

Un laboratoire d'idées pour une prospective du management de l'action publique urbaine

Boris CHABANEL

Résumé

Alors que l'urbanisation de la planète s'accélère, les villes apparaissent plus que jamais comme le centre de gravité des dynamiques sociétales et des enjeux que ces dernières posent en termes de développement durable. Les villes, prises dans leur ensemble, figurent ainsi parmi les principales forces de changement au 21^{ème} siècle. Dès lors, les institutions politiques urbaines sont appelées à renouveler la panoplie d'outils qu'elles utilisent pour manager leur action. Le développement de leur « intelligence prospective » figure ainsi parmi les leviers les plus prometteurs pour construire et mettre en œuvre un projet global de développement durable pour leur territoire.

Aujourd'hui, plusieurs évolutions de contexte posent de nouveaux défis au management de l'action publique urbaine. Ce faisant, elles incitent à faire de ce dernier un objet de réflexion prospective à part entière. Il s'agirait ainsi d'analyser l'avenir du périmètre, des parties prenantes et des outils du management de l'action publique urbaine. En ce sens, il paraît opportun d'imaginer les contours d'un nouveau laboratoire d'idées dont la vocation serait de proposer un espace de réflexion, d'échange et d'expérimentation ouvert aux décideurs publics locaux (élus et managers, aux experts académiques du sujet, ainsi qu'à l'ensemble des autres parties prenantes du management de l'action publique urbaine (opérateurs privées, bénéficiaires, citoyens, etc.) selon des modalités adaptées.

Sommaire

1. Les villes contemporaines ont besoin d'intelligence prospective pour relever les défis du développement durable
2. Des évolutions de contexte qui incitent à développer une prospective du management de l'action publique urbaine
3. Pour un laboratoire d'idées « prospective du management de l'action publique urbaine »

Septembre 2011

1 Les villes contemporaines ont besoin d'intelligence prospective pour relever les défis du développement durable	3
1.1 Les villes sont au cœur des dynamiques sociétales et des enjeux qu'elles posent en termes de développement durable	3
1.2 Les institutions politiques urbaines voient leur responsabilités et leur champ d'intervention réévalués : vers des projets de développement sociétal métropolitains	4
1.3 L'intelligence prospective, un outil au service de la définition et de la mise en œuvre de l'action publique urbaine.....	4
2 Des évolutions de contexte qui incitent à développer une prospective du management de l'action publique urbaine	6
2.1 Définition du concept de « management de l'action publique »	6
2.2 Un contexte qui pose de nouveaux défis au management de l'action publique urbaine	11
2.3 Penser l'avenir du management de l'action publique urbaine pour consolider la capacité des collectivités locales à avoir prise sur le devenir de leur territoire	21
3 Pour un laboratoire d'idées « prospective du management de l'action publique urbaine »	28
3.1 Pourquoi un laboratoire d'idées ?.....	28
3.2 Quelles pourraient-êtré les convictions portées par ce laboratoire d'idées ?....	29
3.3 Quels principes de travail ce laboratoire d'idées pourrait-il adopter ?	30
3.4 Comment définir le statut de ce laboratoire d'idées ?.....	31
3.5 Quelques premiers thèmes de réflexion pour ce laboratoire d'idées.....	32
Sources	36

1 Les villes contemporaines ont besoin d'intelligence prospective pour relever les défis du développement durable

1.1 Les villes sont au cœur des dynamiques sociétales et des enjeux qu'elles posent en termes de développement durable

L'histoire montre que la fondation des villes et leur expansion sont au cœur du processus de civilisation par lequel les sociétés humaines ont quitté leur condition primitive vers un état de développement élevé sur les plans matériel, intellectuel, social, moral. La modernité n'a fait que renforcer ce rôle prééminent des territoires urbains qui constituent désormais le centre de gravité incontestable de l'organisation des modes de vie et des institutions sociétales. L'épaisseur sociétale des villes peut ainsi se mesurer au fait qu'elles (B.Chabanel, 2011) :

- rassemblent désormais la majorité de la population mondiale
- constituent le moteur historique de la civilisation
- occupent une fonction d'interface entre le local et le reste du monde
- forment le centre de gravité du système économique
- mettent en scène (en tension) la cohésion des sociétés
- incarnent l'empreinte écologique de l'humanité

Dans ce cadre, alors que l'époque contemporaine interroge la réalité et la pérennité même de cette dynamique de progrès, en faisant du développement durable le nouvel horizon des sociétés de consommation avancées, les métropoles ont à l'évidence un rôle essentiel à jouer. Elles concentrent en effet une bonne partie des ressources structurelles du développement humain, c'est-à-dire les leviers sur lesquels s'est appuyée l'histoire de la civilisation, parmi lesquels figurent notamment : la démocratie, la connaissance, l'innovation, l'entrepreneuriat.

1.2 Les institutions politiques urbaines voient leur responsabilités et leur champ d'intervention réévalués : vers des projets de développement sociétal métropolitains

En France, comme ailleurs en Europe (P. Le Galès, 2011), ce rôle structurant des villes est progressivement reconnu par l'Etat au travers du processus de décentralisation des compétences et des finances publiques au profit des collectivités territoriales, ainsi que par l'Union Européenne au travers de la mise en place de la politique régionale et de divers appels à projets. Symbole de la fin des solutions nationales au développement local, ce retour du territoire en matière de conception et de mise en œuvre de l'action publique va conduire ces dernières, en particulier les intercommunalités maillant les métropoles française, à se penser comme des institutions politiques à part entière (B.Chabanel, 2011). Il s'agit pour elles de penser et de maîtriser la dynamique de développement de leur territoire dans sa globalité et sa finalité, c'est-à-dire en considérant les habitants (au sens large) du territoire comme une société en modèle réduit et en prenant en compte les interactions de celle-ci avec un environnement extérieur devenu plus complexe (mondialisation, intégration européenne, etc.). Autrement dit, l'enjeu consiste désormais à définir et mettre en œuvre un authentique projet de société métropolitain. Cette légitimité institutionnelle croissante des collectivités urbaines conduit à interroger leur capacité effective à « façonner » le devenir de leur territoire.

1.3 L'intelligence prospective, un outil au service de la définition et de la mise en œuvre de l'action publique urbaine

Institutions politiques dotées de responsabilités croissantes dans la prise en charge des enjeux de développement durable que posent les dynamiques sociétales, les collectivités urbaines sont appelées à développer leur capacité d'action en tant qu'organisations publiques. En d'autres termes, leur dimension organisationnelle doit se hisser à la hauteur de leur dimension institutionnelle. L'histoire des quarante premières années de la Communauté Urbaine de Lyon (<http://www.40ans.grandlyon.com/>) montre que l'affirmation de la capacité des institutions politiques urbaines à définir et mettre en œuvre un projet politique global de développement durable va reposer notamment sur quatre évolutions organisationnelles majeures :

- L'extension continue du champ d'intervention des collectivités urbaines : le développement de compétences de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre en matière de politiques d'aménagement, sociale, économique, environnementale ou encore culturelle venant s'ajouter à leurs compétences techniques historiques en matière de services urbains ;
- La mobilisation et l'animation d'un faisceau de partie-prenante toujours plus large pour : composer avec le « mille-feuille » administratif français ; tirer profit de la possibilité de déléguer de la gestion opérationnelle de certains services urbains (gestion de l'eau et des déchets par exemple) à des opérateurs privés ; coordonner

l'action de la collectivité avec les acteurs intervenant dans ses nouveaux domaines de compétences ; promouvoir le principe de démocratie participative.

- La rationalisation de l'action communautaire pour atteindre les objectifs politiques qu'elle s'est donnée (efficacité) au moindre coût (efficience), dans un contexte où : les transferts de ressources financières accompagnant les transferts de compétences opérés par l'Etat se révèlent insuffisants ; l'augmentation de la taille des collectivités locales incite à assoir leur performance globale sur des principes organisationnels permettant d'assurer l'adhésion et l'implication de l'ensemble des agents qui les composent ; la montée de la concurrence entre métropoles pour attirer habitants et investisseurs conduit à prêter une attention accrue à la qualité réelle des politiques conduites localement ; les citoyens tendent à être considérés comme des consommateurs de services publics auxquels il s'agit de rendre le meilleur service au moindre coût.
- L'exploration du futur du territoire pour positionner le territoire dans les évolutions sociétales contemporaines, construire démocratiquement l'intérêt commun de la société locale, enclencher une dynamique de changement à la hauteur des enjeux collectifs.

Cette dernière évolution consiste d'une certaine manière à doter la collectivité d'une forme d'« intelligence prospective », c'est-à-dire un ensemble de processus lui permettant de construire et d'articuler trois représentations distinctes du futur du territoire :

- les « futurs possibles », c'est-à-dire ce que l'on pense savoir : la connaissance que l'on a des évolutions sociétales en cours et à venir qui impactent le territoire, de la trajectoire spécifique du territoire sur cette toile de fond sociétale, des enjeux que ces évolutions et ce positionnement posent pour le développement du territoire.
- les « futurs souhaitables », c'est-à-dire ce que l'on pense vouloir : « l'image d'un futur sensiblement différent du présent et du passé et qui réunirait les conditions d'une vie meilleure » (F.Goux-Baudiment, 2000).
- les « futurs réalisables », c'est-à-dire ce que l'on pense pouvoir : les voies de changement du réel permettant de faire converger les futurs probables et les futurs souhaitables.

Aujourd'hui, alors que le développement de l'intelligence prospective des collectivités urbaines est encore inégal et fragile, plusieurs évolutions de contexte appellent semble-t-il à un renforcement de la réflexion sur l'évolution du management de l'action publique urbaine.

2 Des évolutions de contexte qui incitent à développer une prospective du management de l'action publique urbaine

2.1 Définition du concept de « management de l'action publique »

L'action publique

A la lumière des analyses de P.Lascoumes et P.Le Galès (2010), le concept d'action publique peut être défini de la manière suivante :

- l'action publique désigne les interventions d'une autorité investie de la puissance publique, de la légitimité démocratique et de moyens d'action propres sur un domaine de la société ou du territoire ;
- l'action publique peut se décliner en un ensemble plus ou moins intégré et cohérent de politiques publiques comprenant chacune : une représentation d'un problème d'intérêt général à résoudre ; des objectifs en termes de changement ou de préservation de l'environnement socio-économique ; un ensemble de mesures opérationnelles ; des actions mises en œuvre.

Deux approches du management public : mise en œuvre et aide à la décision

Les travaux de science politique ont montré que l'action publique repose sur les deux dimensions constitutives de toute collectivité publique moderne : la collectivité-institution politique (le pouvoir politique) et la collectivité-organisation publique (l'administration publique). En revanche, la division du travail opérée entre ces deux facettes des collectivités dans la construction de l'action publique diffère selon que l'on adopte un point de vue juridique ou historico-sociologico-philosophique du rapport entre l'administration et le pouvoir politique. On peut ainsi distinguer deux grandes approches du management public : l'une, restrictive, conçoit l'administration publique comme un simple outil de mise en œuvre des décisions politiques ; l'autre, extensive, reconnaît une place incontournable à l'administration non seulement au stade de la mise en œuvre mais également au niveau de la décision politique.

L'administration réduite à une fonction d'exécution des décisions politiques : de la bureaucratie au managérialisme

Selon la conception juridique classique de l'administration (J.Chevalier, 2007), l'action publique renverrait à une dichotomie fondamentale entre le temps politique du choix, de la décision, et le temps administratif de la mise en œuvre, de l'application. En ce sens, l'administration n'aurait pas la maîtrise du sens de son action, qui lui serait dicté par les élus : soumise à leur autorité, elle est tenue d'appliquer scrupuleusement leurs directives, sans s'interroger sur leur pertinence éventuelle. Dès lors, l'évaluation de l'action administrative mettrait en jeu un double problème de conformité aux décisions

politiques et d'efficience dans l'utilisation des moyens alloués. Selon P.Bezes (2009), cette approche du rapport entre l'administration et le pouvoir politique s'est développée de la fin du 18^{ème} aux années 1950 dans la plupart des pays occidentaux au travers de la mise en place progressive de principes et de règles d'administration « bureaucratique »¹ que Max Weber a présenté sous leur forme idéale typique. Ce mouvement de bureaucratisation de l'administration visait à favoriser la loyauté de l'administration à l'égard du pouvoir politique en garantissant son apolitisme et sa neutralité. Il visait également à structurer la forte croissance de l'Etat dans un contexte d'émergence de la figure l'Etat-Providence.

Cette doctrine bureaucratique de l'organisation de l'administration publique va connaître une remise en question progressive à partir des années 1970, au moment où, à l'instar des grandes entreprises, les Etats occidentaux vont être confrontés à un changement de contexte majeur marqué par une accentuation considérable de la force des contraintes extérieures qui pèsent sur eux (P.Bezes, 2009) : mondialisation de l'économie, globalisation financière, intégration européenne (directives européennes, Euro, espace Schengen, concurrence fiscale, contrainte financière, etc.), etc. Ces phénomènes conduisent à une remise en cause de l'idée d'une cohérence des politiques publiques nationales organisées autour d'interactions stables entre l'Etat, des ministères et des intérêts collectifs organisés principalement au niveau national (P.Le Galès, 2011). Non seulement l'Etat perd de sa centralité dans les processus d'action publique, mais il se trouve déstabilisé dans son fonctionnement interne. L'émergence du « problème administratif » va s'exprimer aux travers de plusieurs symptômes (P.Bezes, 2009) : apparition et creusement des déficits publics², dysfonctionnements internes liés à la croissance de l'Etat (fragmentation de ses structures, de ses ressources, de ses objectifs, etc.), problèmes d'efficience (productivité) et d'efficacité (atteinte des objectifs) des politiques publiques³, démotivation des agents, etc.

Prenant appui sur le rôle de simple exécutant assigné à l'administration par l'approche bureaucratique, le courant du New Public Management (NPM) va formuler une critique radicale de cette dernière et va contribuer à diffuser l'idée que l'administration, comme les entreprises, doit s'engager dans une dynamique de changement pour s'adapter aux

¹ Ces principes d'organisation et de fonctionnement sont connus (P.Bezes, 2009) : répartition spécialisée des tâches dans le cadre d'une vaste organisation verticale intégrée, fondement impersonnel de l'obéissance dans le cadre d'une structure hiérarchique de l'autorité ; recrutement au mérite sur la base d'une procédure sélective ; protections institutionnelles offertes aux agents administratifs (emploi à vie, garantie de carrière, salaire fixe) ; système de règles formelles, générale et impersonnelles gouvernant les décisions, applicables à tous et guidant l'action des fonctionnaires.

² Liés à la poursuite de la croissance du poids de l'Etat et des dépenses publiques dans le PIB (en particulier de la part des dépenses d'intervention, de personnel et de fonctionnement dans ces dépenses), alors même que la conjoncture économique se dégrade brutalement et durablement à partir des années 1970.

³ Liés à une connaissance insuffisante ou incertaine de la part des gouvernants concernant les moyens nécessaires pour atteindre les fins souhaitées, en raison de la trop grande centralisation. Plus largement, l'idée dominante est que les gouvernements ont, depuis la crise économique, de plus en plus de mal à garantir des résultats en raison de la croissance des demandes d'intervention émanant de groupes sociaux en difficulté et la complexité des problèmes auxquels ils sont confrontés (problèmes « horizontaux » exigeant plus de coordination interministérielle).

évolutions de son environnement¹. Le NPM va ainsi proposer des principes d'organisation administrative alternatifs² (P.Bezes, 2009) qui tendent à considérer l'administration publique comme une organisation comparable à une entreprise³ (L.Zampiccoli, 2011). En ce sens, le management public se réduit au management des organisations publiques, dont il s'agit de corriger les imperfections au regard du fonctionnement des entreprises privées qui sont parvenues, elles, à sortir de l'organisation taylorienne bâtie durant les « trente glorieuses » (C.Rochet, 2007). Un postulat implicite de cette approche du management public réside ainsi dans l'idée que l'entreprise représente l'organisation par excellence, la mieux outillée pour atteindre ses objectifs (être efficace) et tenir ses coûts (être efficiente) (P.Gibert, 2004). Désignant ici cette démarche de « managérialisation » des organisations publiques par transfert des outils qui « ont fait leurs preuves » dans le secteur privé, moyennant une adaptation à la marge (voire sans adaptation), le management public se diffuse dans la plupart des pays occidentaux selon des modalités, des intensités et des temporalités variables (P.Bezes, 2009).

L'administration comme aide à la décision politique : le management des politiques publiques

Une autre approche du rapport entre l'administration publique et le pouvoir politique prend place à côté de celle évoquée précédemment. Elle s'appuie à la fois sur une évolution interne de l'administration française durant les « trente glorieuses », sur l'analyse sociologique empirique du rôle de l'administration dans la définition des politiques publiques et sur une certaine conception de l'administration en termes de philosophie politique. Elle conduit à promouvoir une vision élargie de la gestion publique selon laquelle l'administration ne serait pas seulement un outil d'exécution de la décision politique mais aussi un outil d'aide à la décision politique.

¹ Selon Laufer et Burlaud (1980), le secteur public est de moins en moins en position de légitimer son action par la seule origine juridique constitutionnelle de son pouvoir. La source nouvelle de légitimité est désormais à rechercher dans la qualité des méthodes utilisées par l'administration sur le plan de la rationalité économique.

² Promotion de nouveaux principes de responsabilisation des agents reposant sur de nouvelles modalités de repolitisation mais aussi sur des dispositifs de contractualisation qui explicitent les conditions de l'obéissance et de l'engagement par la fixation d'objectifs. Valorisation d'un modèle d'organisation « multi-divisionnel » préconisant des administrations centrales réduites et de petites unités opérationnelles autonomes en charge des politiques publiques. Réduction du champ de compétence de l'administration au travers d'un processus d'externalisation systématique par privatisation, décentralisation ou délégation de services publics. Promotion de recrutements de fonctionnaires sur contrat de droit privé, suppression de la carrière garantie et des statuts, individualisation des promotions et introduction de mécanismes de rémunération à la performance. Adoption de nouveaux instruments gestionnaires formalisant le « gouvernement par la performance » (présentation du budget par grandes politiques publiques, autorisation budgétaire orientée par la mesure de résultats, allocations des crédits sous formes d'enveloppes globales conférant plus d'autonomie aux gestionnaires et articulés à des dispositifs de contractualisation reposant sur la fixation d'objectifs, la construction d'indicateurs de performance, la mise en place d'un contrôle de gestion, etc.). Légitimation de l'administration fondée non plus sur un principe juridique d'égalité de traitement mais sur la satisfaction des usagers, usagers parfois considérés comme des « clients ».

³ Comme le souligne P.Gibert (2004), les administrations publiques peuvent être considérées comme des organisations comme les autres dans la mesure où elles présentent des attributs classiques : une finalité, une structure, une fonction de production.

L'histoire montre en effet que la place de l'administration dans la conception de l'action publique va être sensiblement réévaluée durant l'entre deux guerres et surtout après la seconde guerre mondiale. Il s'agit, pour aller vite, de l'émergence de la figure du technocrate, fonctionnaire guidé par la volonté de renforcer la rationalité de l'action publique par le recours aux outils techniques de gestion issus du modèle bureaucratique des industries privées (P.Bezes, 2009). Favorisée par un mouvement institutionnel de renforcement du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif à l'occasion du retour au pouvoir du Général de Gaulle, cette montée en puissance de l'expertise technocratique s'exprime notamment par la place centrale conférée à la Direction du Budget dans les processus budgétaires de l'Etat ainsi que par la mise en place d'organismes participant à la construction d'une vision stratégique étatique (Commissariat Général au Plan, Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, etc.).

Par ailleurs, les travaux de science administrative indiquent que la ligne de démarcation décision/gestion ne résiste pas à l'observation empirique. L'administration ne s'efforce pas seulement de mettre en œuvre les décisions politiques, elle est présente au cœur même de la finalisation (identification des problèmes et orientations politiques), de l'élaboration (formulation des solutions concrètes) et de l'évaluation (des impacts réels) des politiques publiques, dans une interaction étroite avec le pouvoir politique (J.Chevalier, 2007).

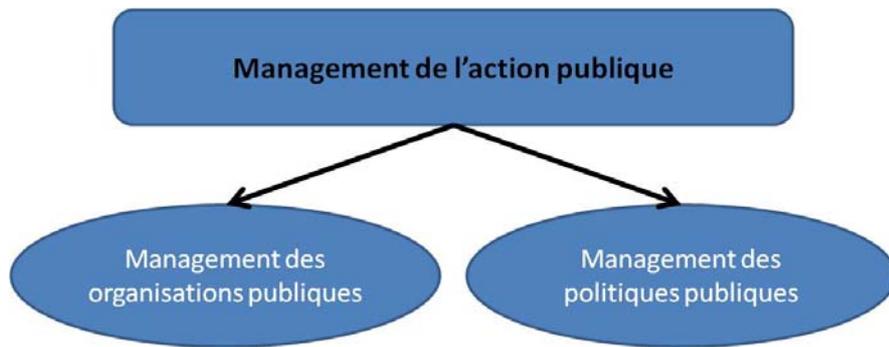
Enfin, pour certains observateurs (C.Rochet, 2007), il y a aujourd'hui un enjeu fondamental à réaffirmer la place de l'administration dans le traitement institutionnel de la question de la « bonne société »¹. L'administration doit aider le pouvoir politique à identifier, actualiser et répondre aux questions de philosophie politique qui sous-tendent l'action publique.

Le management de l'action publique : l'administration comme cheville ouvrière de la finalisation, de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques

Si le management des organisations publiques renvoie aux activités de management de l'action administrative au quotidien (pilotage de la performance organisationnelle), le management des politiques publiques désigne quand à lui l'ensemble des activités d'aide à la décision politique (finalisation, élaboration, évaluation des politiques publiques). Parce que ces deux acceptions du management public apparaissent largement complémentaires – la première s'intéressant à la manière de « bien faire les choses » et la seconde à la manière de « faire les bonnes choses », pour reprendre une

¹ C.Rochet rappelle que L.Strauss (*Qu'est-ce que la philosophie politique*, 1959) a été un des rares philosophes à attirer l'attention sur le déclin de la philosophie politique et la dérive générale des sociétés post-modernes vers le relativisme des valeurs et la tyrannie de l'opinion qui interdisent de poser des questions sur les valeurs et conduisent à l'abandon du projet du bien commun. Ainsi, Strauss a dénoncé le remplacement de la philosophie politique, qui est l'interrogation permanente sur ce qu'est la « bonne société », par la science politique, qui renvoie à l'analyse des données politiquement significatives. Cette situation semble liée à l'accroissement de la complexité de la société et au changement rapide, qui ramène la pratique de la politique à un exercice analytique déconnecté de tout jugement de valeur.

expression de C.Rochet (2007), il paraît opportun de les réunir dans une définition globale du « management de l'action publique ».



Cette définition fait écho à la vocation que donne P.Gibert (2004) à l'administration publique : élaborer et mener à bien des actions visant à changer les caractéristiques de certains secteurs de la société considérées comme insatisfaisantes, à préserver certaines autres caractéristiques considérées comme satisfaisantes mais menacées¹. Dans ce cadre, les activités administratives rassemblées sous le vocable « management public » concernent l'ensemble des grandes étapes/composantes des politiques publiques :

- définition des finalités politiques rationnelles² et légitimes³ ;
- élaboration des leviers opérationnels adéquats ;
- gestion de l'efficience (améliorer la productivité des « inputs ») et de l'efficacité (quantifier et atteindre les objectifs) de la production au quotidien ;
- évaluation des impacts réels de l'action publique sur les secteurs de la société visés.

Dès lors, en résumé et pour reprendre l'analyse de P.Gibert (2004), le management public est l'utilisation des acquis des sciences sociales, politiques et économiques en vue d'améliorer la performance globale de l'action publique, en termes de rationalité, de légitimité, d'efficience, d'efficacité et d'impact.

¹ On pourrait ajouter « et à promouvoir de nouvelles caractéristiques jugées désirables du point de vue du bien commun »

² Comme l'explique J.Chevalier (2007), l'idée de rationalité a toujours été présente au cœur du processus de décision publique : les autorités politiques sont censées n'être guidées que par le souci de recherche de la meilleure solution possible, dans une situation donnée. La décision est donc conçue comme un choix conscient et délibéré, effectué en connaissance de cause, entre plusieurs lignes de conduite possibles, en vue d'atteindre certains résultats. Ce souci de rationalité a pris une dimension nouvelle dans les sociétés contemporaines et conduit à exiger toujours plus de rigueur et de pertinence de la part des décideurs publics.

³ La légitimité est la qualité de ce qui est fondé en droit, en justice, ou en équité, et donc bénéficiant du consentement des membres d'un groupe. Or, dans une société où l'idéal démocratique justifie l'élargissement incessant de la participation, il apparaît que la légitimité des décisions politiques semble ne plus pouvoir reposer seulement sur le statut de l'élu désigné par le suffrage électoral. Elle dépend de plus en plus de l'association au processus décisionnel des représentants des groupes d'intérêts concernés.

2.2 Un contexte qui pose de nouveaux défis au management de l'action publique urbaine

L'affirmation du modèle de l'économie de marché de service

La fin des « trente glorieuses » a sonné l'entrée dans une nouvelle phase de l'économie de marché dans les pays anciennement industrialisés. La progression très forte des activités de services dans la consommation des ménages et des entreprises, dans l'emploi ou encore dans le PIB est en effet l'expression la plus symbolique du passage du modèle de l'économie industrielle de masse à celui de l'économie industrielle de service (G.Bing, J.Casals, B.Chabanel, E.Hooge, 2010). La saturation progressive des marchés en biens domestiques standardisés, la progression constante des revenus, l'élévation du niveau d'éducation des individus, entre autres phénomènes, vont conduire à une complexification du rapport entre l'offre et la demande. Progressivement, le plébiscite pour les activités de services va imposer l'idée que la rationalité de « l'homo economicus » va au-delà de la recherche du meilleur rapport quantité-prix : le consommateur recherche d'abord et avant tout la satisfaction de besoins ou désirs qui lui sont spécifiques, c'est-à-dire à trouver des solutions à ses problèmes de consommation en termes de confort matériel, de réalisation et de reconnaissance de soi¹ (P.Moati, 2009).

Ce constat conduit à envisager l'ensemble des activités économiques sous l'angle de la valeur de service (J. de Bandt, 1995 ; M. Debonneuil, 2009) : se diffuse progressivement l'idée que les activités industrielles et les activités de services poursuivent la même finalité – produire une valeur de service – et que leur différence porte in fine sur les modalités de mise en œuvre de cette dernière. Dans le cas de la production de biens, il y a dissociation entre l'acte de production et l'acte de consommation dans la mesure où sa valeur d'usage est médiatisée par un bien qui « sert à » (se déplacer, laver son linge, etc.). Dans le cas de la production de prestations de services, il y a concomitance entre l'acte de production et l'acte de consommation dans la mesure où elle fait intervenir un dispositif qui « est au service » direct du client. On comprend que la prestation de service a le vent en poupe pour répondre à la complexité croissante de la demande : parce qu'elle est un service « en

¹ Comme l'explique Philippe Moati (2009), l'élévation du niveau de vie et la satisfaction des besoins de base font également évoluer les motivations à l'origine de l'acte d'achat. Lorsqu'une population déjà riche continue de voir son pouvoir d'achat progresser et que ses besoins de base se trouvent satisfaits, ces motivations tendent en effet à se déplacer du registre fonctionnel (les fonctions directes assurées par le produit) vers le registre existentiel (ou expérientiel). En effet, de façon schématique, on peut estimer qu'une fois le confort matériel acquis, la consommation se trouve de plus en plus motivée par la recherche du confort psychologique, le désir de vivre des expériences (au sens anglo-saxon du terme). Visant davantage l'être que l'avoir, la consommation contribue alors à ce qui semble devenu une valeur capitale : la réalisation de soi. Dès lors, la sensibilité à l'imaginaire véhiculé par le produit devient plus aigüe, parce qu'il aide l'individu dans son processus de construction identitaire et d'expression de soi, parce qu'il peut symboliser le rattachement à une communauté, parce qu'il peut être utilisé pour exprimer son adhésion à des valeurs, ou tout simplement parce que son achat ou sa consommation est générateur de sensations et d'émotions. Par ailleurs, avec le développement de son autonomie, de sa réflexivité, de sa capacité d'agir... l'individu supporte de moins en moins les relations marchandes dans lesquelles il ne se sent pas reconnu comme une personne et plébiscite celles qui s'inscrivent dans le registre de la connivence, de la passion partagée, des valeurs en commun.

actes », elle est naturellement favorable à une adaptation aux besoins particuliers de chaque client. Ainsi, avec l'évolution des comportements de consommation et le développement des activités de prestation de service, les entreprises industrielles prennent conscience que leur survie dans les marchés saturés des pays anciennement industrialisés se joue dans la relation de service qu'elles offrent à leurs clients. Ceci les incite à développer différentes stratégies « orientées client » pour accroître et promouvoir leur valeur de service¹ : amélioration des normes de qualité ; élargissement de l'éventail de l'offre ; adjonction de prestations de service aux biens offerts² ; constitution d'une offre « plate-forme » combinant à la demande des modules biens et services standardisés³ ; plus largement, multiplication des innovations de produit⁴. En résumé, l'entrée dans l'économie industrielle de service met en tension la capacité de l'entreprise à recréer de la rareté à partir d'un renouvellement continu des valeurs de service proposées aux clients. Prenant appui sur la montée en puissance des fonctions marketing et R&D des entreprises, l'anticipation (voire le façonnage) et la segmentation des besoins et des désirs émergents, et leur combinaison à de nouvelles offres de services mises en scène aux travers d'un discours de marque étoffé, tendent à constituer un avantage concurrentiel plus décisif que l'innovation de procédé visant à accroître la productivité. L'effet de rareté créé par l'innovation de service offre en effet l'accès provisoire à une véritable rente de monopole (A. Villemeur, 2004).

Proposé en 1986 par Walter Stahel et Orio Giarini, le concept d'« économie de fonctionnalité » apparaît aujourd'hui comme la prochaine étape du développement de l'économie industrielle de service. Si « logique servicielle » (élaboration d'une valeur de service) et « logique industrielle » (réduction des coûts de production) paraissent hautement complémentaires et imbriquées, elles semblent de moins en moins recouper les notions d'activités de services (prestations de services) et d'activités industrielles (production de bien). A mesure que s'impose l'idée selon laquelle la valeur d'un produit pour le consommateur réside dans les bénéfices qu'il retire de son utilisation et non dans la possession du produit en question, la démarche de prestation de services est semble-t-il appelée à devenir la posture marchande exclusive (J. Van Niel, 2007 ; C. Du Tertre, 2010). Les exemples les plus connus d'entreprises industrielles ayant basculées vers une posture de prestataire de services concernent des marchés interentreprises (BtoB) : Xerox, qui loue des photocopieurs à ses clients et en assure la maintenance plutôt que de les vendre, ou Michelin, qui propose la location de pneus à ses clients utilisateurs de poids lourds.

¹ Cette « serviciation » des activités industrielles ne sonne pas pour autant le déclin de la rationalité industrielle. La capacité à réduire progressivement les coûts de production par une rationalisation des processus reste en effet le levier essentiel de l'élargissement des débouchés, c'est à dire de la démocratisation de la consommation d'un produit.

² Dans le secteur automobile, cette démarche consiste par exemple à proposer des services complémentaires (financement, assurance, entretien, etc.).

³ Dans le secteur automobile toujours, cette démarche de personnalisation renvoie par exemple à la multiplication des combinaisons d'options possibles.

⁴ Par exemple, la diffusion de l'automobile a remis en question les services de chemins de fer, lesquels ont du revoir à la baisse l'étendue de leurs réseaux ; plus récemment, la croissance des achats de systèmes « Home-Cinéma » met en jeu les sensations que peuvent offrir les salles de Cinéma.

Aujourd'hui ce modèle serviciel tend à se déployer dans les activités s'adressant au consommateur final (BtoC) selon différentes modalités (P.Moati, 2009). Une première démarche consiste à développer des bouquets de biens et services horizontaux consistant à partir des besoins des clients et à rassembler sur cette base l'ensemble des produits complémentaires permettant de répondre à ces besoins. Il apparaît que cette stratégie intéresse autant les acteurs industriels¹ que les entreprises prestataires de services² ou encore les distributeurs³ (P.Moati, 2009). Une seconde démarche plus poussée consiste à développer des bouquets verticaux s'attelant directement à la production de la solution selon un processus chronologique (diagnostic du besoin à résoudre, sélection des biens et services nécessaires à la solution du problème, mise en œuvre, monitoring des effets utiles, adaptation éventuelle de la solution, etc.). Encore très marginale, cette posture marchande tend cependant à se développer sur les marchés finaux⁴ (P.Moati, 2009).

Ce mouvement de servicialisation de la relation marchande interpelle à l'évidence le modèle du service public à la française selon lequel une large part de la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques doit être du ressort de l'action directe de l'administration. La conception de la relation de service évoqué plus haut ne contredit-elle pas les impératifs d'égalité et de neutralité du service public ? L'essor de l'économie industrielle de service ne contribue-t-elle pas à fournir une nouvelle série d'arguments en faveur du recul du périmètre d'intervention de l'administration ? En d'autres termes, selon un certain nombre d'observateurs, la libéralisation des services publics au profit d'opérateurs privés n'offrirait pas seulement la promesse d'une

¹ *Un certain nombre d'industriels ont bien perçu les avantages de l'élaboration de bouquets horizontaux. Afin d'assurer la promotion de leurs bouquets et d'accompagner les consommateurs dans la production des effets utiles, ces industriels sont incités à s'engager dans un mouvement d'intégration vers l'aval, consistant à développer leurs propres circuits de distribution. En 2005, les industriels ont été à l'origine d'un tiers des créations de nouvelles enseignes de magasins identifiées par le CRÉDOC. Tous les secteurs sont concernés : l'habillement (Isotoner, Aubade, Chantelle, Dim), le meuble (Gautier), les arts de la table (Arc, Deshoulières), l'univers sport-loisirs (Nike, Adidas), l'alimentaire (Nestlé avec Nespresso, Fleury Michon), l'électronique (Apple)...*

² *Par exemple, les secteurs de la banque et de l'assurance en ont été le fer de lance par la création de la « bancassurance » et de « l'assurfinance » qui se proposent de gérer de manière intégrée la protection et la valorisation du patrimoine des clients. De même, afin d'échapper à la vigueur de la concurrence sur leur marché de base, consécutive à la dérégulation, les énergéticiens expérimentent des bouquets centrés sur le confort domestique, les économies d'énergie. Les stratégies de bouquet sont courantes également dans le champ des NTIC, à l'instar bien encore d'Orange dont la palette de services s'élargit régulièrement.*

³ *Dans une approche visant une cohérence fonctionnelle de l'offre, ce sont les grandes surfaces de bricolage qui, dès la fin des années 1970, ont adopté cette logique à grande échelle en réunissant, sous le même toit, un ensemble de produits jusque là vendus par des circuits de distribution différents. D'autres bouquets horizontaux peuvent jouer sur la cohérence existentielle : l'exemple-type est Nature et Découvertes, dont la composition de l'assortiment ressemble à un inventaire à la Prévert et qui pourtant apparaît comme parfaitement cohérent aux yeux des consommateurs sensibles au registre immatériel évoqué par les deux mots qui composent le nom de l'enseigne. Par ailleurs, nombre de distributeurs se sont engagés dans la conception des produits et le développement de marques propres.*

⁴ *Dans la distribution, c'est incontestablement dans le commerce d'équipement du foyer que les démarches servicielles fondées sur des bouquets verticaux sont les plus avancées (secteur des cuisines et salles de bains par exemple). Un exemple plus radical, et sans le plus abouti à ce jour, est fourni par un industriel devenu également distributeur : Nestlé avec Nespresso. Le bouquet Nespresso est centré sur la fameuse capsule, la machine dans laquelle elle s'insère, une gamme d'accessoires (tasses, verres, accessoires de rangement, etc.) ainsi qu'un « club » qui entend aider chaque client à optimiser le plaisir qu'il attend de la consommation du produit.*

réduction des coûts du service rendu mais également l'assurance d'une meilleure capacité d'adaptation du service à la spécificité des besoins et désirs des usagers. Parce que ses logiques de gestion resteraient principalement déterminées par les principes du droit public, l'administration serait dans l'incapacité de répondre à la nouvelle injonction au « service personnalisé de masse », à tout le moins de le faire dans des délais et un coût compétitifs par rapports aux acteurs privés.

Plusieurs éléments conduisent cependant à relativiser ce point de vue. Tout d'abord, il apparaît clairement que certains secteurs d'activités (et certains territoires) présentent une rentabilité insuffisante pour voir des acteurs privés s'en emparer. Au delà, si les administrations publiques se sont engagées plus récemment dans l'exploitation des outils marketing issus du monde de l'entreprise pour mieux comprendre les comportements, les attentes et la satisfaction de leurs bénéficiaires, elles ont sans doute quelques atouts à faire valoir. Ne peuvent-elles pas trouver à s'inspirer du principe des bouquets en s'affirmant comme prestataires intégrateurs de solutions dans des domaines clés de la fabrique urbaine comme la mobilité (par exemple, avec une offre intégrée des services de vélos, voiture, transport en commun et information en temps réel), le développement économique (par exemple, avec une offre intégrée de services aux entreprises pour l'implantation), les grands projets urbains (par exemple, en développant des projets dont la valeur de service reposerait sur la combinaison inédite de multiples opérateurs privés), etc. ? Sur un registre plus existentiel, les administrations publiques ne peuvent-elles trouver dans la mise en scène et l'actualisation des valeurs du service public (et notamment les notions de conscience collective, de responsabilité, d'exemplarité, de solidarité, etc.) une manière opportune de réaffirmer le sens de ce qui les différencie des acteurs privés et de s'assurer l'adhésion durable des citoyens-usagers ?

Le modèle de développement occidental fondé sur la croissance économique permanente est à bout de souffle

Alors que les économies « émergentes » de l'hémisphère Sud sont entrées de plein pied dans la frénésie de la société de consommation, les sociétés occidentales prennent progressivement conscience des limites fondamentales de leur modèle de développement. On peut résumer la situation en quelques idées clés (T.Jackson, 2010) :

- ⇒ Si nous voulons que les 9 milliards d'habitants qui devraient peupler la planète à l'horizon 2050 jouissent d'un revenu comparable à celui attendu dans les pays de l'OCDE à cet horizon, il faudrait multiplier le PIB mondial par 15 entre aujourd'hui et 2050.
- ⇒ Or, l'empreinte écologique de la population mondiale a dépassé la capacité de résilience de la planète dès la fin des « trentes glorieuses ». Le découplage absolu de la croissance du PIB avec la croissance des flux physiques de ressources naturelles et des impacts environnementaux apparaît dès lors comme un objectif central pour les sociétés contemporaines.
- ⇒ Mais les chances que le progrès technologique soit en capacité d'assurer un découplage en mesure de ramener l'empreinte écologique de la croissance économique à un niveau compatible avec la maîtrise des principaux enjeux

environnementaux (changement climatique, raréfaction des ressources, dégradation de la biodiversité, etc.) paraissent bien faibles. L'exemple du changement climatique est particulièrement illustratif. Selon le 4^{ème} rapport du GIEC, atteindre un objectif de stabilisation des gaz à effets de serre présents dans l'atmosphère à 450ppm implique de réduire les émissions annuelles mondiales de CO² à un rythme moyen de 4,9% par an entre aujourd'hui et 2050. Or, compte tenu du rythme de croissance actuel de la richesse et de la population mondiales, l'atteinte de cet objectif de réduction des émissions de CO² implique que l'impact environnemental associé à chaque dollar dépensé baisse de 7% chaque année, soit quasiment dix fois plus vite qu'actuellement. Autrement dit, d'ici 2050, il faudrait que le contenu moyen en carbone de la production économique soit inférieur à 40g de CO²/dollar, soit 21 fois moins que la moyenne mondiale actuelle.

- ⇒ De plus, l'amélioration de la productivité des ressources s'est traduite jusqu'à présent non pas par une réduction de la consommation mais par une stimulation de la demande dans la mesure où elle permet de réduire le coût des biens.
- ⇒ Par ailleurs, le modèle de la croissance continue des richesses n'a délivré ses avantages qu'inégalement. Un cinquième de la population mondiale gagne à peine 2% des revenus mondiaux. Même dans les économies avancées, les inégalités sont plus élevées qu'il y a vingt ans : pendant que les riches se sont enrichis, les revenus des classes moyennes occidentales sont entrés en stagnation en termes réels bien avant la crise. Loin d'élever le niveau de vie de ceux qui en ont le plus besoin, la croissance a délaissé une grande partie de la population mondiale durant les 50 dernières années.
- ⇒ Enfin, au-delà d'un certain niveau de richesses par habitant (15 000 dollars/hab.), la recherche permanente de la croissance économique ne semble plus favoriser le bien-être humain (rendement décroissant) et peut même l'entraver dans certains cas.

A mesure que chaque individu prend progressivement conscience de ces éléments de constat, se développe la crainte que la « vie bonne » à laquelle la société de consommation actuelle nous incite à aspirer se révèle finalement incapable de réduire les disparités socio-économiques et impossible à soutenir de façon pérenne sur le plan environnemental. Ainsi, nous serions entrés dans une société du risque où le changement ne serait plus synonyme d'avancée dans la civilisation mais de porte ouverte à de nouvelles menaces pour les acquis de l'histoire. La consolidation de ce sentiment collectif constitue à l'évidence une autre menace sérieuse à l'endroit de la démocratie : peut-on envisager de continuer à adhérer à un système politique qui, non seulement n'aurait plus prise sur le réel (cf infra « L'amplification sans précédent du pouvoir des acteurs économiques privés sur les régulations politiques »), mais se révélerait incapables de faire émerger de nouveaux horizons de progrès collectifs.

Dès lors, si elles souhaitent préserver les chances que la démocratie perdure à l'avenir dans les sociétés les plus développées, les institutions politiques sont appelées à réinvestir un terrain qu'elles ont largement déserté ces dernières décennies : dessiner

et mettre en débat les contours d'un nouveau projet de société formulant les enjeux et les conditions de l'épanouissement de chacun de ses membres à l'heure du 21^{ème} siècle. Autrement dit, il y a semble-t-il un enjeu fondamental à montrer que cette remise en question radicale du modèle de développement occidental fondé sur la croissance continue de la production et de la consommation de biens matériels nous conduit non pas à une impasse mais à redéfinir en profondeur les conditions matérielles de l'épanouissement individuel (T.Jackson, 2010). En tant que principaux lieux de vie de la population des pays développés, les métropoles ont sans doute un rôle de premier plan à jouer dans ce questionnement sociétal sur les valeurs définissant les modes de vie et les aspirations individuelles. Comment élargir l'exploration des futurs souhaitables du territoire aux futurs souhaitables de ses habitants ?

La faiblesse « durable » des régulations politiques mondiales

L'un des constats majeurs découlant de l'analyse de la mondialisation des enjeux sociétaux (financiarisation, changement climatiques, menaces sanitaires, etc.) réside dans le fait que l'échelle à laquelle fonctionnent les régulations politiques tend à devenir obsolète. Alors que les grands enjeux sociétaux qui s'imposent en ce début de 21^{ème} siècle se déploient à l'échelle de la planète, les régulations politiques restent, pour la plupart, établies dans le cadre des Etats-Nations ou dans le cadre d'organisations régionales telles que l'Union Européenne. De cette situation résulte deux grandes conséquences parmi d'autres :

- ⇒ Une incapacité grandissante des régulations politiques à se placer à la bonne échelle d'intervention pour apporter des réponses à la hauteur des enjeux considérés (l'échec du sommet de Copenhague ou celui du G20 mis en place à la suite de la crise financière en sont deux exemples particulièrement illustratifs).
- ⇒ L'influence croissante du capitalisme financier sur les régulations politiques mondiales. Constituant les seules organisations de dimension véritablement mondiale, les grandes firmes multinationales (dans le domaine énergétique, des services urbains, de l'armement, etc.) et les grands organismes financiers (banques, places boursières, etc.) sont aujourd'hui en capacité non seulement d'influencer directement de larges pans des dynamiques économiques mondiales mais également de soumettre les rares institutions politiques mondiales (ONU, FMI, OMC, etc.) et surtout les principaux Etats et instances de coopération régionale à un puissant lobbying pour faire valoir leur vision des régulations globales.

Ce déplacement de la capacité de régulation des enjeux sociétaux du pouvoir politique vers la sphère du capitalisme financier tend à diffuser un profond sentiment d'impuissance individuelle et collective qui est de nature à fragiliser lui aussi l'adhésion des populations aux principes démocratiques : habitant du Grand Lyon, quelle influence quelconque puis-je avoir sur la régulation des marchés financiers ? Les prescriptions libérales constituent-elles l'horizon indépassable des régulations politiques contemporaines ? Les collectivités locales peuvent-elles se contenter

d'attendre passivement une amélioration de la situation sur le front des régulations politiques mondiales ?

L'essor du business de la fabrique de la ville

La montée en puissance de l'influence des grandes entreprises sur le devenir collectif semble également perceptible à l'autre bout de l'échelle géographique : les villes. I. Baraud-Serfaty (2011, 2009) souligne aujourd'hui trois évolutions majeures :

- ⇒ L'urbanisation accélérée de la planète fait de la production de la ville (production de biens ou services urbains) fabrique et de la gestion de la ville un marché à fort potentiel : satisfaire les besoins des citoyens requiert une approche dédiée, locale, en termes de produits, services et communication, qui reflète, sinon surpasse les approches habituelles par pays.
- ⇒ Ceci conduit un nombre croissant de grands groupes mondiaux à « urbaniser » leur stratégie de croissance en ciblant les marchés urbains et en investissant différents métiers de la fabrique de la ville. Ainsi, aux opérateurs traditionnels de l'immobilier et des services urbains (Veolia, Suez, Keolis, Nexity, Vinci, Eiffage, etc.) viennent s'ajouter des acteurs de l'énergie tels que Siemens et Général Electric ou des TIC tel que Cisco et IBM.
- ⇒ La privatisation d'une part croissante des activités de production de la ville prises en charge jusqu'alors en direct par les collectivités locales, en raison :
 - d'une réduction des marges de manœuvre financières des collectivités : moindres rentrées fiscales et alourdissement des dépenses sociales en raison de la crise, stagnation des dotations en provenance de l'Etat, etc.
 - d'une volonté de réduire les risques pris par la collectivité : risque financier lié au coût global des activités considérées (investissement, fonctionnement, maintenance, démantèlement...), risque social (gestion du personnel), risque opérationnel (gestion des aléas pouvant survenir à chaque étape du projet) liés à la construction, la gestion concernant la qualité du service rendu.
 - de la complexité croissante de certaines opérations d'investissements (éco-quartiers, renouvellement urbain, etc.) qui suppose la mobilisation de compétences et de ressources qu'une collectivité seule peut avoir du mal à rassembler et coordonner.
 - de la montée en puissance de problématiques (bâtir un modèle énergétique post-carbone, développement des infrastructures et applications numériques urbaines, etc.) pour lesquelles l'expertise et les compétences opérationnelles des collectivités locales sont encore faibles.

Ce mouvement de privatisation de la définition et de la mise en œuvre des activités concourant à la production de la ville fait aujourd'hui débat (I. Baraud-Serfaty, 2011).

- ⇒ Au-delà de l'allègement des charges d'investissements assumées par les collectivités urbaines, cette évolution peut être vue par certains comme le signe

d'une prise en compte salvatrice des intérêts, et donc des projets, de l'ensemble des opérateurs privés participant à la fabrique de la ville.

- ⇒ Pour d'autres, ce mouvement est le symbole de la montée en puissance d'une financiarisation de la production urbaine, la ville devenant un terrain parmi d'autres de création de valeur financière pour les investisseurs. Ce faisant la privatisation de la ville pourrait favoriser l'émergence d'une ville à deux vitesses dans la mesure où les investissements privés et publics se concentreraient d'un commun accord sur les espaces et les projets les plus rentables.

Au-delà, la puissance technique et financière des grands opérateurs urbains, qui interviennent généralement à l'échelle mondiale, et leur volonté de se positionner comme de véritables intégrateurs de compétences font potentiellement d'eux des acteurs de plus en plus influents dans la définition des représentations des enjeux urbains et des politiques afférentes (futurs possibles, souhaitables et réalisables des villes). Les collectivités urbaines doivent-elles contester cette affirmation des grands opérateurs privés urbains en tant qu'acteurs à part entière de la fabrique de la ville ? A l'inverse, doivent-elles privilégier des démarches de co-construction avec ces acteurs afin de se donner les moyens d'orienter leurs visions et leurs projets dans un sens qui leur est favorable ?

La difficulté à assurer l'adhésion et la participation du citoyen à la mise en œuvre des politiques publiques

C'est enfoncer une porte ouverte que de reconnaître que la démocratie représentative est en crise aussi parce le politique aurait trop promis et peu tenu : l'impact des politiques publiques ne serait pas à la hauteur des enjeux sociétaux dont elles se réclament. On peut considérer que cette perte d'efficacité résulte tout d'abord d'une double lacune interne aux politiques publiques : un manque d'ambition dans l'élan réformateur (moindre volonté de décréter des normes coercitives, volonté croissante de réduire la dépense publique, etc.) et un manque d'évaluation des objectifs et du contenu de ces politiques. Au-delà, il faut aujourd'hui faire le constat que l'action publique stricto sensu ne suffit plus pour impulser une dynamique de changement suffisante pour atteindre les objectifs sociétaux définis par le politique.

Il y a semble-t-il une raison essentielle à cela : le poids de l'action publique dans l'ensemble des activités des pays développés reste somme toute relativement modeste. Elle ne maîtrise pas tous les leviers permettant de mettre en œuvre l'intérêt collectif des sociétés dans la mesure où le fonctionnement de ces dernières se joue en grande partie en dehors de la sphère publique. La réalité des sociétés est d'abord façonnée par la société civile et ses multiples acteurs. Dès lors, il paraît aujourd'hui incontournable pour les institutions politiques de chercher des leviers de changement au-delà de leur périmètre d'action traditionnel (coercition/incitation, investissements, services publics, etc.). Il s'agit pour elles de se résoudre à l'idée que c'est en mobilisant les pratiques et les initiatives quotidiennes du plus grand nombre des membres que la société qu'elles peuvent prétendre enclencher une dynamique de changement à la hauteur des enjeux qui déterminent son avenir. Autrement dit, comme le souligne Pierre Favre (2005), les élus n'ont de pouvoir sur le monde que si

leur parole, leur conviction obtiennent l'adhésion active du citoyen, adhésion qui ne s'incarne pas seulement dans un vote, premier degré de la participation, mais dans un engagement d'agir conformément au discours politique.

Or, il apparaît clairement que l'émergence de cet acteur collectif ne va pas de soi. Après dix ans de développement de multiples dispositifs de démocratie participative à l'échelle locale, la contribution du citoyen à la définition des politiques publiques semble bien imparfaite : défaut de représentativité et hétérogénéité du niveau de connaissances des participants, difficulté et réticence des élus à prendre en compte la réflexion des participants dans leurs décisions, etc. Plus largement, ces dispositifs laissent généralement de côté la question de l'implication directe de la société civile dans la mise en œuvre des politiques publiques. Comment susciter l'adhésion et la participation des grands lyonnais à la mise en œuvre des politiques communautaires ? Faut-il se résoudre comme le suggère Jacques Attali (2006) à l'idée que la régénération de la conscience collective du citoyen dans sa vie quotidienne passera demain par la montée en puissance de nouveaux acteurs porteurs de l'intérêt général sur le modèle des ONG et non par les institutions politiques ?

Le creusement sans précédent du déficit et de la dette publics

La crise financière mondiale de 2008-2009 a conduit nombre d'Etats à mettre en pratique leur rôle « d'assureur en dernier ressort » du patrimoine des ménages ». Pour éviter un effondrement du système financier, ils ont été amenés à apporter un soutien massif aux banques les plus touchées par la crise des subprimes. Si la nécessité de cette intervention des Etats a fait l'objet d'un assez large consensus, force est de constater que la question de la soutenabilité des finances publiques des différents pays concernés se fait aujourd'hui de plus en plus aigüe.

Si la France n'est, pour l'instant, pas emportée par la spirale de la crise de solvabilité que rencontrent la Grèce, l'Irlande ou encore l'Espagne, elle ne s'enorgueillit du fait que l'Etat français vote des budgets en déficit depuis trente ans et que la dette publique du pays a été multipliée par cinq (en euros constants) entre 1980 et 2004 pour atteindre près de 1 600 milliards d'euros fin 2010. Alors que le vieillissement de la population va se traduire dans les années à venir par une forte accélération des dépenses de protection sociale et un déséquilibre croissant entre population active et population inactive, la soutenabilité des finances publiques françaises pose question.

Cette situation n'est pas sans conséquences pour les collectivités territoriales :

- ⇒ D'une part, le gouvernement a décidé en septembre 2010 de geler pour trois ans les dotations financières de l'Etat aux collectivités territoriales. Et ce alors même que les transferts de ressources financières accompagnant les transferts de compétences opérés par l'Etat dans le cadre de la décentralisation se révèlent insuffisants pour couvrir à eux seuls les nouvelles dépenses engagées par les collectivités territoriales.
- ⇒ D'autre part, la mise en œuvre progressive de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) adoptée en 2001 et le lancement de la démarche de « Révision Générale des Politiques Publiques » en 2007 promeuvent une approche du management des politiques publiques donnant la priorité à

l'amélioration significative de l'efficacité de ces dernières : produire le maximum de résultats avec le minimum de dépenses.

Les collectivités territoriales doivent ainsi se préparer à devoir continuer d'assumer leurs compétences avec moins de ressources et sans recourir à un endettement accru. Le management des politiques urbaines est-il condamné à se focaliser lui aussi sur la question de la productivité de l'administration ? Cela peut-il se faire sans dégrader son efficacité (atteindre les objectifs assignés aux politiques publiques) ?

2.3 Penser l'avenir du management de l'action publique urbaine pour consolider la capacité des collectivités locales à avoir prise sur le devenir de leur territoire

Les évolutions de contexte présentées précédemment interrogent les conditions de la performance globale (rationalité, légitimité, efficacité, impact) de l'action publique urbaine à l'avenir. Quelles sont les conditions permettant aux collectivités urbaines de préserver et de consolider leur capacité à donner un sens à la dynamique de développement de leur territoire ? L'enjeu consiste semble-t-il à donner une dimension réflexive à l'intelligence prospective décrite plus haut (cf §1.3). Il s'agirait de construire une réflexion prospective non plus seulement sur les enjeux de développement urbain proprement dit mais sur le management de l'action publique urbaine lui-même. Cette démarche prospective semble pouvoir suivre deux directions complémentaires.

Prospective du management des organisations publiques urbaines

Dans une approche restrictive du management public entendu comme le management des organisations publiques, cette démarche de réflexion prospective peut consister à se montrer proactif dans le transfert des savoirs et savoirs-faire managériaux de pilotage de la mise en œuvre issus du monde de l'entreprise vers les collectivités urbaines.

Il s'agit alors de s'intéresser aux évolutions réalisables et souhaitables des outils et fonctions de management des collectivités urbaines. Quatre grandes catégories d'outils sont distingués (R.-A.Thiéart, 2010) :

- Les outils de **finalisation** : processus de déclinaison des objectifs politiques généraux de l'organisation en objectifs opérationnels de court et de moyen terme à tous les niveaux et pour l'ensemble des fonctions la composant (plans opérationnels, plans à court terme, budgets). Les outils de finalisation permettent à chaque agent de l'organisation de resituer le contenu et les objectifs de son action dans un cadre général cohérent.
- Les outils d'**organisation** : processus de définition et de regroupement des tâches à accomplir au sein d'entités organisationnelles, de formalisation des liens d'autorité, de coopération et d'information qui unissent les agents entre eux.
- Les outils d'**animation** : processus de motivation des agents dans la réalisation des objectifs de l'organisation, de répartition du pouvoir hiérarchique entre les agents, de gestion des conflits, de conduite du changement organisationnel.
- Les outils de **contrôle** : processus de vérification de la conformité des résultats aux objectifs (comptabilité analytique, tableau de bord, audit).

De même, trois fonctions présentes au sein des organisations publiques sont plus particulièrement concernées par le pilotage des outils de management évoqués précédemment (M.V.Santo et P.-E.Verrier, 2007) :

- La **direction générale des services** : pilotage général du management de l'organisation et, plus largement, de l'action de la collectivité.

- La **direction des finances** : mise à disposition des ressources financières nécessaires au fonctionnement de la collectivité dans les meilleures conditions de coût et de délais ; optimisation de la gestion des flux financiers à court et long terme.
- La **direction des ressources humaines** : différenciation (en termes de recrutement, de profils et de déroulement de carrière, de modes de rétribution) et intégration (sur le plan des valeurs, du dialogue social, etc.) des ressources humaines.

Prospective du management des politiques publiques urbaines

Les évolutions de contexte décrites plus haut interrogent aussi et surtout l'avenir des modalités avec lesquelles l'administration contribue à éclairer la décision politique.

Définition des activités d'aide à la décision

- La définition des **finalités politiques**

Les travaux de science politique, ont montré que cette composante des politiques publiques comportait trois étapes : l'inscription d'un problème public¹ à l'agenda politique², le diagnostic du problème³, la définition d'orientations politiques globales vers lesquelles devra tendre l'intervention publique. L'administration publique apporte sa contribution à ces trois phases de la définition des finalités politiques, aux côtés (et parfois en concurrence) du pouvoir politique, des acteurs individuels ou collectifs de la société civile (associations, entreprises, etc.).

Cette activité de finalisation des politiques publiques peut se traduire par un renouvellement (un nouveau problème venant reformuler ou se substituer à un problème déjà inscrit) ou une extension de l'agenda institutionnel de la collectivité concernée, c'est-à-dire l'ensemble des problèmes dont cette dernière s'est saisie pour définir et mettre en œuvre un projet global de développement durable pour son territoire. Or, l'histoire de la décentralisation montre que cet agenda connaît une

¹ *Les problèmes publics ne sont pas donnés mais construits (P.Muller, 2009). Des faits de société deviennent un problème lorsque des acteurs estiment qu'il y a un décalage entre une situation de fait et un état attendu – un écart entre ce qui est et ce qui devrait être – et que quelque chose doit être fait pour changer la situation (J.G.Padioleau, 1982). Ce problème devient public lorsque ces acteurs se mobilisent et parviennent à inscrire ce problème dans l'espace public, c'est-à-dire lorsqu'il devient un sujet d'attention, voire de controverses et que des positions se confrontent pour en caractériser les composantes, l'ampleur et les causes (P.Lascoumes et P.Le Galès, 2010).*

² *Selon P.Lascoumes et P.Le Galès (2010), un problème public devient politique à partir du moment où la solution qui est envisagée concerne la puissance publique et lorsque la mobilisation qui le porte atteint une visibilité suffisante et à acquérir une capacité d'interpellation telle que des acteurs qui n'étaient pas initialement concernés par le problème prennent des positions et argumentent en sa faveur ou contre lui. Le problème peut alors être inscrit par les autorités politiques concernées à l'agenda politique, c'est-à-dire l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention de la puissance publique (J.G.Padioleau, 1982). Pour ce faire, le problème en question doit être identifié comme relevant de l'intérêt général et doit pouvoir être reformaté pour correspondre au champ de compétence de l'autorité politique concernée et à ses positions idéologiques (P.Lascoumes et P.Le Galès, 2010)*

³ *Il s'agit de qualifier le problème : délimitation de ses frontières, évaluation de préjudice, attribution de causalité, imputation de responsabilités, proposition de solutions.*

inflation continue, ce qui conduit les collectivités territoriales, en particulier urbaines, à élargir leur champ de compétences au delà de celui dévolu jusqu'à présent par l'Etat.

- **L'élaboration des leviers opérationnels**

Il s'agit d'identifier, articuler et expérimenter l'ensemble des leviers permettant d'atteindre les objectifs politiques fixés. Ceci doit permettre de s'assurer de la pertinence (sur le plan des effets escomptés) et de la faisabilité (financière, technique, juridique, etc.) des actions appelées à être mises en œuvre. Comme le soulignent M.V.Santo et P.-E.Verrier (2007), au regard de la situation des Etats-Unis, il s'agit là d'une faiblesse majeure du processus de décision politique en France où le simple « chiffrage » d'une politique n'est ressenti ni comme une obligation légale, ni comme une exigence morale¹.

- **L'évaluation des impacts**

La question de l'évaluation des politiques publiques s'est diffusée en France à partir des années 1980², marquant par là une inflexion dans les représentations relatives à l'administration : au postulat du bien-fondé de principe dont bénéficiait la gestion publique, parée du sceau de l'intérêt général, a succédé la conviction que l'administration est tenue de rendre compte de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement critique du public³ (J.Chevalier, 2007). La démarche évaluative appliquée aux politiques publiques part du principe que ces dernières ont des retombées sociales multiples et très diverses⁴, qui parfois coïncident avec les objectifs officiellement poursuivis, parfois s'en écartent, parfois encore les contredisent. Dès lors, l'appréciation des résultats suppose le recours à des méthodes plus globales d'évaluation qui, débordant le simple cadre du contrôle d'exécution, sont destinées à mesurer les effets réels (outcomes) des réalisations immédiates (outputs) des politiques sur l'environnement socio-économique (J.Chevalier, 2007). Instrument de connaissance, l'évaluation présente également une fonction pratique dans la mesure où elle contribue à interroger l'efficience et l'efficacité des processus de mise en œuvre des politiques publiques et à proposer, éventuellement, des mécanismes de réajustement et de corrections. Enfin, les résultats de l'évaluation peuvent amener à réinterroger le bien-fondé des finalités politiques lui-même.

¹ M.V.Santo et P.-E.Verrier (2007) estiment qu'il ne faut pas sous-estimer les difficultés méthodologiques de l'évaluation a priori des leviers d'action : il s'agit d'une étape qui peut prendre du temps, amputant ainsi la capacité des décideurs politiques à agir rapidement. De plus, dans cette phase, l'analyste peut être perçu comme le rabat-joie mettant en relief les aspects négatifs des politiques, leur manque de réalisme, leurs coûts ou les effets non désirables.

² Alors que la démarche évaluative se développe dès les années 1970 aux Etats-Unis, elle a eu plus de difficulté à s'implanter en France. La sacralisation traditionnelle de l'Etat, qui excluait toute interrogation sur la pertinence des choix publics, l'effacement relatif du Parlement, le faible poids de l'opinion publique, le monopole de l'administration sur l'information économique et sociale constituaient de solides obstacles (F.Chevalier, 2007).

³ Rappelons que l'information sur les retombées de l'action des gouvernants constitue un droit reconnu par la Déclaration des Droits de l'Homme, dont l'article 15 stipule en effet : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

⁴ Elle influe sur les attentes, les représentations, les comportements, modifie les équilibres entre groupes, infléchit le cours de l'évolution sociale (F.Chevalier, 2007).

Trois dimensions transversales qui mettent en jeu la qualité de l'aide à la décision

On peut repérer trois dimensions transversales aux activités de finalisation, d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques. De la manière avec laquelle sont traitées ses trois dimensions dépendent sans doute largement la rationalité, la légitimité et l'impact de la politique conduite.

- La dimension « **parties-prenantes** »

Cette dimension fait écho à la montée en puissance du concept de gouvernance comme processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement (P.Lascoumes et P.Le Galès, 2010). Ce concept s'inscrit dans un contexte marqué par le constat d'une société plus fragmentée, aux relations complexes (multi-niveaux) et devenue de plus en plus difficile à gouverner sur un mode autoritaire et centralisé¹ (Y.Papadopoulos, 1999). Le concept de gouvernance met ainsi l'accent sur l'importance croissante, pour la stabilité d'une société et d'un régime politique, des formes horizontales d'interaction entre acteurs, des interdépendances, des nouvelles formes de coordination, de négociations, de contraintes et d'incitations.

La question de la gouvernance se pose ainsi à chaque moment de la finalisation, de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques :

- Comment identifier et associer l'ensemble des acteurs pertinents pour **éclairer et légitimer les finalités et les impacts** de la politique publique concernée ?
 - Comment les citoyens impliqués dans les démarches de participation peuvent-ils assurer la représentation des « non-présents » (catégories d'habitants sous représentés, générations futures, etc.) ?
 - Comment tirer partie des possibilités offertes par les technologies numériques pour permettre à tout un chacun d'exprimer et de partager sa vision des futurs souhaitables de la ville ?
 - Comment mettre l'expertise des opérateurs privés de la fabrique de la ville au service de l'élaboration des politiques publiques locales ?
 - ...
- Comment identifier et associer l'ensemble des acteurs pertinents pour **faire émerger et mettre en œuvre les leviers d'action** permettant d'atteindre les objectifs politiques fixés ?
 - Comment faire de la capacité d'initiative de la société civile un levier de changement au service des objectifs des politiques urbaines ?

¹ Ce constat renvoie à plusieurs phénomènes : recomposition du pouvoir étatique, avancée de l'intégration européenne, amplification de la puissance des grandes entreprises, remise en cause de l'autorité, désir de participation des citoyens...

- Comment intégrer le bénéficiaire dans le processus d'innovation des politiques publiques locales ?
- comment faire des opérateurs privés de la fabrique de la ville des parties-prenantes de la mise en œuvre des politiques publiques locales ?
- ...

- La dimension « **représentations** »

Selon Pierre Muller (2003), les politiques publiques constituent le lieu où une société donnée construit son rapport au monde, c'est-à-dire à dire à elle-même. Ce processus est double : il consiste, d'une part, en une opération de décodage du réel afin d'en diminuer la complexité et, d'autre part, en une opération de recodage permettant d'agir sur celui-ci. P.Muller appelle ainsi « référentiel » cette vision du monde à partir de laquelle que les acteurs donnent du sens à leur action¹. Dès lors, dans une société où les intérêts et les ressources se trouvent plus fragmentés et diffus au sein du corps social, on comprend que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques peuvent gagner en qualité si elles parviennent à influencer sur les référentiels des différents acteurs concernés de façon à assurer leur adhésion et leur participation à la dynamique de changement projetée.

La dimension « représentations » pose ainsi la question des modalités d'exploration et de façonnage des cadres cognitifs et normatifs qui donnent un sens aux finalités, leviers et impacts de la politique conduite aux yeux des acteurs concernés (partie-prenantes, bénéficiaires, etc.) :

- Comment **révéler la diversité des représentations** (expertises, valeurs, intérêts, expériences, etc.) actuelles et potentielles sur les finalités, les leviers et les impacts de la politique concernée ?
 - Comment faire pour construire un débat sur l'avenir de la ville en partant des sujets de préoccupation actuels des habitants ?
 - Comment prendre la mesure des conséquences probables des actions et choix actuels et passés sur la ville à venir ?
 - comment conduire une exploration tout azimut des futurs souhaitables de la ville ?
 - comment faire des conditions de l'épanouissement personnel un objet de prospective et de débat public ?
 - quel problème d'envergure supra-locale est-il pertinent et légitime de prendre en charge localement pour réaliser les futurs souhaitables ?

¹ En tant que structure de sens, le référentiel articule ainsi quatre niveau de perception du monde : des valeurs, qui représentent ce qui est bien ou mal et donc ce qui relève du souhaitable ; des normes, qui définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité, et donc permettent de formuler des objectifs à atteindre ; des algorithmes, qui expriment des relations causales sur lesquelles il est possible d'agir ; des images, qui symbolisent les valeurs, normes et algorithmes.

- comment prendre en compte le point de vue (perceptions, modes de vie, attentes, etc.) des habitants ?
- ...
- Comment **donner un sens commun aux représentations** en présence (au sein de la collectivité, avec ses partenaires, à l'échelle de la société locale) ?
 - Comment renforcer la notoriété des intercommunalités et de leur action auprès des habitants ?
 - Comment faire émerger et mettre en scène des visions convergentes de la ville souhaitable ?
 - Comment mettre en place un dispositif de R&D pour enrichir et améliorer l'offre de services publics locale ?
 - Comment assurer l'acceptabilité sociale des leviers d'action des politiques publiques locales ?
 - Comment influencer sur la conscience collective et l'engagement citoyen des habitants ?
 - Comment assurer le portage collectif des décisions « douloureuses » (arrêt d'une action jugée peu efficace, report d'un investissement, choix d'un lieu d'implantation d'un équipement utile mais peu désirable, renforcement des mesures coercitives en matière de mobilité automobile, etc.) ?
 - Comment améliorer la diffusion de nouvelles cultures professionnelles au sein de l'institution (orientation bénéficiaire, développement durable, cout global, innovation/expérimentation, etc.) ?
 - Comment diffuser les expérimentations réussies au sein de l'institution et passer en « mode établi » ?
 - ...

- La dimension « **ressources** »

Alexandre Siné (2006) rappelle que la contrainte budgétaire constitue l'une des forces les plus puissamment intégratives de l'ensemble de l'appareil politico-administratif. La contrainte budgétaire s'exprime de deux manières (P.Lascoumes et P.Le Galès, 2010) : d'une part, lorsque les déficits publics deviennent importants ou que la charge de la dette devient élevée, certains programmes d'actions existants ou nouveaux vont se révéler impossible à financer ; d'autre part, il apparait qu'une grande partie des dépenses des collectivités publiques est reconduite d'une année sur l'autre¹. Autrement dit, comme l'affirment P.Lascoumes et P.Le Galès (2010), « Gouverner, c'est hériter ». Dès lors, vouloir engager une nouvelle politique, ou simplement de nouvelles actions au sein d'une politique existante, suppose d'être en capacité de résoudre dans

¹ Ce qui est le cas des Etats des grandes démocraties pour plus de 80% des crédits, parfois 90%.

le même temps la question du financement : comment mobiliser des financements pour des problèmes inscrits à l'agenda politique et répondre ainsi aux attentes des citoyens lorsque les capacités de financement sont pour l'essentiel mobilisées par des programmes existants qu'il est impossible de supprimer ou de réduire sous peine de devoir gérer des conflits politiques et sociaux ?

La question du financement des politiques publiques prend une acuité particulière à l'heure où certains Etats semblent se diriger vers un « défaut de paiement » de leurs créanciers. Elle conduit à une recherche tous azimuts de nouveaux leviers de financements :

- comment anticiper les menaces à venir pour les recettes et les dépenses de la collectivité ?
 - Quelles peuvent être les conséquences à long terme de la crise de la dette publique pour les collectivités locales ?
 - Le renchérissement des couts d'aménagement est-il inéluctable ?
 - Dans quelle mesure le vieillissement de la population va-t-il impacter la dépense publique locale ?
 - ...
- Comment redonner un sens et de la lisibilité à la fiscalité locale ?
 - La taxation de comportements préjudiciables pour l'intérêt général (stationnement illégal, spéculation foncière, production de déchets, pollution, etc.) peut-elle constituer un nouveau levier de financement ?
 - ...
- Comment réduire le cout des politiques publiques pour la collectivité ?
 - Comment tirer partie des possibilités offertes par les technologies numériques pour offrir de nouveaux services dématérialisés et rendre plus efficaces l'action existante ?
 - Comment tirer partie des contrats de partenariat public-privé pour optimiser le cout global et la pertinence des politiques publiques ?
 - ...

3 Pour un laboratoire d'idées « prospective du management de l'action publique urbaine »

3.1 Pourquoi un laboratoire d'idées ?

On peut faire l'hypothèse que de nombreuses collectivités urbaines françaises et, plus largement européennes, sont ou seront confrontées aux problématiques évoquées plus haut. Or, une collectivité prise isolément rencontrera sans doute des difficultés à produire par elle-même les réponses aux questions qu'elle se pose sur le futur du management de l'action publique urbaine, parce que les problématiques sont particulièrement complexes et parce que les principaux acteurs des collectivités urbaines (élus et managers) manquent généralement de temps pour aborder de front ces questions.

Dès lors, il peut sembler opportun d'envisager la mise en place d'un espace au sein duquel les élus et managers publics pourraient venir formuler leurs questions, trouver des réponses, enrichir leur réflexion et participer à la production et à la diffusion d'analyses concernant l'évolution de leur pratique professionnelle.

La vocation de ce laboratoire d'idées consisterait ainsi à créer un lieu carrefour de la réflexion prospective sur les futurs du management de l'action publique urbaine. Sa valeur ajoutée proviendrait de sa capacité à :

- ⇒ Etre à l'écoute des questions, réflexions, pratiques et solutions formulées par la communauté des praticiens du management de l'action publique urbaine, c'est-à-dire ceux qui sont confrontés tous les jours à la difficulté à résoudre et articuler le « quoi » (faire les bonnes choses) et le « comment » (bien faire les choses).
- ⇒ Mettre l'effort de recherche académique au service d'une analyse systémique du management de l'action publique urbaine en mobilisant l'ensemble des disciples et des courants de recherche pouvant apporter un éclairer pertinent sur le sujet.
- ⇒ Confronter et articuler savoirs académiques et savoirs pratiques sur le management de l'action publique urbaine
- ⇒ Prendre en compte l'ensemble des points de vue (et donc des valeurs) des parties prenantes du management de l'action publique urbaine (élus, managers, opérateurs privés, bénéficiaires, citoyens, etc.).
- ⇒ Recenser, analyser et partager les « bonnes pratiques » de management de l'action publique urbaine présentes dans les métropoles françaises et, au-delà, européennes.
- ⇒ Imaginer et expérimenter de nouvelles pratiques de management de l'action publique urbaine.

In fine, l'objectif de ce laboratoire d'idées serait de contribuer à renouveler les présupposés des principaux acteurs (élus et managers) du management de l'action

publique urbaine, c'est-à-dire les grilles de lecture et les valeurs au travers desquelles ils appréhendent, interprètent et répondent aux enjeux de développement urbain. En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement d'apporter des réponses aux questions que se posent de façon récurrente ou émergente les élus et managers publics. Il s'agit également de se montrer réflexif, proactif et innovant par rapport à ces questionnements.

3.2 Quelles pourraient-être les convictions portées par ce laboratoire d'idées ?

Affirmer l'ambition de créer un laboratoire d'idées sur le management de l'action publique urbaine suppose d'être en mesure de lui donner une identité propre le différenciant d'autres structures animant une réflexion sur l'action publique (par exemple « la 27^{ème} région » dans le domaine des politiques régionales). Voici quelques convictions que pourrait porter ce laboratoire d'idées.

- ⇒ Les villes sont au cœur des dynamiques sociétales et des enjeux qu'elles posent en termes de développement durable. Les villes, prises dans leur ensemble, figurent donc parmi les principales forces de changement au 21^{ème} siècle ;
- ⇒ Les institutions politiques urbaines doivent actualiser en permanence leurs outils de management de l'action publique pour préserver et développer leur capacité à façonner le devenir de leur territoire ;
- ⇒ Les sciences humaines et sociales peuvent davantage contribuer à l'exploration des futurs possibles, souhaitables et réalisables de l'action publique urbaine. Il s'agit de faire le pari que les SHS sont en capacité d'enrichir leur posture naturelle d'explication de ce qui s'est passé et ce qui est en train de se passer par une aptitude à penser l'avenir ;
- ⇒ La prospective de l'action publique urbaine doit renforcer l'effort d'analyse des futurs souhaitables et des futurs réalisables. Parce que l'exploration des futurs possibles a connu une véritable inflation depuis l'après-guerre (on pourrait presque parler de bulle prospective si l'on considère le nombre de rapports publiés chaque année sur tel ou tel enjeu économique, social, environnemental, etc.). Parce que les sociétés contemporaines ont un besoin urgent de réflexion et de débat sur des visions positives de l'avenir (pour recrédibiliser l'idée que le changement peut signifier une progression vers un avenir authentiquement meilleur), et pour renouer avec le sens fondateur de la prospective française (la prospective, c'est dessiner et faire advenir le(s) futur(s) que l'on désire). Parce que le travail sur les futurs souhaitables restera vain s'il ne démontre pas que les idées qu'il émet ne sont pas de la « poudre aux yeux » mais peuvent commencer à devenir réalité dès à présent, d'où l'importance du partage de bonnes pratiques, de l'imagination et de l'expérimentation de solutions nouvelles.

3.3 Quels principes de travail ce laboratoire d'idées pourrait-il adopter ?

Une autre manière de différencier ce laboratoire d'idée et de s'assurer de sa valeur ajoutée consiste à le doter de principes de réflexion prospective renouvelés (C.Polère, 2011).

- ⇒ Utiliser et combiner de nouveaux outils pour formuler les futurs possibles, souhaitables et réalisables du management de l'action publique urbaine, qui pourront alors prendre la forme d'un film, d'un roman, d'une maquette, d'une pièce de théâtre, etc.
 - Le design : il peut permettre de « tangibiliser » immédiatement des idées, des analyses, des projections, ce qui sert à la fois à mieux « manipuler » ces idées, au sens de les discuter et les faire évoluer, et à la fois de mieux les faire partager, au sens de les faire comprendre, grâce à une immersion dans des visions futures racontées « au niveau des yeux » des parties prenantes.
 - La science-fiction : elle peut permettre de donner de la profondeur à des visions du futures en tissant autour d'elles un récit de ce qu'elles peuvent impliquer le plan technologique, politique, économique, social, etc. Elle peut permettre de mobiliser l'imaginaire fictionnel pour explorer certaines hypothèses, certains désirs, certaines intuitions : « que se passerait-il si... ».
 - ...
- ⇒ Mobiliser des formes de raisonnement complémentaires de la rationalité scientifique, en particulier des techniques de créativité utilisant les registres de la sensation, de l'émotion, de l'intuition, du souvenir, etc.
- ⇒ Représenter l'ensemble des parties prenantes du management de l'action publique urbaine (élus, managers, opérateurs privés, bénéficiaires, citoyens, etc.), soit physiquement (en invitant différents acteurs en tant que de besoin) ou virtuellement (en confiant à un ou plusieurs participants la tâche de représenter telle ou telle catégorie de partie prenante : par exemple, les « avocats des générations futures »).
- ⇒ Mettre en évidence et étayer les controverses, divergences et tensions entre les visions alternatives du futur pour se donner les moyens de pouvoir les dépasser.
- ⇒ Assurer la diffusion et l'appropriation des analyses formulées par le laboratoire d'idées en diversifiant les formats (écrits, discours, vidéos, maquettes, etc.) et les médias (site internet, revue, newsletter, etc.) utilisés, et en multipliant les rencontres (conférences, séminaires, groupes de travail, etc.) entre les participants du laboratoire et les élus et managers intéressés par la démarche.

3.4 Comment définir le statut de ce laboratoire d'idées ?

L'appellation « think tank » suppose un travail plus ou moins poussé de lobbying pour diffuser des idées

Un think tank présente en principe les caractéristiques suivantes (http://fr.wikipedia.org/wiki/Think_tank) : un organisme de droit privé, indépendant des partis, à but non lucratif, regroupant des experts et qui produit des études et des propositions dans le domaine des politiques publiques. En général, un think tank propose une analyse objective (c'est-à-dire fondée sur des méthodes scientifiques) du monde en vue du bien commun, et non au profit d'intérêts particuliers, et ainsi exprimer une part de l'« opinion publique » intellectuelle, sans participer directement au pouvoir politique ni tenter de le conquérir. Mais, il est courant qu'un think tank se réclame d'un ensemble de valeurs particuliers ou d'une grille d'analyse spécifique de la société. Un think tank tente ainsi d'influencer la définition des agendas politiques par la mise en évidence de thèmes qui lui paraissent importants.

Pour reprendre une distinction souvent employée en Amérique du Nord, auraient émergé successivement :

- ⇒ des « universités sans étudiants », comme la Fondation Carnegie pour la Paix Internationale, produisant surtout des réflexions générales et des livres ;
- ⇒ des think tanks conseillant les grandes administrations comme la RAND Corporation ;
- ⇒ des think tanks très idéologisés qui « plaident » pour une cause (« advocacy tanks ») auprès des médias, de l'opinion publique et surtout des décideurs.

Préférer l'appellation « laboratoire d'idées » ?

La finalité d'un think tank reste focalisée sur la volonté d'assurer la plus grande influence possible aux idées dont il est porteur dans le débat public. Ainsi, le développement de relation étroites avec la sphère des médias et les milieux politiques constitue semble-t-il ainsi un travail à part entière des think tank. Or, on peut penser que le laboratoire d'idées sur le management de l'action publique urbaine tel qu'il est envisagé ici n'a *a priori* pas vocation à affirmer une telle volonté d'influence. Ce constat milite en faveur de l'idée que l'utilisation de l'appellation « think tank » ne serait pas véritablement pertinente.

Ceci n'empêche pas de s'inspirer des ingrédients des think tank en matière de production d'idées. En effet, l'un des principaux intérêts des think tanks réside dans le fait qu'ils font le lien entre le monde de la recherche et le monde politique et apportent une rigueur académique à l'étude des problèmes contemporains. Plus précisément, la production d'idées réalisées par les think tank suppose (http://www.huyghe.fr/actu_446.htm) :

- ⇒ Des producteurs qui ont acquis une certaine réputation par l'usage public de la réflexion (diplômes, publications, participation à des débats publics), donc plus que de simples partisans de bonne volonté.

- ⇒ Qu'ils collaborent pour juger du monde tel qu'il est. Il ne s'agit pas d'atteindre à la sagesse (l'Académie de Platon n'était pas un think tank d'il y a vingt-cinq siècles), ni de répandre des connaissances déjà constituées (comme une Université), ni de connaître et encourager des œuvres de l'esprit (comme l'Académie des Beaux Arts ou celle des Sciences Morales et Politiques), ni de critiquer le monde en attendant la révolution (comme les intellectuels critiques de l'École de Francfort). Leur rôle est d'éclairer la réalité par la recherche en vue de l'action. Les « idées » qu'ils produisent sont donc des énoncés, en principe inédits, relatifs à une situation historique.
- ⇒ Leurs idées doivent se traduire en propositions explicites ou implicites, que d'autres, détenteurs du pouvoir, les politiques, les entreprises, les institutions mettront en œuvre s'ils y adhèrent.

Dans ce cadre, il paraît opportun de préférer l'appellation « laboratoires d'idées » qui permet de mettre en avant à la fois la démarche de réflexion et son caractère formalisé au travers de processus de travail récurrents et finalisés.

3.5 Quelques premiers thèmes de réflexion pour ce laboratoire d'idées

Explorer les démarches de prospective urbaine des grandes entreprises intervenant dans le fonctionnement des métropoles

Alors que nombre d'entreprises d'envergure mondiale intègrent dans leurs stratégies de croissance l'urbanisation accélérée du monde, les institutions politiques en charge du management des politiques urbaines ont à faire face des interlocuteurs privés de plus en plus puissants du fait de leur surface financière, de leur maîtrise des solutions techniques mais également de plus en plus par leur capacité à développer une analyse des futurs possibles et à développer une analyse des futurs souhaitables des métropoles. Dans ce cadre, il paraît opportun pour les métropoles de prendre davantage la mesure de la capacité de réflexion prospective des grands opérateurs urbains.

- ⇒ De quelles capacités d'observation et d'analyse des dynamiques sociétales se sont dotées ces grandes firmes mondiales ?
- ⇒ Quelle place occupe ces outils d'intelligence prospective dans la définition de leur stratégie de croissance, leur processus d'innovation, leur démarche commerciale... ?
- ⇒ Dans quelle mesure ces grandes entreprises cherchent-elles à imposer leurs visions des futurs urbains ?

Explorer les régulations économiques pouvant être développées à l'échelle des métropoles

Face à la faiblesse « durable » des régulations politiques mondiales, les métropoles ne peuvent pas se permettre de rester passives. Elles doivent assumer leur part de responsabilité en posant la question des leviers de régulation économique pouvant être rapatriés ou créés localement pour permettre aux métropoles de maîtriser leur destin dans un monde globalisé et d'apporter des réponses aux enjeux collectifs dont ce dernier est porteur.

- ⇒ Quel est le degré d'exposition du territoire considéré à la concurrence mondiale et à ses turbulences ? quelles sont les caractéristiques de son ouverture commerciale ?
- ⇒ Dans quelle mesure le territoire considéré peut-il constituer une échelle pertinente pour bâtir des circuits économiques favorables au développement durable (économie de fonctionnalité, écologie industrielle, etc.) ?

Explorer les limites de l'impératif de la performance publique

La performance des agents publics a longtemps été définie en France à travers la conformité aux procédures (respect de la légalité, de la neutralité, de la continuité). Le référentiel de la responsabilisation définit au contraire la performance à travers la fixation d'objectifs mesurables et la mesure de résultats souvent en termes d'output. Les outils de pilotages, tableaux de bord et indicateurs, comme l'évaluation professionnelle des individus répondent à cette logique. Cette recherche de performance, lorsqu'elle est conduite sans discernement, présente cependant plusieurs limites.

- ⇒ L'un des principaux travers du « New Management Public » réside dans le fait qu'il conduit les managers à s'intéresser prioritairement à l'efficacité de leur organisation (amélioration du rendement de la dépense publique), négligeant ainsi leur efficacité (progression vers les objectifs politiques qui leur sont assignés).
- ⇒ A la différence du monde de l'entreprise où la finalité de l'organisation est précise et chiffrable – la maximisation du profit – l'évaluation des politiques publiques reste particulièrement délicate. En effet, il paraît impossible de circonscrire et de mesurer quantitativement l'ensemble des effets de l'action publique sur la société (P.Favre, 2005). De fait, il semble particulièrement difficile d'estimer la contribution exacte de telle ou telle action à la réalisation du futur souhaitable qui la justifie a priori. Les indicateurs retenus pour mesurer cette contribution peuvent en effet masquer différents effets pervers ou se révéler contradictoire avec la satisfaction réelle des bénéficiaires de la politique conduite. Cette difficulté se trouve renforcée par le fait que les élus sont en général réticents à l'évaluation précise de l'efficacité de leurs décisions.
- ⇒ La volonté de conduire l'action publique de façon efficace et efficiente ne s'accommode pas facilement avec les nécessités d'engager une délibération avec les autres acteurs concernés par celles-ci, celle-ci étant foncièrement incertaine et « consommatrice » de temps.

- ⇒ La recherche de la performance publique s'accommode mal également d'une redéfinition fréquente des objectifs des politiques publiques ou de leurs leviers de mise en oeuvre.

Ce constat soulève plusieurs questions :

- ⇒ La diffusion des méthodes de l'entreprise dans les organisations publiques signifie-t-elle que les principes du droit public sont en eux-mêmes incompatibles avec la recherche de la performance publique ? Seul le droit privé pourrait permettre aux organisations publiques de se moderniser, de se rénover, de devenir performants (par exemple par le recours à des contrats de travail de droit privé) ? La recherche de performance est-elle compatible avec les exigences d'impartialité et de neutralité que l'on attend de toute organisation publique ?
- ⇒ Si les politiques publiques ont vocation à « changer la société », elles ne peuvent y parvenir à elles seules. Il leur faut obtenir la mobilisation d'autres composantes de la société. Autrement dit, les élus n'ont de pouvoir sur le monde que si leur parole, leur conviction obtiennent l'adhésion active du citoyen, adhésion qui ne s'incarne pas seulement dans un vote, premier degré de la participation, mais dans un engagement d'agir conformément au discours politique (P.Favre, 2005). Dans ce cadre, l'efficacité d'une politique ne pourrait-elle pas gagner à être mesurée à l'aune de sa capacité à susciter un changement de comportement de la part du citoyen ?
- ⇒ Dans quelle mesure la recherche d'efficacité et la recherche d'efficience d'un dispositif d'action publique sont-elles compatibles ? comment s'assurer que l'une ne se fait pas au détriment de l'autre ? faut-il donner la priorité à l'efficacité lorsque l'on rencontre une contradiction manifeste ?

Explorer les valeurs des modes de vie « durables »

Alors que le modèle d'épanouissement individuel occidental fondé sur la consommation toujours croissante de biens matériels présente des risques sociaux et écologiques de plus en plus élevés, on peut considérer qu'il est de la responsabilité du politique de provoquer et d'animer un questionnement sociétal les supports matériels indispensables à l'épanouissement de l'homme. Il s'agit là d'un chantier au moins aussi important que ceux concernant la redéfinition des outils de mesure de la prospérité économique et la constitution de circuits économiques favorables à une dématérialisation de la valeur ajoutée.

Les collectivités urbaines, en tant qu'institutions de référence au sein de larges bassins de vie, sont légitimes pour apporter leur contribution à cette démarche. L'enjeu est d'importance : il s'agit pour elles d'anticiper les conditions du bien-vivre dans un monde fini afin de se donner les moyens d'en saisir les opportunités et d'offrir un exemple réussi aux autres métropoles. A ce titre, plusieurs questions méritent semble-t-il d'être d'explorées :

- ⇒ Dans quelle mesure peut-on décliner les principaux indicateurs de bien-être objectifs et subjectifs à l'échelle des métropoles ?

- ⇒ Comment les méthodes des sciences humaines et sociales peuvent-elles permettre d'explorer les valeurs du bien-vivre à l'horizon 2020 ?
- ⇒ Quelles postures les élus des métropoles peuvent-ils adopter pour ouvrir le débat public sur les conditions de l'épanouissement individuel à l'heure du développement durable ?
- ⇒ Comment les politiques urbaines peuvent-elles envoyer des signaux incitant au changement de mode de vie à l'échelle des métropoles ?
- ⇒ Quel est le message des ménages urbains qui ont décidé de sortir du consumérisme matérialiste ?

- Attali J. – Une brève histoire de l'avenir – Paris : Fayard, 2006
- Baraud-Serfaty I. – La nouvelle privatisation des villes – Revue Esprit, mars-avril 2011
- Baraud-Serfaty I. – Ville durable cherche modèle économique – Etudes foncières – N°149 – Janvier-février 2011
- Baraud-Serfaty I. – Qui pourra encore produire la ville demain ? – Etudes foncières, juillet-août 2009
- Bezes P. – Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administrations française (1962-2008) – Paris : PUF, 2009
- G.Bing, J.Casals, B.Chabanel, E.Hooge – Des modèles de développement économique durable pour la métropole lyonnaise – Grand Lyon, Millénaire3 – 2010
- Chabanel B. – Les métropoles face aux défis du développement durable : réflexion sur l'intelligence prospective du management public territorial – Grand Lyon, Millénaire3 – 2011
- Chevallier J. – Science administrative – Paris : PUF, 2007
- Debonneuil M. – Pour créer un nouveau cycle de croissance, il est nécessaire d'industrialiser les services à la personne – Paris : Enjeux les Echos, n°261, octobre 2009
- Du Tertre C. – Économie de la fonctionnalité, un développement plus durable – in « L'économie en mode actif », Les Cahiers de l'IAU îdF, n° 156 – septembre 2010
- Favre P. – Comprendre le monde pour le changer – Paris : Les Presses de Sciences Po, 2005
- Gibert P. – Le management public – in « Comprendre le management, Cahiers Français n°321 » – Paris : La Documentation Française, 2004
- Goux-Baudiment F. – Donner du futur aux territoires : Guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux – Lyon : Certu, 2000
- Jackson T. – Prospérité sans croissance. La transition vers une économie durable – Bruxelles : De Boeck, 2010
- Klein N. – No Logo – Paris : Actes Sud, 2002
- Laufer R. et Burlaud A. – Management public : gestion et légitimité – Paris : Dalloz, 1980
- Santo V.-M. et Pierre-Eric Verrier P.-E. – Le management public – Paris : P.U.F., 2007
- Lascombes P. et P Le Galès P. – Sociologie de l'action publique – Paris : Armand Colin, 2010
- Le Galès P. – Le retour des villes européennes : Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance – Paris : Les Presses de Sciences Po, 2ème ed., 2011
- Moati P. – L'accès des consommateurs aux biens et services : évolution et perspectives – in « Cohen D. – Sortie de crise. Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ? » – Paris : Centre d'analyse stratégique, octobre 2009
- Moati P. – La vente à distance dans la nouvelle révolution commerciale – Paris : CREDOC, Cahier de recherche n°261, 2009
- Muller P. – Les politiques publiques – Paris : PUF, 2009
- Papadopoulos Y. – Complexité sociale et politiques publiques – Paris : Montchrestien, 1999
- Padioleau J.G. – L'Etat au concret – Paris : PUF, 1982
- Polère C. – La prospective : questions actuelles – Grand Lyon, Millénaire3 – 2011
- Rifkin J. – L'âge de l'accès. La nouvelle culture du capitalisme – Paris : La découverte, 2000
- Rochet C. – Le management public comme science morale – Habilitation à Diriger les Recherches en sciences de gestion, Université Paul Cezanne, Aix-Marseille, 2007
- Santo M.V. et Verrier P.-E. – Le management public – Paris : PUF, 2007
- Siné A. – L'ordre budgétaire : L'économie politique des dépenses de l'Etat – Paris : Economica, 2006

Thiétart R.-A. – Le management – Paris : PUF, 2010

Van Niel J. – L'économie de fonctionnalité : définition et état de l'art – Troyes : Université de Technologie, 2007 – http://www.inspire-bio.org/wpcontent/uploads/2008/03/070524_ef_definition_et_etat_de_lart.pdf

Villemeur A. – Europe et Etats-Unis : la divergence économique . Futuribles, 2004, n° 299

Zampiccoli L. – Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage – in « Gestion et Management Public », vol.9, Mai 2011