissariat général au plan et de placer cette question au cœur de la réflexion. À cet égard, la nomination d'un nouveau Commissaire général au plan par le Gouvernement, alors que la question de l'existence même de cet organisme doit être posée, est surprenante. Il est regrettable que cette problématique soit occultée par un débat focalisé sur l'aménagement du territoire.

M. Michel Bouvard souscrit aux orientations relatives à la prospective mais s'interroge sur les propositions concernant la DATAR. La partition des missions de gestion de cette dernière entre en contradiction avec la politique d'aménagement du territoire qui est, par essence, de nature interministérielle. Si l'on veut éviter une « vampirisation » des moyens consacrés à l'aménagement du territoire, il faut en avoir une vision globale. L'idée du Président Pierre Méhaignerie est, à cet égard, séduisante. Par ailleurs, il est surprenant que la proposition n° 6 traite du Comité national de la

montagne, qui n'est pas un outil de prospective mais un organisme de consultation assurant un suivi de l'efficacité des politiques engagées. Il y a eu, par le passé, des tentatives demeurées vaines pour rattacher la politique de la montagne au ministère en charge des affaires rurales. Mais la politique de la montagne n'est pas soluble dans la ruralité. Le Comité national de la montagne ne coûte rien en fonctionnement à l'État, car ce sont les ressources humaines de la DATAR qui sont mobilisées. Si les propositions relatives à la prospective sont pertinentes, il convient de préserver le Comité national de la montagne en tant qu'outil indépendant.

En réponse à l'ensemble des intervenants, **voire Rapporteur**, a jugé que le débat se déroule dans des conditions hors du commun. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, les inquiétudes de M. Michel Bouvard sont infondées à la lecture même des termes de la proposition n° 6 qui préconise de « maintenir, en tout état de cause, les politiques de mise en valeur des espaces et les secrétariats des instances de dialogue et de concertation, tels que le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire et le Conseil national de la montagne ».

Quant au qualificatif d'« ânerie » employé par M. Jean-Pierre Balligand au sujet de la DATAR, que peut-on en penser ? Les 268,5 millions d'euros gérés par la DATAR sont loin d'être une somme négligeable. On peut envisager de rattacher cette politique à l'interministérialité, par l'intermédiaire de Maignon. Par ailleurs, les rapports de la Cour des comptes ne doivent pas laisser indifférents les parlementaires.

M. Jean-Pierre Balligand a rappelé que la DATAR ne se réduit pas à sa mission de prospective.

Voire Rapporteur a répondu qu'à force de critiquer ce qui figure dans le rapport, le risque est de maintenir la DATAR telle qu'elle existe aujourd'hui. Par ailleurs, la DATAR a bien une fonction de gestion, une fonction de prospective et une fonction d'intervention. Est-ce une « ânerie » que de le dire ?

Le Commissariat général du plan est au cœur du rapport : il doit s'inscrire dans un ensemble de réseaux. Le rapport a une cohérence : il traite de la prospective et de l'aménagement du territoire, avec comme objectif la simplification du dispositif actuel. Si l'on touche à l'un de ces deux aspects, il n'y a plus de cohérence. On peut s'interroger sur une critique qui ne propose aucune alternative.

Sur la méthode employée par la MEC, il est vrai que les sujets choisis ont été plus politiques que techniques. Il serait souhaitable de ne pas se sentir obligés d'aboutir systématiquement à un consensus, car tout consensus est synonyme de faiblesse. Il faut que le rapport soit soumis au vote.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que, compte tenu du débat, il mettrait aux voix, successivement :

- le principe même de la publication du rapport,
- puis que ce rapport soit publié au nom de la MEC, sinon en tant que rapport d'information en application de l'article 146 du Règlement.

La Commission s'est déclarée *favorable* à la publication du rapport puis elle a adopté, à la majorité, le principe que cette publication soit un rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle, en application de l'article 145 du Règlement..

EXTRAIT DU COMPTE RENDU DE LA REUNION DE COMMISSION DU 21 MAI 2003

Au début de cette réunion, a eu lieu l'échange de vues suivant :

M. Augustin Bonrepaux a demandé que, suite à la réunion du 20 mai 2003, il soit noté que les membres du groupe socialiste n'ont pas adhéré aux travaux de la MEC.

Le Président Pierre Méhaignerie, prenant acte de cette demande, a indiqué que le rapport de M. Georges Tron avait été adopté avec toutes les observations des groupes, la Commission étant une enceinte différente de la MEC ; il est apparu que les objectifs sont largement partagés, mais que des divergences existent sur les propositions.

M. Didier Migaud a contesté que ce rapport puisse être considéré comme un rapport de la MEC, un vote formel n'ayant apparemment pas eu lieu au sein de la mission. Ceci ne crédibilise pas le travail de la MEC. Le Rapporteur a fourni, certes, un important travail, mais n'a pas fait preuve d'esprit d'ouverture, à la différence de M. Laurent Hénart, qui a œuvré pour réunir un consensus autour de conclusions.

Pourquoi la MEC se penche-t-elle à nouveau sur le thème de la redevance audiovisuelle ? La MEC prend une mauvaise tournure en ne se saisissant pas des thèmes pertinents et en s'éloignant de l'esprit constructif qui avait été défini par le Président Pierre Méhaignerie. Il faut trouver des sujets permettant une véritable évaluation.

M. Augustin Bonrepaux a souhaité ne pas apparaître comme co-président de la MEC, s'agissant des organismes d'évaluation.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a fait part de sa déception quant à l'attitude des membres du groupe socialiste. En effet, ces derniers se livrent, dans leur contribution écrite sur les conclusions du rapport, à une remise en cause quasi systématique des points d'accord ; en revanche, les contributions des membres du groupe des députés communistes et républicains et du groupe UDF suivent une démarche cohérente, conforme au cheminement des travaux. Il faut rapprocher les propositions n^{os} 3 et 5 contenues dans le rapport de M. Georges Tron : la politique d'aménagement du territoire peut être élaborée par une structure directement rattachée au Premier ministre. Un désaccord peut effectivement apparaître au sujet de la politique d'aménagement du territoire, mais chacun a pu faire valoir son point de vue, et la qualité des travaux de la MEC n'est nullement remise en cause.

Quant au thème de la redevance audiovisuelle, décidé après un débat où chacun a pu faire valoir son point de vue, il s'inscrit parfaitement dans le calendrier resserré de la MEC, et il est opportun puisque le Gouvernement lui-même est convenu de la nécessité d'actualiser la réflexion menée, il y a trois ans, sur le sujet.

[Retour au sommaire](#)

[Voir la suite du rapport](#)

Rapport d'information de M. Georges Tron sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économique et sociales, n° 876