



**Enquête sur l'offre
et la demande
en prospective territoriale
en Pays de la Loire**



PRÉFECTURE
DE LA RÉGION
PAYS DE LA LOIRE

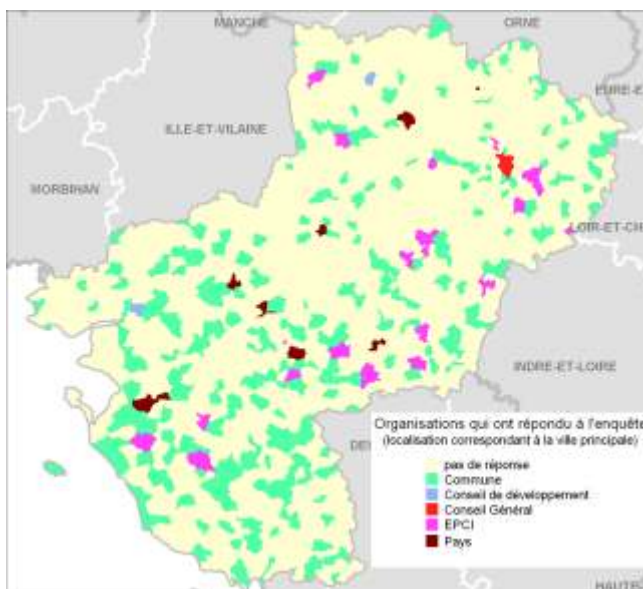
DIRECTION
RÉGIONALE DE
L'ENVIRONNEMENT,
DE L'AMÉNAGEMENT
ET DU LOGEMENT

juin 2009

Enquête sur l'offre et la demande en prospective territoriale en Pays de la Loire

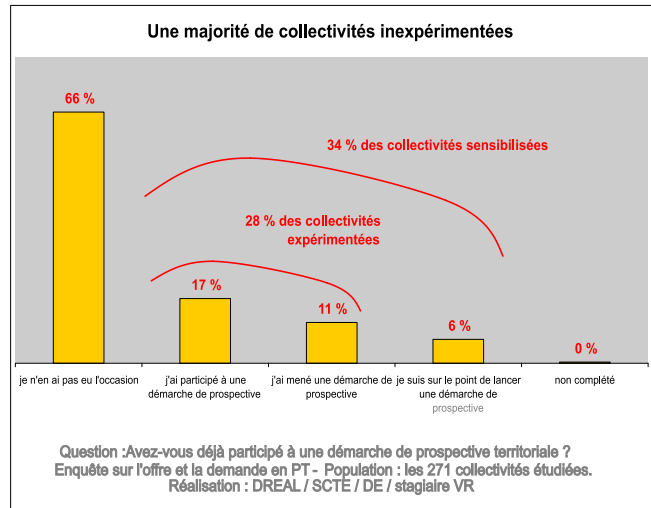
La Dreal des Pays de la Loire a réalisé une enquête sur la prospective territoriale en direction de deux cibles, les collectivités locales et les bureaux d'étude investis sur ce champ.

Cette étude comparative visant à appréhender l'offre et la demande s'est attachée à répondre plus précisément aux questions suivantes. Quelles sont, pour les collectivités et les bureaux d'étude, les perceptions et les pratiques de la prospective territoriale ? L'usage de la prospective est-il répandu parmi les collectivités ? Quelle est l'offre en prospective territoriale proposée actuellement sur le marché ? Quelles en sont les caractéristiques ? Y a-t-il adéquation entre les attentes implicites des collectivités et l'offre des bureaux d'étude ? En d'autres termes, les collectivités peuvent-elles être satisfaites des prestations qui leur seront proposées ? Quelles sont les caractéristiques de la commande publique ? Quel bilan dressent les bureaux d'étude de leurs expériences ? Quelles sont les voies de progrès ?



La faible expérience des collectivités en région Pays de la Loire se conjugue avec un manque de confiance et une méconnaissance de la prospective.

Deux tiers des collectivités n'ont pas d'expérience. Les collectivités ne sont pas toutes dans la même situation. Les communes sont moins expérimentées que le reste des collectivités. Étonnamment, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui parallèlement ont peu répondu à l'enquête, se disent également peu expérimentés, alors que l'élaboration des Scot, dont ils ont généralement la charge, est une occasion d'y adosser un exercice de prospective. A l'inverse, tous les pays se sont mobilisés sur ce sujet (90% des pays et l'ensemble des conseils de développement en ont fait l'expérience).



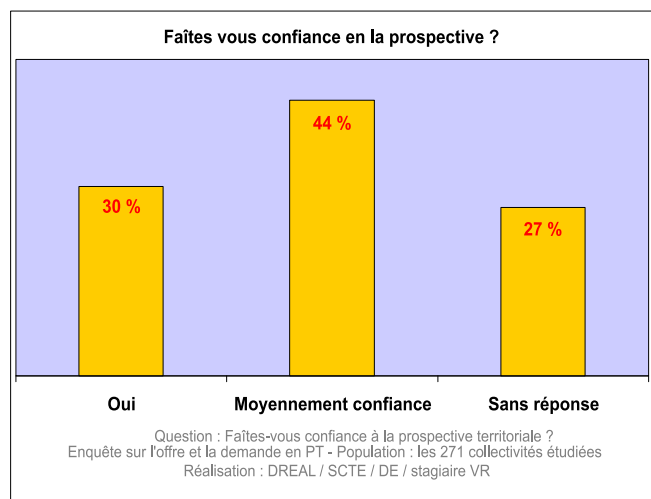
Les élus se considèrent moins expérimentés que les techniciens.

6% des collectivités sont sur le point de lancer une démarche. Il s'agit de pays et de communes qui, pour la majorité, sont déjà forts d'une expérience et reconduisent un exercice.

Les collectivités expriment un manque de confiance, lié à leur faible expérience. L'échelon intercommunal lui fait davantage confiance et tout particulièrement les pays et leurs conseils de développement. Ainsi, les collectivités qui disposent d'une expérience sont plus convaincues.

De leur côté, les bureaux d'étude considèrent à 60% que la méconnaissance des apports de la prospective, par rapport à une simple étude, constitue le frein principal à son développement.

Il en découle un besoin de formation, exprimé dans le cadre des questions ouvertes proposées.



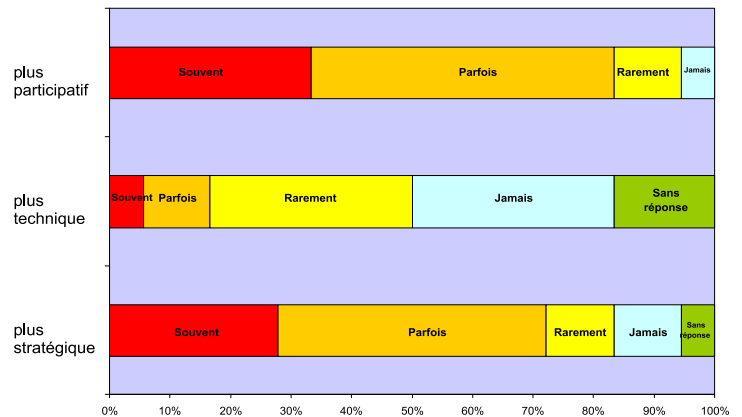
L'offre en prospective émanerait plutôt de généralistes, que de spécialistes.

Pour se qualifier, les bureaux d'étude, investis sur le champ de la prospective depuis plus de dix ans pour la plupart, emploient des termes qui mettent en avant plutôt des savoir-faire (consultant, animateur, pédagogue, assistant) qu'une capacité d'expertise thématique. Ainsi, ils ne retiennent pas les qualificatifs de futuriste, d'expert et de planificateur.

Tout l'art de la prospective semblerait donc résider dans l'animation et la capacité à faire accoucher un travail collectif.

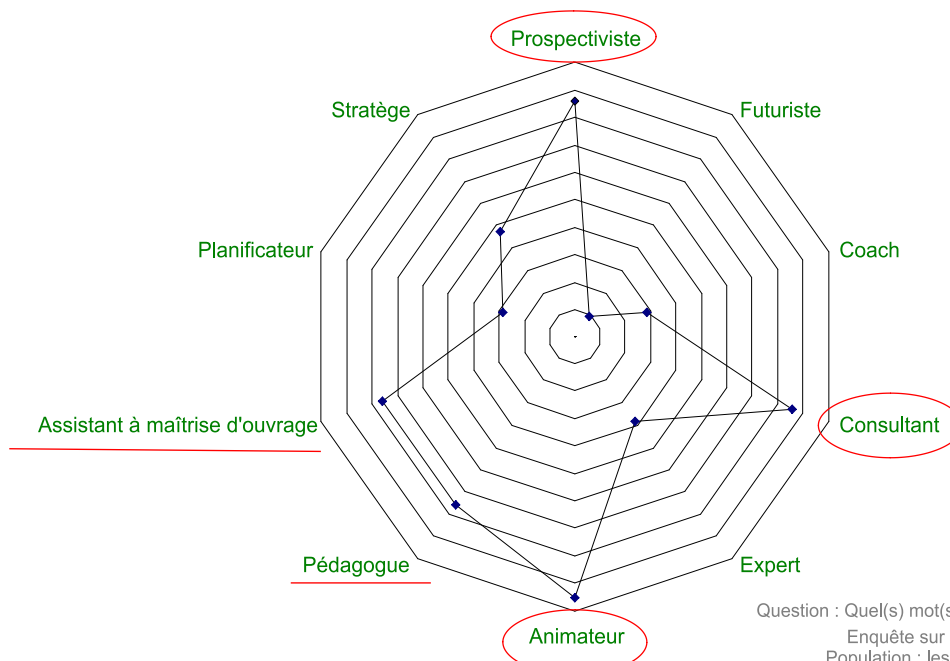
Les bureaux d'étude, qui se sont spécialisés dans l'action publique en intervenant plutôt auprès des collectivités, utilisent des outils qui favorisent le partage de points de vue. Ils ont ainsi moins souvent recours aux outils plus techniques, tels que les traitements statistiques ou les probabilisations d'hypothèses. Lorsqu'ils dressent un bilan des exercices qu'ils ont accompagnés, ils jugent qu'ils auraient parfois, voire souvent, gagné à être plus participatifs ou stratégiques, mais très rarement plus techniques.

Les démarches de prospective auraient gagné à être plus stratégiques et participatives.



Question : Lorsque vous avez accompagné des collectivités dans un exercice de prospective territoriale, avez-vous pensé que le résultat aurait gagné à être ... ?
 Enquête sur l'offre et la demande en prospective territoriale - Population : les 18 bureaux d'études étudiés
 Réalisation : DREAL / SCTE / DE / stagiaire VR

Un métier à part



Question : Quel(s) mot(s) vous qualifie(nt) le mieux ?
 Enquête sur l'offre et la demande en PT -
 Population : les 18 bureaux d'études étudiés
 Réalisation : DREAL / SCTE / DE / stagiaire VR

Le recours à un ou plusieurs prestataires extérieurs paraît indispensable.

Les collectivités, qui ont une expérience de la prospective territoriale, jugent indispensable le recours à un prestataire extérieur. Alors qu'elles sont 12% à souhaiter mener seules ce type de démarche, seuls 10% disposent d'un service d'études, au sein duquel est identifié, dans la moitié des cas, une personne ou un service en charge de la prospective.

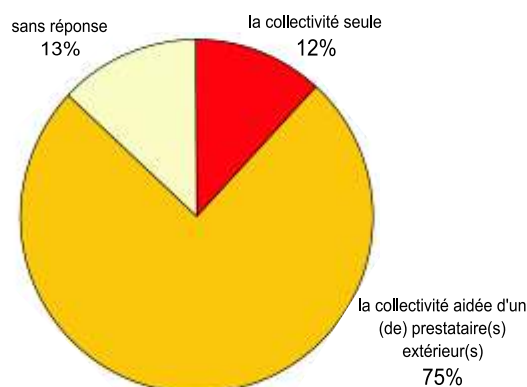
Dans la pratique, il est assez fréquent que le travail soit confié à plusieurs prestataires, soit sur proposition des bureaux d'étude (94% présentent eux-mêmes une offre commune avec un autre prestataire), soit à la demande des collectivités. Cependant, le deuxième cas de figure reste fréquent puisque 56% des bureaux d'étude se sont retrouvés dans cette situation. Ils dressent alors un bilan mitigé de ces coopérations imposées.

Les missions que les collectivités envisagent de confier sont variées : une assistance à maîtrise d'ouvrage, un diagnostic, l'animation de l'exercice ou la réflexion prospective.

L'intérêt pour ces quatre missions diffère selon qu'il est exprimé par des élus ou des techniciens. Les élus mettent l'accent sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). La prospective, parce qu'elle est un outil de management et d'action publique, semble effectivement interpeller les élus qui ont été relativement nombreux à répondre à l'enquête, témoignant ainsi de l'intérêt qu'ils portent à ce type d'exercice. Les techniciens sont également attachés au diagnostic et à des prestations d'animation. La réflexion prospective, à proprement parler, semble, paradoxalement moins attendue des élus comme des techniciens.

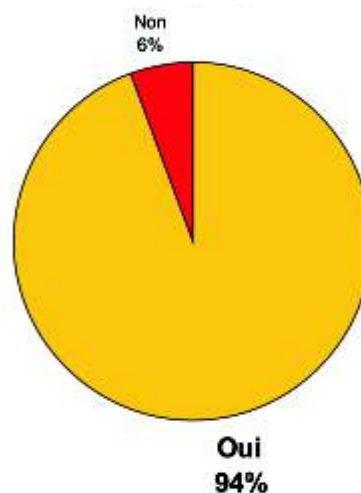
Question : Quelles missions souhaiteriez vous confier à un prestataire extérieur ?

Les collectivités jugent indispensable l'aide d'un prestataire spécialisé.



Question : Qui doit réaliser une démarche de prospective ?
Enquête sur l'offre et la demande en PT - Population : les 271 collectivités étudiées
Réalisation : DREAL / SCTE / DE / stagiaire VR

Les bureaux d'études s'associent pour présenter une offre commune.



Question : Vous arrive-t-il de vous associer à d'autres bureaux d'études pour répondre à un cahier des charges ?
Enquête sur l'offre et la demande en PT - Population : les 18 bureaux d'études étudiés
Réalisation : DREAL / SCTE / DE / stagiaire VR

	Élus	Techniciens
AMO	49%	49%
Diagnostic	38%	50%
Animation	28%	50%
Réflexion prospective	28%	38%

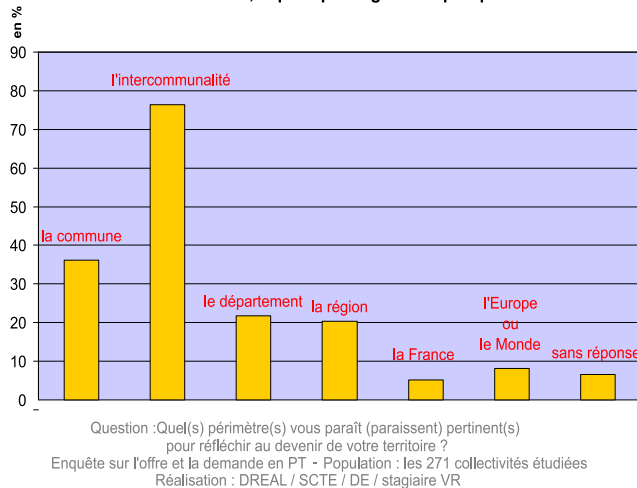
L'échelon intercommunal est le périmètre idéal pour penser l'avenir.

Pour la majorité des collectivités et en particulier pour les élus, l'avenir se prépare à l'échelon intercommunal. Parallèlement, les bureaux d'étude ont pour principaux clients les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les pays. En conséquence, l'échelon communal apparaît moins pertinent, même si, dans la pratique, un exercice de prospective peut aussi se faire à cette échelle.

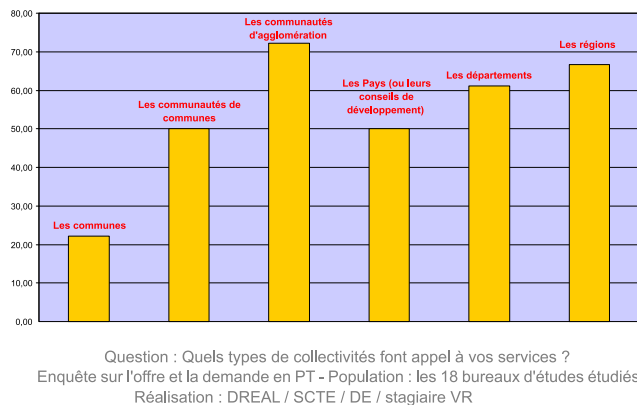
Plus étonnant est la distance prise par les collectivités enquêtées, notamment leurs élus, par rapport à l'investissement des départements et des régions, bien que ces derniers pratiquent la prospective.

Ce choix d'un périmètre intercommunal est à rapprocher du désir, formulé par la majorité des collectivités et des bureaux d'étude, d'associer d'autres collectivités au projet. Ainsi, le refus d'associer d'autres collectivités est plutôt exprimé par des communes de petite taille. L'ouverture est également envisagée vers les services de l'État et, pour 93% des élus, en particulier vers ceux en charge de l'équipement, de l'environnement, de l'agriculture et du logement.

L'intercommunalité, espace privilégié de la prospective



Les communautés d'agglomération et les régions sont les principales initiatrices des études en prospective territoriale.



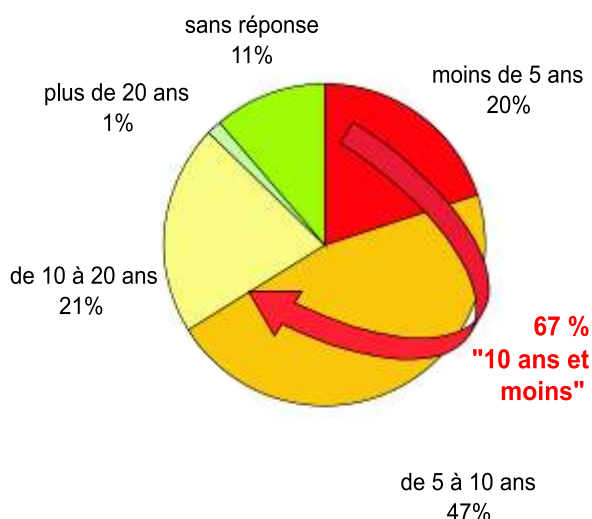
Alors que les bureaux d'étude privilégient le temps long, les collectivités retiennent un horizon plus court.

Majoritairement, les collectivités conçoivent des politiques à moins de 10 ans et se calent ainsi à la durée du mandat politique.

Pour au moins trois motifs, cette tendance forte peut tout de même être modulée. D'abord, les techniciens, sans-doute parce que leur position est plus stable au sein de la collectivité, envisagent des échelles de temps plus longues. Ensuite, la pratique de la prospective invite à élaborer des stratégies à plus long terme. Le moyen terme (10 à 20 ans) est ainsi bien plus souvent choisi par les collectivités qui disposent d'une expérience. Enfin, les pays se distinguent par leur souhait de construire l'avenir à moyen, voire long terme.

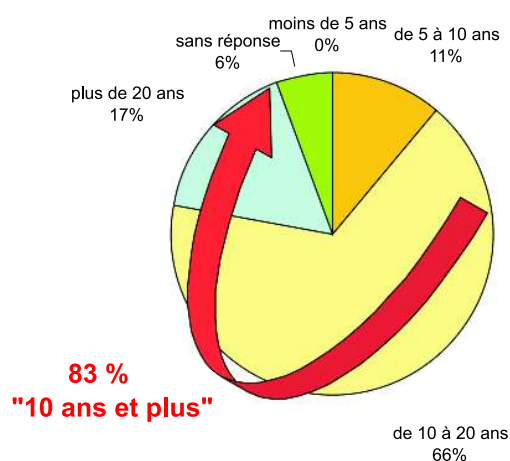
Les bureaux d'étude, à l'inverse, optent majoritairement pour une échelle de temps moyenne voire longue (10 et plus), permettant de réfléchir à une stratégie pour la génération suivante.

Un horizon de moins de 10 ans



Question : Quelle échelle de temps vous paraît pertinente pour réfléchir au devenir d'un territoire ?
Enquête sur l'offre et la demande en PT - Population : les 18 bureaux d'études étudiés
Réalisation : DREAL / SCTE / DE / stagiaire VR

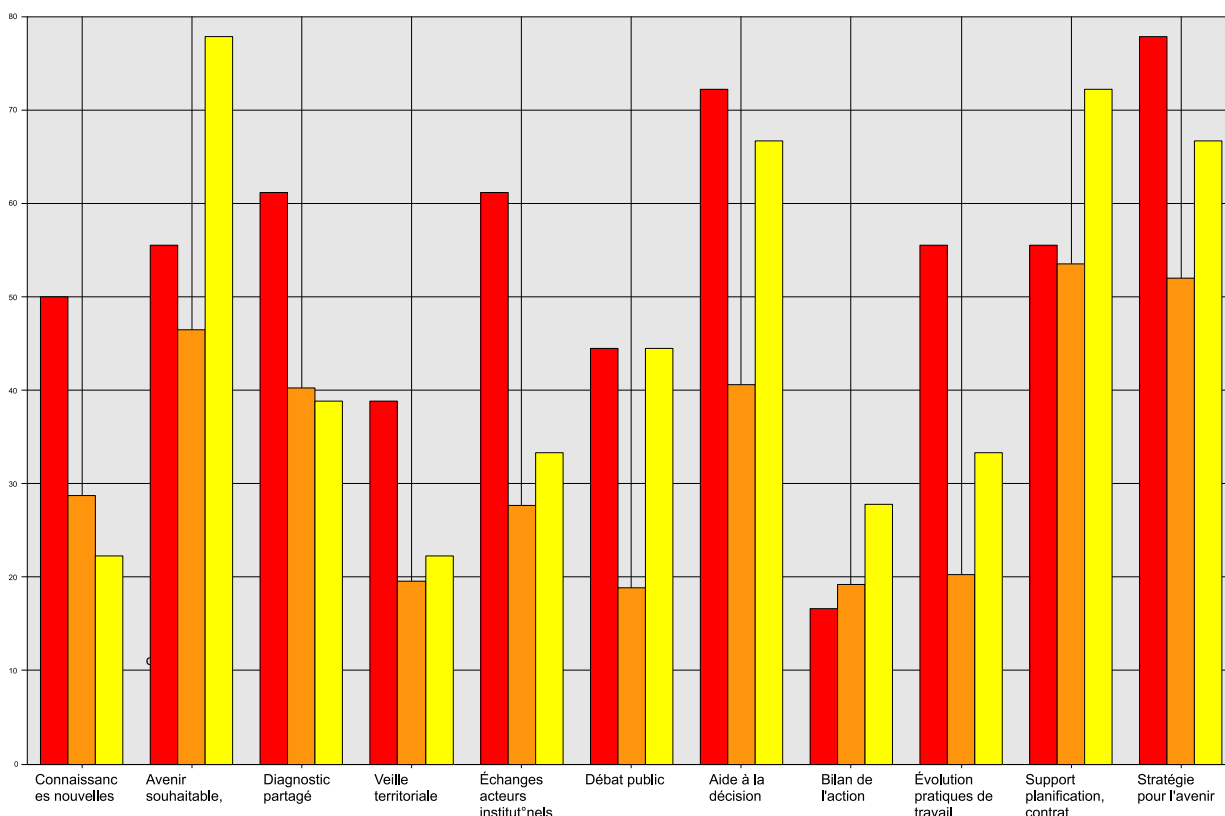
La prospective, pour un horizon de 10 à 20 ans



Question : Quelle échelle de temps vous paraît pertinente pour réfléchir au devenir d'un territoire ?
Enquête sur l'offre et la demande en PT - Population : les 18 bureaux d'études étudiés
Réalisation : DREAL / SCTE / DE / stagiaire VR

Des apports pluriels de la prospective à la question des finalités de la prospective

Que peut apporter une démarche de prospective territoriale pour les collectivités ■, pour les bureaux d'étude ■ ?
Selon les bureaux d'étude, que cherchent les collectivités à travers la prospective territoriale ■ ?



Bureaux d'étude et collectivités s'entendent sur un point : les apports de la prospective territoriale sont aussi nombreux que variés et aucun ne l'emporte vraiment sur tous les autres. Chacun des apports proposés a donc du sens pour les deux cibles.

Cependant, les bureaux d'étude sont généralement bien plus sensibles que les collectivités à chacun des apports et les retiennent donc dans de plus grandes proportions. En outre, ils surestiment presque systématiquement les perceptions des collectivités. Or, ces écarts de perceptions ont des incidences directes sur l'offre et la prise en compte des attentes des collectivités.

Alors que les deux cibles s'accordent sur les visées stratégiques des démarches prospectives, des divergences s'expriment sur leur degré de participation.

Bureaux d'étude et collectivités s'accordent sur l'importance des visées stratégiques de la prospective, notamment lorsqu'elle est adossée à un exercice de planification.

L'enquête éclaire un débat fondamental, concernant les finalités et les moyens de la prospective. Quels sont les principaux apports de la prospective ? Sont-ils de nature stratégique ou participative ? Les apports de nature participative répondent plutôt

à la question du « comment faire ». A l'inverse, les apports de nature stratégique sont de l'ordre du « pourquoi faire ». D'un côté, les collectivités, si elles sont plutôt favorables à une ouverture vers les autres collectivités et les services de l'État, y voient un moyen, non une finalité. De l'autre, les bureaux d'étude considèrent les processus de travail collectif comme aussi importants que la stratégie et/ou le support d'un exercice opérationnel (projets de territoire, documents de planification, etc). Les unes s'intéressent donc plutôt au pourquoi faire, alors que le discours des autres portent davantage sur le comment faire.

Or, si les bureaux d'étude vendent aux collectivités essentiellement du participatif pour du participatif, s'ils ne promettent pas des débouchés plus opérationnels, leur discours pourrait ne pas recevoir d'écho et la prospective rencontrer un problème d'adhésion.

L'adéquation de l'offre à la demande semble donc passer par cette question des finalités plus ou moins opérationnelles et participatives de la prospective.

Le besoin d'obtenir de la prospective des connaissances nouvelles n'est pas anecdotique.

De nombreuses collectivités, qu'elles aient ou non fait l'expérience de la prospective, restent demandeuses de connaissances nouvelles et de diagnostics partagés. Dans ce domaine des connaissances nouvelles, la prospective emprunterait encore beaucoup aux études classiques.

Même si leur part n'est pas déterminante, l'intérêt pour ces connaissances nouvelles n'est pas négligeable.

Les bureaux d'étude jugent nécessaire d'apporter des connaissances nouvelles et de faire en sorte qu'elles soient partagées mais ils ne mesurent pas à quel point les collectivités le pensent également.

Les collectivités s'intéressent moins aux apports de savoir-faire.

Parmi les apports proposés figurait une proposition qui concernait davantage les savoir-faire, « l'évolution des pratiques de travail ». Ces évolutions sont ce qui reste, une fois la démarche de prospective effectuée.

Les collectivités retiennent peu ces évolutions. Il semblerait qu'elles mesurent peu l'effet de la prospective sur les comportements, les pratiques de travail, l'évolution des modes d'organisation et des ressources internes.

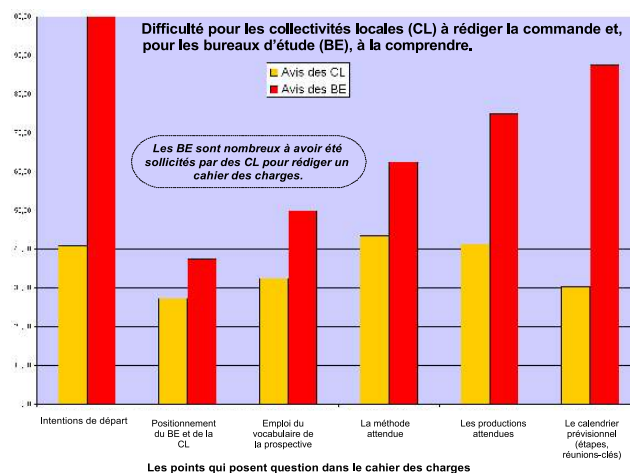
Au contraire, les bureaux d'étude, non seulement s'intéressent à ces modifications de savoir-faire, mais considèrent que les collectivités y sont davantage sensibles. Ils sont d'ailleurs majoritairement favorables à la pratique de la prospective en continu¹.

Les écarts entre les perceptions sont nombreux et auront nécessairement un impact sur la satisfaction des démarches engagées.

¹ Lorsqu'une collectivité recrute du personnel pour assurer, sur la durée, des missions de prospective.

La commande publique en prospective pose problème aux collectivités locales comme aux bureaux d'étude.

Les collectivités expriment majoritairement (67%) une difficulté à élaborer un cahier des charges de prospective, en dépit de l'expérience. Les contraintes financières (58%) ou de temps (37%) apparaissent plus secondaires. Il existerait donc une difficulté intrinsèque des collectivités locales à passer une commande de prospective, qui est certainement corrélée, d'une part au manque de culture de la prospective, d'autre part à la question des finalités des démarches engagées et, par là même, à la capacité à exprimer des intentions de départ.



Les collectivités, qui ne disposent pas de services techniques, sont particulièrement concernées. Même les collectivités qui disposent d'une expérience sont mal à l'aise pour passer une commande.

Plus de la moitié des bureaux d'étude considère que les cahiers des charges ne sont pas de qualité. Pour eux également, le manque de temps et de moyens n'est pas le principal frein au développement de la prospective. Ils sont nombreux (65 %) à avoir été contactés par des collectivités pour en rédiger. Mais, malgré l'appui des bureaux d'étude sollicités pour aider à rédiger ces cahiers des charges, les difficultés se maintiennent.

Quelle est la nature de ces difficultés ? Les techniciens mettent en avant la complexité des contenus techniques et méthodologiques du cahier des charges. A l'inverse, les élus s'interrogent davantage sur les points plus politiques que techniques, notamment les intentions de départ et le calendrier. Les bureaux d'étude sont particulièrement sensibles à ces deux points évoqués par les élus, puisque la totalité d'entre eux évoque les insuffisances relatives aux objectifs visés. Ils se heurtent ainsi à des imprécisions non pas techniques mais plutôt à une incompréhension des volontés politiques.

Dans tous les cas, exprimer une commande d'un côté puis la comprendre de l'autre reste une difficulté manifeste, ce qui pose la question des besoins amont et de la nécessité d'un accompagnement des collectivités locales, pour qu'elles formulent leurs attentes en prospective (cf. l'importance des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage).

Les voies de progrès (ou les enjeux identifiés pour améliorer la pratique de la prospective territoriale)

De cette enquête, il ressort quatre enjeux pour l'avenir de la pratique prospective.

1 Clarifier les finalités de la prospective pour l'action publique

Il paraît nécessaire de clarifier les finalités d'une démarche de prospective en direction des collectivités territoriales, pour apporter des éléments de réponse au débat qui a émergé de cette enquête, comme en témoignent les disparités de perceptions entre les collectivités et les bureaux d'étude (entre exercice stratégique à visée opérationnelle ou pré-opérationnelle pour les collectivités locales et exercice stratégique à visée participative et organisationnelle sur un territoire pour les bureaux d'étude).

2 Sensibiliser, former et animer un réseau

La méconnaissance de la prospective, corrélée à la difficulté, pour une collectivité, à expliciter ses intentions de départ, rendent indispensables le développement des formations professionnelles et/ou universitaires, la mise en place de dispositifs internes de formation, dans le cadre notamment de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'animation d'échanges sur les pratiques de la prospective territoriale, au moins à l'échelle régionale.

3 Mieux analyser les besoins pour une meilleure adéquation offre/demande

Des écarts importants existent entre les attentes des collectivités, celles des bureaux d'étude et la manière dont ces derniers perçoivent les attentes des collectivités. Une meilleure adéquation de l'offre à la demande nécessite certainement de mieux analyser les besoins.

4 Améliorer la qualité de la commande publique

La commande en matière de prospective territoriale est difficile à passer même lorsqu'on dispose d'une expérience. Les bureaux d'étude sont pourtant sollicités pour rédiger des cahiers de charges. Il n'en demeure pas moins que les cahiers des charges sont jugés de mauvaise qualité par l'ensemble de la profession. Ne faut-il pas alors développer les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, afin qu'elles offrent un meilleur appui aux collectivités, en amont de la définition de la commande ?

Ces quatre enjeux posent la question des acteurs à mobiliser pour leur accomplissement. S'agit-il des collectivités, des bureaux d'étude, des services de l'État, des universitaires, des centres de formation professionnelle ?

Les collectivités, en particulier les élus, ont exprimé dans le cadre de l'enquête le souhait de bénéficier d'un appui des services de l'État et de l'échelon intercommunal. Certains sont également demandeurs d'une mutualisation des pratiques, à l'échelle régionale, ce qui conforte l'idée d'animer un réseau sur la prospective territoriale.

Les enquêtes en ligne permettent de limiter les échanges papier et d'offrir un certain confort aux personnes qui répondent.

Le logiciel utilisé, Limesurvey, est disponible dans le monde libre et permet d'adresser des invitations à remplir un questionnaire puis d'effectuer des rappels auprès de ceux qui n'ont pas répondu.

Ce type d'outils nécessite néanmoins de composer avec des logiciels de filtrage des messages, mis en place pour lutter contre les spams. De plus, l'accès en ligne depuis un ordinateur encourage les réponses individuelles, au détriment des réponses collectives.

L'enquête a duré un mois et demi, du 17 mars au 31 mai 2009. Elle a d'abord été adressée à l'ensemble des collectivités de la région. Les nombreuses connexions (plus de 600) témoignent d'une curiosité à l'égard de la prospective. 271 réponses ont été retenues pour l'exploitation. Les élus ont davantage répondu que les techniciens. Le taux de réponses de 16% est satisfaisant pour une enquête en ligne portant sur un sujet technique. Les collectivités de taille importante ont moins répondu. En revanche, près d'un pays sur deux a répondu.

Les réponses retenues sont bien réparties sur le territoire régional. L'enquête a ensuite été adressée, après quelques entretiens préalables, aux bureaux d'étude. 18 réponses ont été exploitées sur les 21 collectées.

Deux questionnaires ont été élaborés pour toucher les deux cibles. Certaines questions étaient communes, d'autres non. Les questions communes ont été directement utilisées pour comparer les perceptions de chacun. Les questions spécifiques ont permis de mieux préciser les spécificités de chaque cible.

Cette étude a été menée en régie par :

- la DREAL (division études du SCTE) :
 - Gwénaëlle Le Bourhis, chargée d'étude
 - Vincent Raynaud, étudiant de l'université de géographie de Nantes
- deux assistantes au maître d'ouvrage :
 - Nathalie Racineux, sociologue au CETE de l'Ouest
 - Joëlle Jacq, spécialiste de la communication Web, à la DDTM de la Loire-Atlantique

Pour disposer d'informations complémentaires, rendez-vous sur l'internet de la DREAL qui consacre une rubrique à la prospective territoriale :

Accueil > Stratégie de développement durable et évaluation > Prospective territoriale

http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=459

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures et transports

**Présent
pour
l'avenir**

Direction régionale
de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
Service connaissance des territoires et évaluations
34, place Viarme BP 32205
44022 Nantes cedex 1
tél : 02.40.99.58.13
fax : 02.40.99.58.27
courriel : DREAL-Pays-de-la-Loire@
developpement-durable.gouv.fr