

N° 447

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **Commissariat général du Plan,***

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice.

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

Plan.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	9
I. L'APPEL À DES COMPÉTENCES DIVERSIFIÉES	11
A. LES EFFECTIFS PROPRES DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	11
B. LES RECOURS AUX VACATAIRES ET AUX STAGIAIRES	12
C. LA COMPOSITION DES GROUPES DE PROJET : UNE VOLONTÉ D'OUVERTURE	14
II. LA VOLONTÉ DE METTRE EN PLACE UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION	15
A. LES GROUPES DE PROJET : DES UNITÉS DE PRODUCTION SOUPLES ET PÉRISSABLES.....	15
1. <i>Les groupes de projet « sectoriels »</i>	15
a) Aperçu général.....	15
b) Le rôle clé des chefs de projet	17
c) Une « fertilisation croisée » entre les groupes.....	17
2. <i>Les groupes de projet transversaux</i>	18
a) Un rôle d'assistance.....	18
b) La place particulière du groupe Aleph	18
3. <i>Des points à clarifier</i>	18
a) Une certaine hétérogénéité des méthodes de travail	19
b) Quelle approche de la prospective ?.....	19
B. LE SECRÉTARIAT DES GROUPES DE PROJET : LA « TOUR DE CONTRÔLE »	20
1. <i>Un rôle essentiel</i>	20
2. <i>Une nécessaire clarification au regard des missions du comité d'évaluation</i>	21
C. LE COMITÉ D'ÉVALUATION : UNE FORME DE CONSEIL SCIENTIFIQUE.....	21
1. <i>Le rôle du comité d'évaluation</i>	21
2. <i>Les résistances à la mise en place d'une « culture de l'évaluation »</i>	23
III. LA DIVERSIFICATION ET L'ÉLARGISSEMENT DE LA DIFFUSION DES PRODUCTIONS	25
A. DES SUPPORTS DIVERSIFIÉS.....	25
1. <i>Les notes</i>	25
2. <i>Les Cahiers du Plan</i>	25
3. <i>Les rapports</i>	26
4. <i>Les interventions hors du Commissariat général du Plan</i>	26
B. UNE CERTAINE IMPRESSION DE CONFUSION.....	26
EXAMEN EN COMMISSION	29

ANNEXES	35
ANNEXE N° 1 : LETTRE DE CADRAGE DU PREMIER MINISTRE EN DATE DU 21 NOVEMBRE 2003	36
ANNEXE N° 2 : LISTE DES GROUPES DE PROJET	37
ANNEXE N° 3 : LETTRE DE MISSION DE MME CATHERINE VAUTRIN EN DATE DU 31 JANVIER 2005	38
ANNEXE N° 4 : NOTE DU GROUPE <i>ALEPH</i> RELATIVE AUX THÈMES DE LA PROSPECTIVE PUBLIQUE	41

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, votre rapporteure spéciale a souhaité mener une mission de contrôle relative au Commissariat général du Plan. **Ce contrôle n'a pas tant porté sur l'utilisation précise des crédits alloués à cette institution que sur son utilité même et les premiers effets de sa mutation.**

Il convient en effet de rappeler que **le Commissariat général du Plan a connu une évolution majeure au cours des deux dernières années.** Dans la lettre de mission en date du 16 avril 2003, qu'il avait adressée à M. Alain Etchegoyen, M. Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, indiquait que celui-ci se voyait « *confier les fonctions de Commissaire au Plan, afin de réfléchir aux moyens qui permettront de **transformer le Commissariat en instance de prospective dont la mission serait redéfinie au regard des évolutions de l'Etat et des problèmes auxquels seront confrontées notre société et notre économie dans les années à venir*** ».

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

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

¹ Cet article dispose que « les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent ».

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

- l'intégration sociale ;

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

Il était également précisé que le Plan devrait notamment porter une **attention particulière aux dimensions européenne et territoriale** des sujets traités, ce qu'il a traduit dans son organisation en mettant en place des groupes de projets transversaux chargés d'assister les autres groupes de projets sur ces questions.

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

Si le Plan semblait ainsi connaître un « nouveau souffle », après avoir fait l'objet de critiques, le succès de l'opération n'était toutefois pas garanti et la question du maintien du Commissariat général du Plan demeurait. Votre rapporteure spéciale avait ainsi conclu son analyse du budget 2005¹ du Commissariat général du Plan en relevant que, si la mutation de cet organisme était désormais bien engagée, il était encore tôt pour en dresser un bilan positif et dire si l'ambition du Commissaire de redonner au Plan son lustre passé avait été atteinte. Pour cette raison, elle avait demandé à votre commission, qui s'interrogeait sur la nécessité de conserver le Commissariat général du Plan, de lui accorder un « crédit temporaire ».

Aussi lui a-t-il semblé nécessaire de s'y rendre à plusieurs reprises pour examiner « de l'intérieur » son mode de fonctionnement et vérifier les avancées promises. Votre rapporteure spéciale a ainsi assisté à des réunions de **trois groupes de projet** – *Isis* (développement durable et responsabilité des entreprises), *Déméter* (prospective du rôle de l'Etat dans la conception et le pilotage des dispositifs de formation professionnelle) et *Saraswati* (prospective de l'Etat et attractivité de la France dans le domaine des activités de recherche-développement-innovation) –, de **deux groupes de projet transversaux** – *Aleph* (prospective de l'Etat stratège et de ses fonctions anticipatrices) et *Racines* (Prospective de la demande d'Etat stratège de la part des collectivités territoriales) –, du **secrétariat des groupes de projet** ainsi que du **comité d'évaluation**, ce qui lui a permis d'avoir une vision globale de l'institution.

¹ Annexe n° 32 au rapport général n° 74 (2004-2005).

Le budget du Commissariat général du Plan

Les crédits inscrits à la section budgétaire « Plan » s'élèvent à 17,9 millions d'euros en 2005. Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits inscrits en loi de finances initiale depuis 2001 :

Evolution des crédits de la section budgétaire "Plan" depuis 2001

(en euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits de paiement	25 910 910	26 686 550	25 379 323	24 688 290	17 916 686
Autorisations de programme	503 000	808 000	958 000	908 000	649 000

Source: "vert" budget voté 2005 Services du Premier ministre, IV, Plan

Ces crédits figurant au sein de la section budgétaire « Plan » comprennent les crédits attribués au Commissariat général du Plan ainsi qu'au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), au Conseil national de l'évaluation (CNE), à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) et, pour les années antérieures à 2005, au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et au Centre d'études prospectives d'économie mathématique (CEPREMAP)¹. **Les crédits propres** du Commissariat général du Plan s'élèvent à 10,07 millions d'euros en 2005.

¹ Pour une analyse détaillée de ces crédits, se reporter aux développements de votre rapporteure spéciale sur le budget 2005, dans l'annexe n° 32 au rapport général n° 74 (2004-2005).

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

Au terme de son contrôle du Commissariat général du Plan, votre rapporteure spéciale estime que plusieurs évolutions sont nécessaires, dont certaines sont d'ores et déjà envisagées par la direction. **Le Commissariat général du Plan doit ainsi :**

- 1) harmoniser les méthodes de travail des différents groupes de projet, afin d'asseoir la crédibilité et le « style » de l'institution et de disposer d'éléments comparatifs indissociables de l'évaluation ;
- 2) mieux former et encadrer les prochains chefs de projet, pour renforcer la culture de management ;
- 3) définir précisément les obligations des membres des groupes de projet et les règles déontologiques qui leur sont applicables ;
- 4) clarifier la manière de concevoir la démarche prospective ;
- 5) mener une réflexion sur le traitement des commandes extérieures au regard de ses objectifs propres et de la spécificité de sa démarche ;
- 6) clarifier les rôles respectifs du secrétariat des groupes de projet et du comité d'évaluation, afin de renforcer leur légitimité ;
- 7) expliquer clairement sa démarche et le statut des différentes publications, afin d'éviter tout malentendu dans leur utilisation.

Enfin, votre rapporteure spéciale relève que **le repositionnement du Commissariat général du Plan ne solde pas les réflexions sur l'organisation et l'utilisation de la prospective en France**, notamment au sein de l'appareil d'Etat, qui se révèle souvent un piètre stratège dans un monde incertain et dangereux.

I. L'APPEL À DES COMPÉTENCES DIVERSIFIÉES

A. LES EFFECTIFS PROPRES DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

D'après les informations communiquées à votre rapporteure spéciale, le Commissariat général du Plan compte 139 postes budgétaires, les temps partiels étant, dans cette évaluation, comptabilisés comme un poste.

Le tableau suivant décrit les principales caractéristiques des effectifs salariés du Commissariat en 2005 :

Effectifs: 139	Titulaires: 67	Contractuels: 72
Cadres: 68 Hommes: 43 Femmes: 25	Niveau A: 19 Hommes: 12 Femmes: 7	CDD: 38 - CDI: 11 Hommes: 31 Femmes: 18
Non cadres: 71 Hommes: 27 Femmes: 44	Niveaux B et C: 48 Hommes: 18 Femmes: 30	CDD: 0 - CDI: 23 Hommes: 9 Femmes: 14

Source: Commissariat général du Plan

On remarque que la parité est globalement respectée au sein des effectifs (70 hommes pour 69 femmes), même si cet équilibre ne se retrouve pas au sein des catégories cadres/non cadres. A cet égard, il a été précisé à votre rapporteure spéciale que, dans le **souci de rééquilibrer la parité parmi les cadres du Plan**, 12 femmes avaient été recrutées depuis mai 2003, pour un total de 17 postes ouverts.

Le Plan comprend 20 conseillers scientifiques, dont quatre chefs de projet et 13 membres de groupes de projet. Parmi ceux-ci, on dénombre 11 universitaires, trois personnes venant du secteur privé, une retraitée, une personne issue d'une association et quatre personnes émanant de l'administration.

Parmi les 30 chefs de projet (19 hommes et 11 femmes), sur le rôle desquels nous reviendrons ultérieurement, on dénombre 4 conseillers scientifiques, 3 chefs de service et 23 chargés de mission.

B. LES RECOURS AUX VACATAIRES ET AUX STAGIAIRES

A côté de ses effectifs propres, le Plan fait davantage appel à des vacataires et à des étudiants stagiaires, dans le but de diversifier une expertise et d'en assurer, autant que de besoin, le haut niveau.

Les offres de stage à destination des étudiants des grandes écoles ont en effet été relancées en 2003, pour passer de deux stagiaires à environ 40 stagiaires par an. Le Plan accueille ainsi une vingtaine d'étudiants en permanence, y compris des étudiants étrangers. Il est demandé à ces stagiaires un retour d'expérience à la fin de leur période au Plan.

Le Plan a, par ailleurs, davantage recours aux vacataires pour les travaux des groupes de projet, dont le fonctionnement est analysé dans la deuxième partie du présent rapport d'information. Au total, 119 personnes ont ainsi bénéficié des crédits de vacation depuis 2003 dans le cadre du fonctionnement des groupes de projet, dont 42 étudiants, 36 professeurs, 18 personnes émanant du secteur privé et deux personnes retraitées. Ces vacations ont été accordées pour des durées variant de quelques semaines à plusieurs mois.

Les crédits de vacation font l'objet d'une négociation entre le chef de projet et la personne concernée, dans la limite de 1.000 euros mensuels pour une personne issue de l'administration et 2.000 euros mensuels pour une personne issue du secteur privé. Les étudiants bénéficient de crédits de vacation (appelés gratifications), sur la base d'un tiers du SMIC, dans le cadre de conventions écrites entre le Plan et l'université ou la grande école d'origine. La somme arrêtée fait ensuite l'objet d'une validation par le commissaire au Plan.

D'après les informations communiquées par le Commissariat général du Plan, les crédits de vacation s'élevaient à **623.724 euros en 2004** et ont été **consommés à 98,53 %**. Ils atteignent **629.011 euros en 2005** et devraient être intégralement dépensés.

Le tableau suivant retrace l'ensemble des vacataires sollicités par le Plan depuis 2003, en les ventilant par groupe de projet et en détaillant leur origine professionnelle.

Les vacataires sollicités depuis 2003

Groupe de projet	Nombre de vacataires	Professions/origines
ALEPH	3	Etudiants
ARIANE	3	Etudiants
CADUCEE	4	3 étudiants 1 professeur
CARNOT	2	1 sans emploi 1 CRE
COSMOS	9	2 journalistes 2 étudiants 4 privés 1 CNRS
DELOS	5	2 étudiants 1 consultant 2 professeurs
DEMETER	6	3 professeurs 1 étudiant 2 privés
Mission EHPAD	1	Etudiant
Mission PMQ	2	1 professeur 1 privé
EQUILIBRES	2	Etudiants
EUROPE	5	1 professeur 4 étudiants
FONTAINE	1	Privé
GESTE	4	1 professeur 2 privés 1 étudiant
ISIS	5	3 étudiants 2 privés
JONAS	3	1 professeur 1 privé 1 étudiant
MANON	5	2 professeurs 3 INRA
MOSTRA	1	Etudiant
ORFEO	3	1 étudiant 1 privé 1 CNRS
PERGAME	1	Etudiant
PERROUX	12	6 professeurs 1 retraité 3 CNRS 1 étudiant
PIETA	2	Etudiants
POLES	9	5 professeurs 2 étudiants 2 géographes
PROMETHEE	1	Professeur
RACINES	3	1 étudiant 2 privés
SARASWATI	5	3 professeurs 2 étudiants
SIGMA	11	5 professeurs 1 CNRS 1 SNCF 3 étudiants 1 privé
SIRENE	2	1 privé 1 étudiant
TELEMAQUE	1	Professeur
THESEE	1	Retraité
THOMAS	1	Professeur
UTILITIES	5	3 étudiants 2 professeurs

Source : Commissariat général du Plan

C. LA COMPOSITION DES GROUPES DE PROJET : UNE VOLONTÉ D'OUVERTURE

La composition des groupes de projet, nouvelles unités de production du Plan, ne se cantonne toutefois pas aux permanents du Commissariat et aux vacataires.

De nombreux membres des groupes de projet, extérieurs au Plan, ne bénéficient en effet d'aucune rémunération, tandis que d'autres peuvent n'en recevoir que pour une durée très limitée par rapport à l'ensemble des travaux du groupe, par exemple à l'occasion de la remise d'une production écrite.

La composition des groupes de projet est, en premier lieu, l'affaire des chefs de projet, mais le secrétariat des groupes de projet et le comité d'évaluation, dont les rôles sont présentés dans la deuxième partie de ce rapport, peuvent intervenir pour demander à celui-ci de revoir la composition du groupe, de la diversifier ou d'intégrer telle personne particulièrement intéressante dans le cadre des travaux menés. Au demeurant, la composition du groupe n'est pas figée dès le départ : elle peut évoluer en fonction des réflexions du groupe, qui bénéficie également d'éclairages extérieurs par le biais des auditions auxquelles il procède.

Globalement, on peut dire qu'**une attention particulière est portée à la composition des groupes de projet**, afin que ceux-ci associent des personnalités d'horizons divers, pluridisciplinaires et mêlant secteur privé et secteur public. Cette attention se retrouve également dans la composition du comité d'évaluation.

II. LA VOLONTÉ DE METTRE EN PLACE UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION

A. LES GROUPES DE PROJET : DES UNITÉS DE PRODUCTION SOUPLES ET PÉRISSABLES

Les groupes de projet sont au cœur de la rénovation du Commissariat général du Plan. Véritables unités de production de ce dernier, ils présentent la caractéristiques d'être souples et périssables : souples parce que leur objet peut évoluer en cours de réflexion et parce qu'ils peuvent être créés en fonction des besoins (ressentis à l'intérieur du Commissariat général du Plan ou en raison de commandes externes), périssables dans la mesure où ils n'ont pas vocation à perdurer et où la culture d'évaluation qui se met en place peut conduire à leur arrêt, à la leur scission ou à leur fusion.

Selon le Commissariat général du Plan, le choix de cette formule correspond à la nécessité pour lui d'aborder des problématiques parfois radicalement nouvelles et uniquement sous l'angle de la prospective, ainsi qu'à la volonté de retrouver la souplesse et l'esprit de mission des origines.

Deux types de groupes de projet doivent être distingués : les groupes de projet que l'on peut qualifier de « sectoriels » et les groupes de projet transversaux.

1. Les groupes de projet « sectoriels »

a) Aperçu général

Les groupes de projet « sectoriels » peuvent être mis en place par le Plan en fonction de ses souhaits propres (auto-saisine) ou à la suite d'une commande. A la suite de la réorganisation du Plan en 2003, les premiers groupes ont essentiellement été le fruit d'auto-saisines. Depuis les premiers résultats, on assiste en revanche à un retour des commandes externes, ce qui **peut introduire un certain flou dans la définition de la mission du Commissariat : prospective, prévision ou aide à la décision ?**

Le Plan a, par exemple, mis en place un groupe de travail sur la prospective des besoins en établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes, afin de répondre à une commande en date du 31 janvier 2005 de Mme Catherine Vautrin, alors secrétaire d'Etat aux personnes âgées. Des groupes de travail ont également été mis en place pour répondre à des commandes du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement sur les services à la personne ou de notre collègue député

Gilles Carrez sur l'évaluation des politiques de baisse des charges. Comme l'indique le Commissaire au Plan dans son avant-propos au troisième numéro des *Regards prospectifs sur l'Etat stratège* de juin 2005, « nous avons bien conscience que **les décideurs publics n'ont pas seulement besoin de travaux prospectifs. Nos groupes de projet font de la prospective mais ils sont animés par des experts dont les compétences peuvent être utiles sur le présent autant que sur l'avenir** ».

Sous réserve des remarques précédentes relatives à la possibilité d'arrêt, de fusion ou de scission des groupes de projet, leur durée de travail s'étend en général sur une période de 15 à 18 mois, qui se décompose en trois phases : une phase de diagnostic, une phase de définition de scénarios, une phase de propositions. Chaque groupe peut, en outre, mettre en place des ateliers en son sein, comme a pu le constater votre rapporteure spéciale en suivant les travaux du groupe *Isis*.

Le fonctionnement du groupe Isis

Le groupe *Isis* (développement durable et responsabilité des entreprises) s'est mis en place en septembre 2004 et ses travaux devraient courir sur une période d'environ une année. La composition du groupe a été déterminée par le chef de projet.

Trois ateliers ont été mis en place, de septembre 2004 à février 2005, afin de réfléchir à des problématiques transversales et à l'articulation des enjeux du développement durable :

- compétitivité, environnement et innovation ;
- gouvernance sociale ;
- mesures incitatives possibles en faveur des entreprises/produits vertueux.

Chaque membre du groupe a pris part à un ou deux ateliers. Les comptes-rendus ont été envoyés à l'ensemble des membres du groupe afin que ceux-ci puissent avoir une vision globale des travaux.

Le groupe a mené des auditions et a également bénéficié de contributions de certains de ses membres. En dehors des membres du groupe, près de 60 personnes issues d'horizons professionnels et géographiques différents ont ainsi été entendues.

A partir de ces travaux préparatoires ont été retenus **quatre thèmes transversaux** (finances ; acteurs sociaux ; normes ; gouvernance communautaire et mondiale) et **quatre thèmes sectoriels** (textile, chimie, éco-industries, logistique).

Le groupe a alors mené des réunions prospectives sur chacun de ces thèmes, rassemblant les membres du groupe ou les personnalités auditionnées les plus pertinents. Les résultats de ces travaux ont été présentés et discutés en séance plénière par les membres du groupe et par un intervenant extérieur.

La séance de travail du jeudi 26 mai 2005, à laquelle votre rapporteure spéciale a assisté, était consacrée à la prospective du secteur de la chimie, en s'intéressant à la localisation des investissements, à l'innovation ainsi qu'aux enjeux environnementaux, sociaux et sociétaux liés à cette activité. Chaque membre du groupe avait reçu au préalable un dossier préparé par le chef de projet, notamment à partir de contributions antérieures des membres du groupe. Après une présentation liminaire du chef de projet, la personne auditionnée, en l'espèce le président de l'Académie des technologies, a répondu aux observations contenues dans la note de cadrage de la réunion puis la discussion s'est engagée avec les membres du groupe. Chaque réunion fait l'objet d'un compte-rendu.

Le travail sectoriel sur la chimie devrait faire l'objet d'une prochaine publication dans le cadre des *Cahiers du Plan*.

b) Le rôle clé des chefs de projet

Les chefs de projet détiennent un rôle essentiel dans le fonctionnement des groupes. Ils en sont à la fois les animateurs, les rédacteurs principaux, ainsi que des chefs de projet au sens strict, chargés de mener à son terme une mission définie.

Comme le souligne le Commissariat général du Plan, **la fonction de chef de projet ne constitue pas un statut juridique ni administratif**, mais traduit une responsabilité à l'égard du management d'une équipe, ainsi que de l'avancement et de la qualité des travaux du groupe. Celle-ci est régulièrement évaluée (cf. infra) et, corollaire de ce mode de fonctionnement, le « droit à l'erreur » est permis : l'arrêt éventuel d'un groupe de projet à la suite d'une recommandation du comité d'évaluation ne met pas en cause les fonctions qu'exerce par ailleurs le chef de projet à l'intérieur du Plan.

c) Une « fertilisation croisée » entre les groupes

Un autre élément important du fonctionnement des groupes de projet réside dans la notion de « fertilisation croisée ». Certains groupes traitent en effet de sujets parfois voisins ou complémentaires. Dans ce cadre, **il convient de veiller à ce que les travaux des uns puissent alimenter les réflexions des autres**. Fonctionnellement, cette prise en compte est facilitée par le fait que le chef d'un groupe est également membre d'un autre groupe. Il peut diriger un atelier ou tester ses pistes de réflexion au sein d'un autre groupe. Le secrétariat des groupes de projet et le comité d'évaluation veillent également à cette transversalité.

2. Les groupes de projet transversaux

a) Un rôle d'assistance

Si les groupes de projet transversaux sont bien des groupes de projet avec leurs réflexions et leurs dynamiques propres, ils présentent toutefois des caractéristiques particulières et apparaissent à certains égards comme des « *primi inter pares* ». En effet, ils sont chargés d'apporter une assistance aux autres groupes de projet et exercent sur eux une forme de « tutelle », dans la mesure où leurs chefs siègent au secrétariat des groupes de projet.

Les liens entre les groupes de projet « sectoriels » et les trois groupes de projet « transversaux » diffèrent suivant le groupe transversal considéré et l'état d'avancement des travaux.

Si l'on considère par exemple le groupe *Isis*, le chef de projet du groupe *Europe* a directement participé à ses travaux et a dirigé l'un des ateliers mis en place au cours de la phase initiale. Le groupe *Aleph* a, quant à lui, apporté un soutien méthodologique à la mise en place du groupe et joue un rôle important de soutien dans la phase finale de rédaction du rapport.

b) La place particulière du groupe Aleph

Le groupe *Aleph* occupe lui-même une place particulière dans la mesure où la prospective constitue son champ de réflexion et où il apporte une aide méthodologique aux autres groupes, en leur proposant notamment une formation à la démarche prospective. Le groupe suit également l'état d'avancement des travaux des différents groupes de projet et les difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

Par ailleurs, ce groupe de projet anime le réseau interministériel de prospective, qui rassemble des membres des cellules prospectives des différents ministères. Ce réseau a vocation à favoriser les rencontres et à créer une sorte de culture commune de la prospective. Le groupe *Aleph* entretient également des liens avec les réseaux d'entreprises privées de prospective.

3. Des points à clarifier

Au vu des réunions auxquelles votre rapporteure spéciale a assisté, différents points lui paraissent devoir être clarifiés à l'avenir.

a) Une certaine hétérogénéité des méthodes de travail

On observe tout d'abord une certaine hétérogénéité des méthodes de travail entre les groupes de projet, notamment dans la manière d'impliquer les différents membres : si certains produisent directement des écrits alimentant la réflexion du groupe, d'autres « se contentent » de réagir aux écrits du chef de projet.

Celui-ci dirige son groupe comme il l'entend et est jugé sur les résultats. Il n'est dès lors pas surprenant que les manières de conduire les projets diffèrent suivant les individus.

Pour autant, **il paraît important à votre rapporteure spéciale d'harmoniser les méthodes de travail des différents groupes de projet, afin d'asseoir la crédibilité et le « style » du Plan et de disposer d'éléments comparatifs indissociables de l'évaluation.**

Le commissaire adjoint au Plan, M. Frédéric Tiberghien, a indiqué à votre rapporteure spéciale que **les chefs de projet de la « deuxième vague » seraient davantage encadrés.** Des réflexions sont actuellement menées afin de définir des critères de sélection des chefs de projet et de leur accorder des formations adaptées comprenant différents modules : démarche prospective et dernières théories relatives à l'Etat stratège, conduite de projet, animation d'un groupe, rôle d'un chef de projet...

b) Quelle approche de la prospective ?

En lien avec la remarque précédente, la conception de la démarche prospective soulève une interrogation. Certains chefs de projet estiment qu'ils font de la « prospective concertée » avec les différents membres du groupe, tandis que d'autres chefs de projet rejettent cette notion et revendiquent le fait de ne pas rechercher le consensus.

Votre rapporteure spéciale a pu constater que des résistances ou des tensions apparaissent parfois au sein des groupes. Elle a notamment relevé, dans les groupes qu'elle a observés, les réticences de certaines administrations centrales à accepter certaines pistes de réflexion, voire plus simplement à coopérer lorsque des cellules de réflexion d'un ministère travaillaient sur un thème très voisin de celui traité par le groupe de projet, et ce alors même que le ministère était représenté au sein du groupe. **Le positionnement du Commissariat général du Plan doit, de ce point de vue, être clarifié et un *modus vivendi* doit être trouvé avec les administrations de l'Etat et, plus généralement, avec les personnes participant aux travaux des groupes de projet.**

Dans certains cas, les tensions sont parfois très vives. Votre rapporteure spéciale a ainsi observé qu'un désaccord de fond persistait au sein du groupe *Déméter* sur le champ même de réflexion du groupe et ses implications. Ce désaccord avait même entraîné la démission (temporaire) d'un membre du groupe. Si le consensus n'est pas forcément recherché, la voie semble toutefois étroite, dans la mesure où des démissions de ce genre risqueraient de nuire à la crédibilité des travaux des groupes de projet. C'est la raison pour laquelle **la manière de concevoir la démarche prospective devra à l'avenir être clarifiée.**

Cette question est encore rendue plus complexe lorsque l'on considère les commandes extérieures, par exemple d'un ministre, qui sont traitées en priorité. Les travaux peuvent alors s'écarter de la démarche prospective pure pour s'apparenter davantage à une aide à la décision ou à un travail de prévision. S'il paraît difficile de porter un jugement définitif sur ce point, **il paraît essentiel de mener une réflexion sur le traitement des commandes extérieures au regard des objectifs propres et de la spécificité de la démarche du Commissariat général du Plan.**

B. LE SECRÉTARIAT DES GROUPES DE PROJET : LA « TOUR DE CONTRÔLE »

1. Un rôle essentiel

Le secrétariat des groupes de projet est, pour reprendre l'expression du commissaire adjoint, la « tour de contrôle » des travaux des groupes de projet.

La composition du secrétariat des groupes de projet

Le secrétariat des groupes de projet est actuellement composé des personnalités suivantes :

- M. Frédéric Tiberghien, commissaire adjoint au Plan, qui dirige le secrétariat ;
- Mme Catherine Bassani-Pillot, chargée de la communication interne et des relations institutionnelles ;
- Mme Marie-Christine Gorju, assistante des groupes de projet ;
- Mme Nicole Mas, assistante de M. Frédéric Tiberghien ;
- M. Bruno Héroult, chargé de mission, chef du groupe transversal *Aleph* ;
- Mme Catherine Maubert, chargée de mission, chef du groupe transversal *Racines* ;
- Mme Vanessa Wisnia-Weill, chargée de mission, chef du groupe transversal *Europe*.

Le secrétariat des groupes de projet assure le suivi des travaux des groupes et gère le calendrier des publications. Il a été précisé à votre rapporteure spéciale que les outils de suivi des groupes de projet seraient renforcés à l'avenir.

Il lit toutes les productions émanant des groupes de projet et « qualifie » ces publications. En effet, tout groupe de projet ne débouche pas sur un rapport en bonne et due forme, ce qui fera l'objet d'une analyse dans le cadre de la troisième partie de ce rapport. Le secrétariat des groupes de projet peut, par exemple, décider, au vu de la consistance de la production qui lui est soumise, que le travail fera l'objet d'un cahier, et non d'un rapport.

Cette lecture des membres du secrétariat recouvre plusieurs aspects : au-delà de l'aspect formel, ces derniers veillent à ce que les trois axes majeurs définissant les productions du Plan – les dimensions prospective, territoriale et européenne – se retrouvent bien au sein des travaux menés par les groupes de projet.

2. Une nécessaire clarification au regard des missions du comité d'évaluation

Les remarques des membres peuvent toutefois dépasser ce stade et, ainsi que votre rapporteure spéciale l'a constaté, toucher au fond des productions, en fonction des connaissances des uns et des autres. La distinction entre le secrétariat des groupes de projet, forme de comité de pilotage et de lecture qui doit s'assurer de la cohérence des publications, et le comité d'évaluation, forme de conseil scientifique qui doit juger de leur valeur, s'estompe alors. M. Frédéric Tiberghien, commissaire adjoint au Plan, a indiqué à votre rapporteure spéciale qu'une réflexion serait menée dans les mois qui viennent afin de **clarifier les rôles respectifs de ces deux instances et de renforcer ainsi la légitimité du secrétariat des groupes de projet.**

C. LE COMITÉ D'ÉVALUATION : UNE FORME DE CONSEIL SCIENTIFIQUE

1. Le rôle du comité d'évaluation

Le comité d'évaluation est l'instance suprême d'évaluation du travail des groupes de projet et joue le rôle d'un conseil scientifique.

La composition du comité d'évaluation

Le comité d'évaluation est actuellement composé des personnalités suivantes¹ :

- M. Alain Etchegoyen, commissaire au Plan ;
- M. Frédéric Tiberghien, commissaire-adjoint au Plan ;
- M. Jean Berthezène, secrétaire général du groupe MORNAY ;
- Mme Claire Bodin, économiste de la santé, conseiller à la Caisse primaire d'assurance maladie du Vaucluse et à l'Union régionale des caisses d'assurance maladie de la région Provence-Alpes-Côte d'azur ;
- M. Dominique Damon, présidente d'Evalind International
- M. Saadi Lahlou, chef du laboratoire de design cognitif à EDF recherche et développement ;
- Mme Christiane Lambert, présidente de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Maine-et-Loire et du Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement (FARRE) ;
- M. Yves Lichtenberger, président de l'université de Marne-la-Vallée ;
- M. Jean-Luc Lory, adjoint de l'administrateur de la Fondation « Maison des Sciences de l'Homme » et ethnologue au CNRS ;
- Mme Catherine Paradeise, professeur de sociologie à l'université de Marne-la-Vallée ;
- M. Jean-Noël Treilles, directeur général de BioPartners.

Le comité d'évaluation est chargé d'auditionner les chefs de projet trois fois par an. Ses réunions sont confidentielles. En général, il procède à l'examen de trois groupes de projet à chacune de ses réunions, qui se déroulent, pour chaque groupe de projet, de la manière suivante :

- un quart d'heure est consacré à un tour de table entre les membres du comité, qui ont reçu plusieurs jours avant la réunion un dossier relatif aux travaux du groupe ;

- le(s) chef(s) de projet est ensuite auditionné pendant environ une demi-heure et doit répondre aux questions et observations des membres du

¹ Les membres du comité d'évaluation ont été nommés pour une période de deux années à compter de septembre 2003. Des changements sont toutefois intervenus dans la composition du comité : M. Saadi Lahlou a ainsi remplacé M. Jean-Claude Milleron, économiste. Par ailleurs, M. Frédéric Tiberghien siégeait au départ en tant que personnalité qualifiée au comité d'évaluation, avant d'y siéger en tant que commissaire adjoint. Inversement, M. Jean Berthezène y siégeait initialement en tant que commissaire adjoint, avant d'y être désigné comme personnalité qualifiée, en remplacement de M. Frédéric Tiberghien. La composition du comité d'évaluation sera renouvelée en septembre 2005.

comité d'évaluation. Celles-ci peuvent porter sur le contenu même ou la lisibilité des productions du groupe comme sur ses méthodes de travail ou sa composition ;

- à la suite de cette audition, les membres du comité d'évaluation formulent des recommandations, consignées dans des fiches de recommandations validées lors de la réunion suivante du comité d'évaluation, qui comprennent deux parties (commentaires et questions ; recommandations). Chaque chef de projet est reçu individuellement par le commissaire au Plan ou le commissaire adjoint à la suite du comité d'évaluation. Certains chefs de projet choisissent ensuite de lire les recommandations du comité d'évaluation devant leur groupe de projet.

Votre rapporteure spéciale a pu apprécier la qualité des échanges entre les membres du comité d'évaluation et la clarté de leurs recommandations. Celles-ci peuvent insister sur la nécessité pour tel groupe de s'assurer des interfaces avec les autres groupes de projet, d'approfondir certains points, de transmettre dans les meilleurs délais au comité d'évaluation une note lui permettant d'apprécier l'évolution de la réflexion menée, de faire preuve de davantage d'originalité... Elles peuvent également inciter le groupe à terminer ses travaux avant une certaine date ou, si le comité d'évaluation estime que les travaux du groupe ne sont pas satisfaisants, préconiser purement et simplement à leur arrêt. Le comité d'évaluation peut également recommander d'adjoindre un co-chef de projet, s'il estime que le chef de projet désigné rencontre des difficultés dans la conduite de son groupe.

2. Les résistances à la mise en place d'une « culture de l'évaluation »

Si cette culture de l'évaluation se met en place, votre rapporteure spéciale a constaté qu'elle pouvait se heurter à certaines résistances.

Les recommandations de recadrage sont plus ou moins bien vécues par le chef de projet, qui doit convaincre son groupe de leur pertinence, comme a pu le constater votre rapporteure spéciale. Ceci illustre la **nécessité de disposer d'une culture de « management »**, qui n'est pas forcément dans les habitudes de fonctionnement du Plan, qui reposent davantage sur l'expertise et la compétence. L'effort de formation des chefs de projet devrait s'attacher à renforcer cette culture. En outre, **ces difficultés qui peuvent survenir dans les relations entre le comité d'évaluation et les groupes de projet plaident pour une clarification de celles-ci.**

Les différentes instances constituées de façon empirique dans une phase de mutation doivent encore trouver leur légitimité dans des rapports autres que hiérarchiques.

En effet, à côté de ces structures répondant à des logiques de projet perdure une structure hiérarchique. Ainsi, **le comité de direction**, composé des commissaires, des chefs de service et des chefs de projet transversaux, **débat et décide des grandes orientations du Plan au début de chaque semaine**. Les chefs de service assurent le recrutement des personnels salariés, assurent leur intégration au Plan et le suivi de leur carrière. De manière générale, ils assurent le management des ressources humaines et l'animation de leur service. Ils transmettent les décisions prises lors des comités de direction et font partager les grandes orientations à l'ensemble du personnel. D'un point de vue scientifique, ils doivent capitaliser l'expertise accumulée au Plan, y compris celle des groupes de projet et peuvent assurer le « service après publication » des groupes de projet.

III. LA DIVERSIFICATION ET L'ÉLARGISSEMENT DE LA DIFFUSION DES PRODUCTIONS

A. DES SUPPORTS DIVERSIFIÉS

Le Commissariat général du Plan a diversifié ses types de production afin d'obtenir une diffusion plus large. Les productions sont ainsi de trois types : les notes, les cahiers et les rapports.

1. Les notes

Les notes, qui figurent sur le site internet du Commissariat général du Plan, permettent aux groupes de faire le point sur un sujet précis ou de présenter leur démarche ainsi que l'état de leurs réflexions.

Certaines de ces notes ont été reprises dans le cadre des *Regards prospectifs sur l'Etat stratège*, qui rassemblent des « quatre pages » émanant de chaque groupe de projet. D'autres notes, comme celle jointe en annexe du présent rapport d'information, sont plus détaillées.

Certains groupes diffusent également leurs notes dans le cadre de revues extérieures et les font traduire. Ainsi le groupe Aleph a-t-il publié quelques notes dans les revues *Futuribles* et *Foresight*, ce qui témoigne de l'intérêt suscité par ces travaux.

2. Les Cahiers du Plan

Plus denses et volumineux, les Cahiers du Plan sont conçus pour permettre de comprendre la démarche des groupes de projet et les caractéristiques de leur travail, sans attendre leurs publications finales.

Comme il est dorénavant précisé en exergue de chaque cahier, « *ils contiennent des productions " intermédiaires ", au sens chronologique du terme, mais indispensables dans une démarche prospective. Parfois non prospectifs ni réellement stratégiques, ces cahiers peuvent présenter : des études commandées par les groupes de projet, des comptes rendus de séminaires ou de journées d'étude, des restitutions de groupes techniques, des exposés de membres des groupes, des synthèses bibliographiques, des restitutions d'entretiens, des analyses de données quantitatives, une veille documentaire ou électronique, etc.*

« Ils entendent contribuer au débat public et nourrir la réflexion sur les grandes questions de société. Leur intérêt intellectuel tient ainsi à ce qu'ils montrent comment la prospective se fabrique, comment elle prend forme, comment les résultats et raisonnements se dégagent progressivement ».

A la différence des rapports, ces cahiers, qui s'apparentent à des « *working papers* », reflètent les analyses des auteurs et, dans la mesure où il s'agit de documents intermédiaires, ne traduisent pas les positions définitives du Commissariat général du Plan.

3. Les rapports

Le rapport est le type de production le plus élaboré, qui engage le Plan. Ainsi qu'il a été relevé, tous les groupes de projet ne débouchent pas sur un rapport, tandis que le secrétariat des groupes de projet dispose d'une marge d'appréciation pour la qualifier la production, en fonction de sa densité ou de son intérêt.

Ces rapports sont publiés à la Documentation française dans le cadre de deux collections : « Les regards prospectifs » et « Qualifications et prospectives ».

4. Les interventions hors du Commissariat général du Plan

A côté de ces publications, les chefs de projet et, le cas échéant, certains membres des groupes de projet, répondent à des sollicitations extérieures pour participer à des colloques ou débats divers, qui leur permettent de faire connaître leurs travaux et leurs réflexions.

B. UNE CERTAINE IMPRESSION DE CONFUSION

Si cette diversification des productions présente un intérêt dans la mesure où elle permet de toucher un public plus large, elle peut également donner une impression de « confusion » voire de « fouillis », notamment si les conclusions d'un groupe diffèrent de ses productions antérieures.

A cet égard, **un effort particulier de pédagogie doit être mené pour expliquer clairement la démarche du Plan et le statut des différentes publications, afin d'éviter tout malentendu dans leur utilisation.** Un travail en ce sens a été effectué dans le cadre du Cahier du Plan (n° 6) consacré à la « *distribution des emplois entre les territoires français dans un contexte de concurrence internationale* ». Il doit être poursuivi.

Par ailleurs, le commissaire adjoint a annoncé à votre rapporteure spéciale que la série des *Regards prospectifs sur l'Etat stratège* serait probablement abandonnée. Cet outil était en effet destiné à montrer le cheminement des groupes de projet, dans la phase initiale et en l'absence de toute réflexion aboutie. Dès lors que les premières productions finales paraissent, sa pertinence apparaît moindre, et ce d'autant plus que cet outil se révélait finalement peu lisible et pratique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 30 juin 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication** de **Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial**, sur le **Commissariat général du Plan**

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a indiqué que le contrôle mené au Commissariat général du Plan au cours des dernières semaines, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), n'avait pas tant porté sur l'utilisation précise des crédits alloués à cette institution que sur son utilité même et les résultats de sa mutation.

Elle a rappelé que le Commissariat général du Plan avait connu une évolution majeure au cours des deux dernières années et qu'il s'était recentré sur la prospective. Elle a précisé que, dans ce cadre, le Premier ministre lui avait demandé de porter une attention particulière aux dimensions européenne et territoriale des sujets traités.

Elle a toutefois observé que, dans cette phase de repositionnement, le Plan avait fait l'objet de critiques et que sa rénovation laissait sceptique nombre d'observateurs, dont la commission des finances, qui s'était posé la question du maintien de cette institution.

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a remarqué qu'ayant demandé à la commission des finances de « faire crédit » au Plan d'une année lors de l'examen du budget 2005, elle avait estimé nécessaire de s'y rendre à plusieurs reprises pour vérifier les avancées promises.

Elle a expliqué qu'afin d'avoir une vision globale de l'institution, elle avait assisté aux réunions de trois groupes de projet, de deux groupes de projet transversaux, du secrétariat des groupes de projet ainsi que du comité d'évaluation.

Elle a relevé que le Commissariat général du Plan comptait aujourd'hui 139 postes budgétaires, dont 67 titulaires et 72 contractuels. Elle a précisé que la parité était globalement respectée au sein des effectifs. Elle a indiqué qu'en sus de ses effectifs propres, le Plan faisait davantage appel à des vacataires et à des étudiants stagiaires. Elle a ainsi noté que les offres de stage à destination des étudiants avaient été relancées en 2003 et que le Plan accueillait en permanence une vingtaine d'étudiants, auxquels il était demandé un retour d'expérience à la fin de leur période de stage.

Elle a observé que le Commissariat général du Plan avait, par ailleurs, davantage recours aux vacataires pour les travaux des groupes de projet et a précisé qu'au total, 119 personnes avaient bénéficié de crédits de vacation depuis 2003. Elle a expliqué que les crédits de vacation (623.724 euros en 2004 et 629.011 euros en 2005) faisaient l'objet d'une négociation entre le chef de projet et la personne concernée, dans la limite de 1.000 euros mensuels pour une personne issue de l'administration et 2.000 euros mensuels pour une personne issue du secteur privé, les étudiants bénéficiant, quant à eux, de gratifications sur la base d'un tiers du SMIC, dans le cadre de conventions écrites entre le Plan et l'université ou la grande école.

Elle a toutefois remarqué que la composition des groupes de projet ne se limitait pas aux permanents du commissariat et aux vacataires. Elle a fait valoir que de nombreux membres des groupes de projet, extérieurs au Plan, ne bénéficiaient d'aucune rémunération, tandis que d'autres pouvaient n'en recevoir que pour une durée très limitée par rapport à l'ensemble des travaux du groupe, par exemple à l'occasion de la remise d'une production écrite.

Elle a indiqué que la composition des groupes était en premier lieu l'affaire des chefs de projet, même si le secrétariat des groupes de projet et le comité d'évaluation pouvaient intervenir pour demander à celui-ci de revoir cette composition. Elle a estimé que, globalement, la composition des groupes de projet faisait l'objet d'une attention particulière, afin qu'ils associent des personnalités d'horizons divers, pluridisciplinaires et mêlant secteur privé et secteur public.

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a ensuite décrit le fonctionnement du Commissariat général du Plan, en soulignant la volonté de mettre en place une culture d'évaluation de ses travaux.

Elle a indiqué que les groupes de projet, qui constituaient les véritables unités de production, présentaient la caractéristique d'être souples et périssables. Puis elle a distingué deux types de groupes de projet : les groupes de projet « sectoriels » et les groupes de projet transversaux.

Elle a expliqué que les groupes de projet « sectoriels », dont la durée de travail s'étendait en général sur une période de 15 à 18 mois, pouvaient être mis en place par le Plan en fonction de ses souhaits propres ou à la suite d'une commande. Elle a noté que cette dernière formule se développait depuis les premiers résultats de sa réorganisation et pouvait introduire un certain flou dans la définition de la mission du Commissariat.

Elle a précisé que les chefs de projet détenaient un rôle essentiel dans le fonctionnement des groupes et que leur fonction ne constituait pas un statut juridique ni administratif, mais traduisait une responsabilité à l'égard du management d'une équipe, ainsi que de l'avancement et de la qualité des travaux du groupe. Puis elle a souligné les mécanismes de « fertilisation

croisée » mis en place entre les groupes de projet. Elle a estimé que les groupes de projet transversaux présentaient des caractéristiques particulières et apparaissaient, à certains égards, comme des « primi inter pares ». Elle a souligné la place très spécifique du groupe Aleph, dans la mesure où la prospective constituait son champ de réflexion et où il apportait une aide méthodologique aux autres groupes.

S'appuyant sur les réunions auxquelles elle avait assisté, **Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial**, a toutefois estimé que différents points devraient être clarifiés à l'avenir.

Elle a tout d'abord noté l'hétérogénéité des méthodes de travail entre les groupes et a estimé qu'il serait important de les harmoniser, d'une part pour asseoir la crédibilité et le « style » du Plan, d'autre part pour disposer d'éléments comparatifs indissociables de l'évaluation. Elle a indiqué, à cet égard, que les chefs de projet de la « deuxième vague » seraient davantage encadrés.

Elle a ensuite observé que la conception de la démarche prospective posait également question. Elle a indiqué avoir constaté des résistances ou des tensions au sein des groupes et a souligné, notamment, les réticences de quelques administrations centrales à accepter certaines pistes de réflexion, voire plus simplement à coopérer lorsque des cellules de réflexion d'un ministère travaillaient sur un thème voisin de celui traité par le groupe de projet. Elle a jugé que le positionnement du Commissariat général du Plan devait, de ce point de vue, être renforcé, qu'un « modus vivendi » devait être trouvé avec les administrations de l'Etat et que la manière de concevoir la démarche prospective devrait, à l'avenir, être clarifiée. Elle a également souligné la nécessité de mener une réflexion sur le traitement des commandes extérieures, au regard des objectifs propres et de la spécificité de la démarche du Commissariat général du Plan.

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que la coordination des groupes de projets s'effectuait au sein du secrétariat des groupes de projet, qui apparaissait comme la « tour de contrôle » des travaux, puis a décrit sa composition, son rôle et son fonctionnement.

Elle a ensuite présenté le comité d'évaluation, instance suprême d'évaluation du travail des groupes de projet, soulignant qu'il comprenait, outre le commissaire et le commissaire adjoint, neuf personnes extérieures au Plan. Après avoir expliqué son mode de fonctionnement, elle a précisé qu'elle avait pu apprécier la qualité des échanges entre les membres du comité d'évaluation et la clarté de leurs recommandations. Elle a toutefois noté que cette culture de l'évaluation pouvait se heurter à certaines résistances, ce qui impliquait de renforcer la culture de management des chefs de projet.

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a ensuite remarqué que le Commissariat général du Plan avait diversifié ses types de production afin d'obtenir une diffusion plus large et a présenté les trois types de production: notes, cahiers – qui s'apparentent à des « working papers » – et rapports. Elle a relevé que certains groupes diffusaient leurs notes dans le cadre de revues extérieures, comme le groupe Aleph dans les revues « Futuribles » et « Foresight ».

Elle a indiqué que l'année 2005 avait vu la montée en puissance du niveau des productions du Plan, mais que cette diversification des publications pouvait donner une impression de confusion. A cet égard, elle a jugé qu'un effort particulier de pédagogie devrait être mené pour expliquer clairement la démarche du Plan et le statut des différentes publications, afin d'éviter tout malentendu dans leur utilisation. Elle a précisé qu'un travail en ce sens commençait à être effectué et devait être poursuivi.

En conclusion, **Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial**, a estimé qu'après une période de « flottement », la mutation du Commissariat général du Plan était bien engagée, même si certains points devaient encore être clarifiés, en particulier s'agissant de la démarche prospective elle-même.

Elle a toutefois observé que sa réorientation ne soldait pas les réflexions sur l'organisation de la prospective en France, notamment au sein de l'appareil d'Etat, qui se révélait souvent un piètre stratège dans un monde incertain et dangereux.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a remercié Mme Nicole Bricq pour la qualité de son intervention, puis s'est déclaré sceptique sur les suites données aux travaux menés par le Commissariat général du Plan. Il a estimé qu'il serait intéressant de disposer d'éléments permettant de comparer l'impact des études de prospective dans d'autres pays.

M. Maurice Blin a remarqué que le Commissariat général du Plan était né dans un contexte particulier et qu'il avait rendu de grands services à la France, mais s'est interrogé sur la pertinence de maintenir, aujourd'hui, un tel outil. Il a estimé qu'il serait intéressant de s'inspirer des expériences étrangères pour comprendre comment certains pays parvenaient à se réformer.

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a approuvé l'intérêt manifesté pour les approches comparatives et a estimé que l'Etat français souffrait d'un défaut de pilotage. Elle a relevé les dysfonctionnements des administrations déconcentrées de l'Etat et leur faible réactivité par rapport à celle des collectivités territoriales.

M. Jean-Jacques Jégou, faisant part de certaines réflexions issues de son contrôle sur l'informatisation dans le secteur de la santé, a approuvé les

propos de Mme Nicole Bricq et mis en exergue les carences de l'Etat en matière de définition de stratégies d'action.

M. Maurice Blin, s'appuyant notamment sur les travaux qu'il menait dans le domaine de la recherche, a estimé que l'Etat devait évoluer vers un rôle d'accompagnement des initiatives privées, et non constituer un frein à celles-ci.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il fallait envisager de remettre en cause l'existence de certaines structures si l'on voulait réellement parvenir à réformer l'Etat.

M. Jean-Claude Frécon et Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, ont indiqué qu'il fallait également soulever le problème de l'utilisation, par l'Etat, de ses outils de pilotage.

La commission a alors, **à l'unanimité, donné acte** à Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, **de sa communication et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

ANNEXES

1. Lettre de cadrage du Premier ministre en date du 21 novembre 2003 ;
2. Liste des groupes de projet ;
3. Lettre de mission de Mme Catherine Vautrin, en date du 31 janvier 2005 ;
4. Note du groupe *Aleph* relative aux thèmes de la prospective publique.

ANNEXE N° 1 :

*LETTRE DE CADRAGE DU PREMIER MINISTRE
EN DATE DU 21 NOVEMBRE 2003*

Monsieur le Commissaire,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jean-Pierre RAFFARIN

ANNEXE N° 2 :

LISTE DES GROUPE DE PROJET

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

ANNEXE N° 3 :

*LETTRE DE MISSION DE MME CATHERINE VAUTRIN
EN DATE DU 31 JANVIER 2005*

Cette lettre de mission en date du 31 janvier 2005, par laquelle Mme Catherine Vautrin, alors secrétaire d'Etat aux personnes âgées, charge le Plan d'un travail sur les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes, illustre le retour des commandes externes, ainsi que le type de demandes auxquelles le Plan doit répondre.

Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille

Secrétariat d'Etat aux Personnes âgées

Le Secrétaire d'Etat

Paris le 31 janvier 2005

Monsieur le Commissaire,

Le vieillissement de la population française pose le problème de la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie. Certes, ce vieillissement s'accompagne d'un gain d'espérance de vie sans incapacité qui était de trois mois par an jusqu'au milieu des années 1990. Mais le taux de prévalence d'entrée dans la dépendance augmente très sensiblement au-delà de 85 ans, tranche d'âge dont les effectifs vont augmenter très nettement dès 2005 puisqu'ils concernent les naissances intervenues à partir de 1920, soit 150 000 de plus qu'en 1919.

Parmi les questions se rapportant à cette évolution démographique se pose celle de la construction de nouvelles places en établissement pour personnes âgées dépendantes tant en termes quantitatifs, qualitatifs que financiers.

Pour apporter des éléments en vue de l'élaboration d'une politique publique à ce sujet qui concerne tant l'Etat que les Départements, je souhaite que le Commissariat général du Plan puisse étudier les différents facteurs susceptibles de contribuer à la définition de celle-ci.

Sur le fondement d'un diagnostic concerté à partir des enquêtes existantes et en cours concernant l'espérance de vie, l'espérance de vie sans incapacité, les besoins de prise en charge globaux et déclinés par type (domicile, établissements, options intermédiaires), les capacités d'hébergement existantes et les taux d'occupation, les trois volets suivants seront successivement examinés :

.../...

Monsieur Alain ETCHEGOYEN
Commissaire au Plan
18 rue de Martignac
75007 PARIS

- détermination du besoin en nombre de places nouvelles en EHPAD à l'horizon 2010-2015 et estimation à l'horizon 2025 ;
- répartition géographique des établissements sur le territoire et définition d'un modèle optimal de constitution d'un EHPAD (taille, rapport avec d'autres types d'hébergement, éléments de programme architecturaux) ;
- financement des opérations de construction en tenant compte des capacités financières et des contraintes résultant du statut des différents intervenants potentiels (secteur public, secteur privé associatif et secteur privé commercial).

Je souhaite que cette étude commence rapidement afin que vous puissiez me transmettre trois rapports correspondant aux volets qui précèdent respectivement en juin 2005, octobre 2005 et décembre 2005.

Pour conduire cette étude vous pourrez vous appuyer sur les ressources de l'administration centrale (DGAS, DHOS, DSS, DREES), de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, ainsi que sur certaines DDASS et DRASS dont la liste sera arrêtée en lien avec la DGAS.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire, à l'assurance de ma considération distinguée.

Catherine VAUTRIN

ANNEXE N° 4 :

**NOTE DU GROUPE *ALEPH* RELATIVE AUX THÈMES
DE LA PROSPECTIVE PUBLIQUE**

Le Commissariat général du Plan s'étant recentré sur la prospective, il a paru utile à votre rapporteure spéciale d'annexer à ce rapport une note du groupe transversal *Aleph* relative aux thèmes de la prospective publique.