

Club « Expertise et Décision »

Mardi 17 janvier 2006

Ingénierie : quelles sont les attentes réelles des prescripteurs ?

Le Club Expertise et Décision réuni le 17 janvier 2006 s'est proposé pour cette rencontre d'aborder deux volets de cette question :

- 1/ L'analyse des besoins et de la demande des prescripteurs publics, avec un éclairage particulier sur les écarts entre la demande exprimée et la demande latente ;
- 2/ Les perspectives d'évolution de l'offre en ingénierie.

Synthèse des débats

1/ Analyse des besoins et de la demande des prescripteurs publics, et analyse des écarts entre la demande exprimée et la demande latente

Les consultants font état des constats suivants :

- Le recours à l'ingénierie peut être imposé au maître d'ouvrage par un financeur alors que le besoin local n'est pas exprimé, ce qui complexifie la tâche du cabinet qui n'est pas nécessairement attendu par le territoire ;
- L'évocation des besoins locaux réels par les territoires s'exprime souvent de façon très succincte dans les cahiers des charges, et ceux-ci surgissent plusieurs mois après le début de la mission ;
- Les attentes techniques sont souvent déconnectées des demandes politiques, ce qui entraîne régulièrement des difficultés lors des validations politiques ;
- Les demandes politiques ne sont parfois pas clairement exprimées auprès des techniciens ;
- Le management des équipes techniques des collectivités territoriales est perfectible : il s'accompagne de changements d'interlocuteurs très préjudiciables, et d'une absence de leader lors des démarches « collectives » au sein des structures.

L'analyse des écarts entre la demande et l'offre renvoie à trois catégories de questionnement :

- L'appel à l'ingénierie extérieure est-il pertinent quand les besoins sont « permanents » sur le territoire et n'ont donc pas lieu d'être externalisés ?
- Comment éclaircir l'offre en ingénierie territoriale compte tenu de la profusion de métiers existante sur le secteur ?
- Quels doivent être les rôles respectifs des élus, techniciens et autres acteurs dans l'établissement du cahier des charges ?

Ces difficultés se traduisent de manière caricaturale lorsqu'il est écrit dans le cahier des charges que « le diagnostic ne doit pas être exhaustif mais ciblé sur les priorités » alors que la demande technique « réelle » en cours de mission est de tout traiter avec le maximum de précision possible (avec l'idée fautive que l'on pourra ainsi économiser des réflexions spécifiques sur certains domaines et que l'étude servira à tout par la suite).

Les échanges du Club Expertise et Décision suggèrent des premiers éléments de réponse :

- Le fonctionnement en groupes projets au sein des collectivités territoriales afin d'améliorer l'identification des besoins, la rédaction des cahiers des charges, la circulation de l'information, les échanges, la transversalité, la transparence et le partage des conclusions.
- Un meilleur travail sur la qualification de la demande afin de mieux rédiger les cahiers des charges, ce qui peut passer par la mobilisation en amont d'une ingénierie externe ;
- Le développement de la fonction d'assistant à maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités qui lancent des études...

Quel rôle pour l'Etat ?

L'Etat peine à trouver sa place au sein des acteurs de l'ingénierie locale sur les territoires. Il est globalement en retrait par rapport à son ancien positionnement, la décentralisation ayant donné une large autonomie de choix stratégique aux collectivités.

Les territoires sont pourtant demandeurs d'échanges avec l'Etat, au moins pour se situer par rapport aux enjeux de développement qu'il porte encore. Une clarification du rôle de l'Etat semble donc nécessaire en terme de positionnement face aux territoires, de responsabilité et de méthode de travail. Une telle démarche, qui doit passer par un mandat clair du ministère, permettrait une meilleure lisibilité du fonctionnement de l'ingénierie pour les territoires.

En conclusion, il semble nécessaire que la maîtrise d'ouvrage puisse mieux formuler, peut-être de manière partagée, les attentes et besoins sur les plans politiques et techniques. Il serait souhaitable également que la mise en œuvre de consultations par le processus d'appel d'offre passe par une décantation initiale de la demande, et par une clarification du rôle et de la valeur ajoutée des différents types d'ingénierie qui peuvent être sollicités.

2/ L'offre d'ingénierie : état des lieux et perspectives

Il y a 10 ans on demandait le plus souvent aux consultants en développement territorial d'être des experts généralistes apportant une vision transversale et territoriale aux acteurs locaux. Au fil des années ce besoin s'est orienté vers une demande en expertise plus stratégique, plus ciblée, et souvent accompagné d'une dimension prospective.

Un autre type d'expertise se développe, lié à l'animation, la médiation, la communication, et l'accompagnement des démarches participatives. L'accompagnement de démarches de plus en plus stratégiques suppose une proximité accrue avec les clients, et une animation élargie des démarches de concertation.

Finalement, n'y a-t-il pas un changement de posture des donneurs d'ordre vis-à-vis de l'ingénierie externe ? L'expert n'est-il pas davantage partie prenante des processus de concertation, médiation, décision ?

Question de confiance

On constate des relations de plus en plus tendues entre les maîtres d'ouvrages et l'ingénierie externe. Les raisons de cette évolution sont floues :

- multiplication des expériences malheureuses avec des cabinets aux prestations de mauvaise qualité ?
- montée en puissance de l'ingénierie au sein des maîtres d'ouvrage qui se traduit par des exigences accrues, voire parfois par un rejet spontané du consultant (car il peut gêner ou faire peur au technicien) ?
- tensions sur la question budgétaire alors que les crédits d'études se raréfient, ce qui expliquerait des attentes de plus en plus difficiles à satisfaire dans des enveloppes restreintes ?

- Questions liées aux valeurs portées par les consultants (dont l'activité est privée donc devant générer du profit) qui peuvent être en opposition avec celles des techniciens (souvent plus ouverts aux valeurs des associations ou du bénévolat...) ?

La relation de confiance est ainsi de plus en plus difficile à mettre en place. S'il était agréable pour les consultants de se sentir partenaires d'acteurs locaux voire membres d'équipes locales, il leur est pénible de devenir de simples exécutants dont on juge à froid une prestation, et dont on fait parfois les boucs émissaires de certaines carences de la maîtrise d'ouvrage... On soulignera pourtant l'importance qu'il y a à assurer la confiance et le respect réciproque entre donneur d'ordre et expert afin d'aboutir à un travail de qualité !

Quelle articulation avec la recherche ?

Chercheurs et consultants sont aujourd'hui en concurrence sur certaines missions. Pour autant, constat est fait d'approches culturelles contrastées : contraintes de temps et aspect financier mal vécus par les chercheurs, décalage des savoirs... La recherche française privilégie largement la connaissance fondamentale à son application. Les chercheurs assument mal le caractère opérationnel des attentes des clients et ont du mal à assurer une certaine interdisciplinarité.

Les prescripteurs ont pour leur part une difficulté à formaliser des demandes pouvant intéresser la Recherche.

Pour autant, l'ingénierie territoriale doit pouvoir être en contact régulier avec la Recherche afin de renouveler ses méthodes et de mieux comprendre les enjeux actuels et futurs des territoires.

Un renforcement des liens entre recherche et expertise s'avère nécessaire, mais la divergence de culture rend l'exercice malaisé, surtout quand les relations se tissent en lien direct avec une mission. Il est sans doute indispensable de réfléchir à la mise en place de lieux d'échanges, de plateformes où l'ingénierie dans l'ensemble de ses dimensions, y compris la recherche, puisse trouver une place et un rôle utiles pour les territoires.

Quelles pistes opérationnelles peut-on envisager ?

Si la question des engagements réciproques Bureaux d'étude/Maîtres d'ouvrage est posée depuis une dizaine d'années, aucun outil satisfaisant n'a encore été mis en place, notamment concernant l'élaboration du cahier des charges, excepté des guides de bonne pratique.

L'urgence semble être la clarification des besoins des maîtres d'ouvrages, que l'on pourra peut-être améliorer par la systématisation des assistances à maîtrise d'ouvrage, et par la reformulation initiale des cahiers des charges dans une phase préalable à chaque mission (mais avec quel budget alloué ?).

Se donner les moyens du changement apparaît crucial. C'est pourquoi le cabinet RCT suggère que des assises nationales de l'Ingénierie Territoriale soient mises en place rapidement.

En conclusion :

- sur le court terme, les bureaux d'études pourraient, si cela n'est encore réalisé, mettre en place des procédures de réponses aux appels d'offres et de mise en œuvre des missions qui favorisent l'émergence précoce des attentes « réelles » des donneurs d'ordres. Des Assises Nationales de l'ingénierie pourraient être un lieu de partage de ces procédures, et de définition d'une charte commune d'intervention.

- A moyen terme, des chantiers d'échanges et la réunion périodique des Assises pourraient permettre d'améliorer les relations réciproques et d'optimiser le concours de chaque acteur.

- Enfin, dans un objectif d'opérationnalité, RCT suggère l'idée d'une expérimentation via un appel à projet dont le cahier des charges exigerait une articulation des différents acteurs propre à démontrer la valeur ajoutée d'un partenariat en Ingénierie Territoriale.