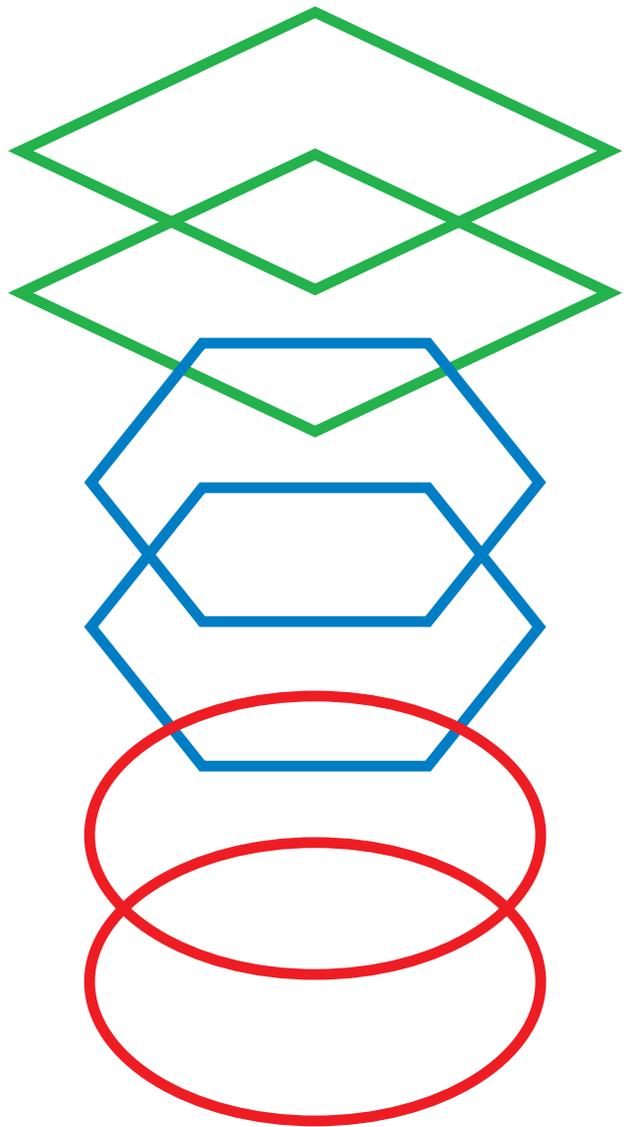
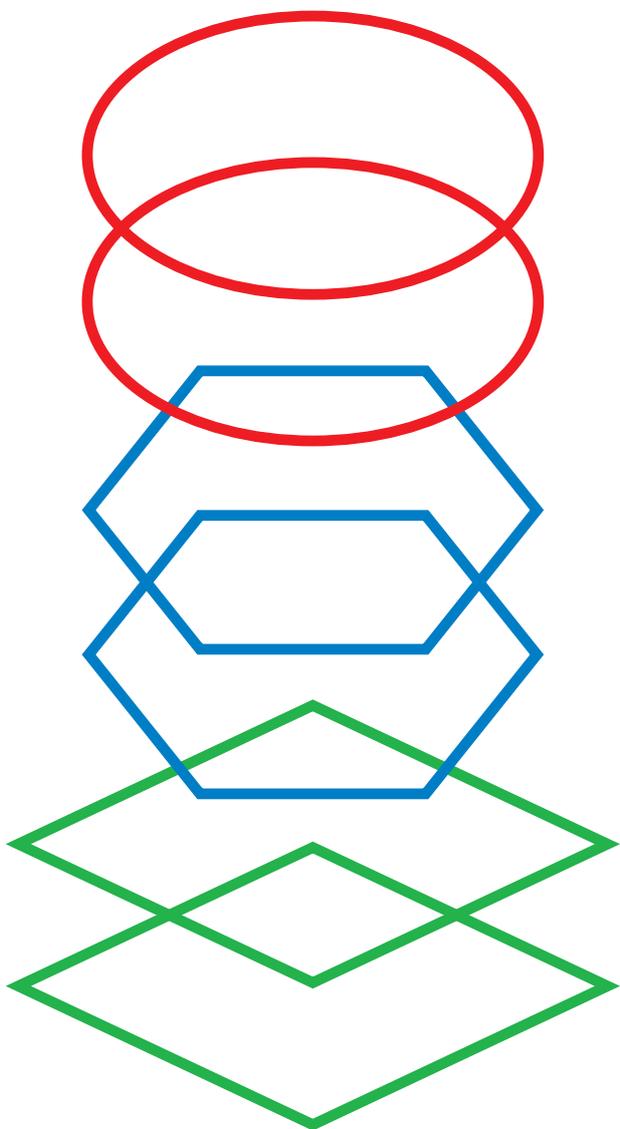


**GRAND
LYON
MÉTROPOLE
SERVICIELLE**



**Quelles
transformations
pour l'action
publique?**

Métropole de Lyon
Direction de la Prospective
et du Dialogue Public



Coordination générale :
Corinne Hooge



Responsable éditoriale :
Pascale Fougère



Rédaction :
Ludovic Vievard (FRV 100)
Agence Nova 7

La notion de «ville servicielle» est en train de monter en puissance dans le champ du développement urbain. Marquée par les transformations issues de la culture numérique et de l'évolution du contexte socio-économique, elle renouvelle en effet la manière dont le service est conçu, produit et consommé. Parce qu'elles touchent l'ensemble du champ des services, ces évolutions concernent au premier chef le secteur public et particulièrement la Métropole de Lyon, structure institutionnelle inédite, fruit du rapprochement entre deux manières de servir son territoire, deux cultures de politiques publiques, celles de la communauté urbaine et du conseil général.

Pressentant que la qualité et la relation de service pourraient devenir l'un des piliers de l'identité de la nouvelle institution, la Direction de la Prospective et du Dialogue Public a entrepris la production d'un cahier pour explorer la dimension servicielle d'une variété de grands champs de politiques publiques afin de :

- cerner la diversité de la relation de service ;
- affiner une stratégie permettant à la collectivité d'affirmer son rôle dans l'organisation de la gamme de services du territoire et de retrouver des marges de manœuvre financières ;
- décrypter les modes de faire à promouvoir si la dimension servicielle doit se renforcer ;
- identifier les parties prenantes et leurs rôles : équipementiers, délégataires de services, grandes associations, entreprises, communautés actives, chercheurs, habitants, etc. ;
- questionner les frontières du service public dans le contexte d'une globalisation des offres de services et d'un affaiblissement de la limite service public / service privé ;
- repérer des points de vigilance, pour que la puissance publique conserve son leadership et défende les valeurs du service public et la protection des biens communs.

Ce travail n'épuise pas l'ensemble de la relation de l'utilisateur à l'institution, en particulier dans le champ important de l'intervention sociale. Celle-ci fait l'objet d'un autre rapport intitulé « L'action sociale et les usagers. Quelles relations ? Quelles perspectives ? »

Le présent cahier consacré aux transformations de l'action publique de la Métropole de Lyon par l'approche servicielle est construit en trois temps.

COMPRENDRE
LA VILLE
SERVICIELLE

La première partie clarifie ce sur quoi est fondé le concept de ville servicielle à travers les contributions de trois chercheurs. Christian du Tertre décrit le changement de paradigme de l'économie industrielle vers l'économie de service. Le service implique d'abord une relation entre le fournisseur et l'utilisateur / utilisateur, relation qui évolue pour aller parfois jusqu'à la co-production. C'est dans ce cadre qu'émerge la notion de ville servicielle, dont Bruno Marzloff explore la promesse majeure : une ville confiant la maîtrise d'usage aux citoyens. Réseaux, production de données, usages, etc., ce sont eux le socle de la ville servicielle. Les services sont alors conçus comme des outils permettant de rendre les villes plus efficaces et plus vivables : ils « sont là pour réaménager l'espace et le temps des villes, refonder leurs urbanités et engager les usagers et citoyens ». Enfin, Daniel Kaplan attire l'attention sur l'importance de la gouvernance politique qui doit assurer un « pilotage politique ferme pour les "services essentiels" », s'assurer que la couche d'infrastructures soit « solide et "neutre" » pour garantir l'appropriation la plus large et la plus ouverte, et enfin, penser, voire poser, les « limites à l'expansion des services ».

SITUER ET
QUESTIONNER
L'ACTION
PUBLIQUE
DANS
LE CONTEXTE
DE LA SER-
VICIALISATION

La deuxième partie du cahier interroge l'action publique de la Métropole du point de vue de la révolution servicielle. Mobilité, services urbains, habitat, politiques sociales / vieillissement, services aux acteurs économiques, tourisme, e-administration : pour chacune de ces sept entrées, nous cherchons à savoir comment la Métropole est concernée et ce que pourrait apporter le renforcement d'une approche servicielle. Nous considérons également les risques et les effets non souhaitables, de même que les transformations induites sur la relation à l'utilisateur. En synthèse, nous identifions quelques freins et leviers permettant de relever le défi. Enfin, pour chaque entrée, nous avons demandé à deux contributeurs, l'un travaillant pour la Métropole de Lyon et l'autre, professionnel ou expert, apportant un regard extérieur, d'éclairer un des enjeux clés de la servicialisation de ces politiques publiques.

INTERROGER
LES RELATIONS
EXISTANTES
ET CELLES
À BÂTIR ENTRE
LES ACTEURS
DE LA VILLE
SERVICIELLE

La troisième et dernière partie du cahier procède, à l'inverse, d'une logique transversale. Ici la focale porte sur les modes de production de la ville servicielle. L'objectif est d'interroger les relations de la Métropole avec les quatre groupes d'acteurs de l'écosystème serviciel de la ville : la collectivité elle-même — à travers ses différents services — ; les partenaires institutionnels qui concourent à la mise en œuvre des services publics — délégataires de DSP, associations contribuant aux politiques sociales, etc. — ; les usagers de la ville — habitants, citoyens, touristes, etc. — qui participent de plus en plus souvent à la production des services ; enfin, les acteurs de services et notamment les nouveaux entrants qui, de BlaBlaCar à Uber, en bouleversent le paysage. À divers titres, tous sont des « opérateurs de la ville servicielle » et tous questionnent l'institution, ses périmètres d'action ou ses missions de service public.

1

**QU'EST-CE
QUE
LA VILLE
SERVICIELLE ?**

8



**Ville :
un espace
en transition**

10



**Services :
du service public
aux services
au public**

11



**La ville servicielle :
des services
plus souples,
plus ciblés
et mieux adaptés
au bénéfice
des usagers et
de l'aménagement
du territoire**

13



**Les mutations
économiques,
berceau de la ville
servicielle,
(Christian du Tertre)**

16



**Le service
comme approche
du monde
(Bruno Marzloff)**

18



**L'aporie de
la « ville servicielle »
(Daniel Kaplan)**

20

2

**QUAND
L'APPROCHE SERVICIELLE
INTERROGE
L'ACTION PUBLIQUE :
QUELQUES EXEMPLES**

24



**Mobilité :
quand le trajet
définit le
mode de transport**

26



**Services urbains :
résoudre
les tensions entre
sobriété
et confort**

36



**Logement :
des services
pour répondre
à la diversité
des besoins**

46



**Vieillessement :
un enjeu central
des politiques
sociales**

56



**Service
aux entreprises :
construire
la confiance**

66



**Tourisme :
quand des services
transforment
l'expérience urbaine**

76



**E-administration :
un moyen
pour se rapprocher
de l'utilisateur**

86

3

**COMMENT
ET AVEC QUI
FAIRE LA VILLE
SERVICIELLE ?**

96



**Décloisonner
les politiques publiques
pour des services
plus adaptés**

100



**Diffuser une culture
d'innovation ouverte
et agile au sein
de la collectivité**

103



**Développer
de nouveaux services
en partenariat avec
le monde économique**

106



**Instaurer une relation
contractuelle propice
à des services
correspondant aux
attentes des usagers**

109



**Coproduire
les services avec
les habitants**

112



**Favoriser
l'adoption des services
par les habitants**

115



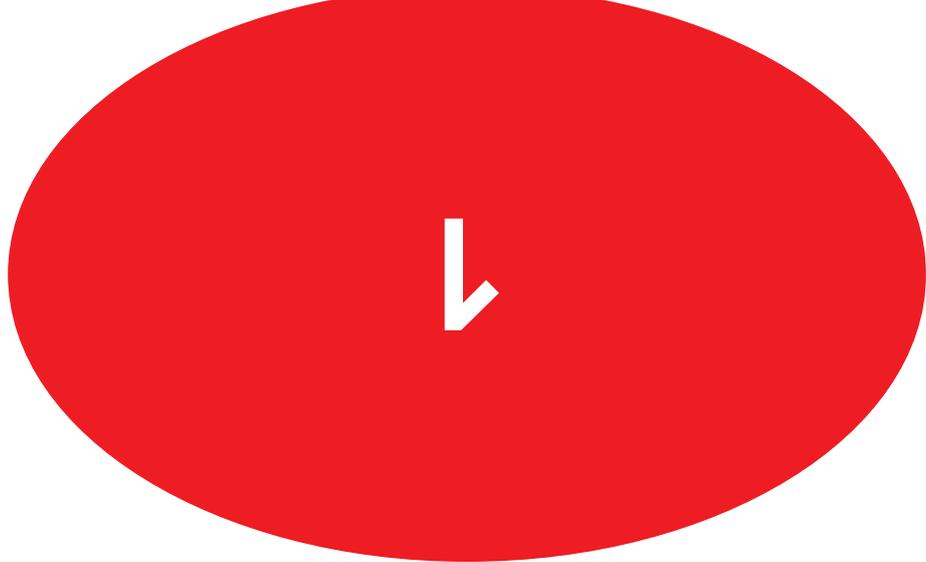
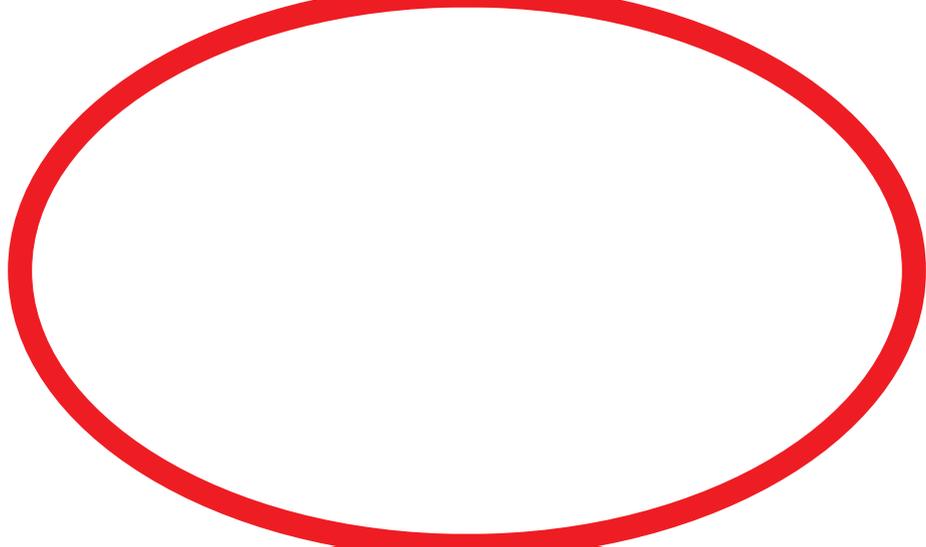
**Associer les
communautés à la gestion
des biens communs**

118



**Se positionner
face aux « barbares »
du numérique**

121



**QU'EST-CE
QUE
LA VILLE
SERVICIELLE ?**

Les centres urbains pèsent de plus en plus lourd, tant au plan démographique que politique, et les collectivités locales cherchent de nouveaux modes de régulation, notamment du côté des outils numériques, qui permettent des services publics plus adaptés et efficaces. Quant aux services, justement, ils sont pris dans un ensemble de transformations touchant à la fois leur contexte de production (tertiarisation de l'économie, culture entrepreneuriale venue du secteur privé, contraintes budgétaires, etc.) et des évolutions réglementaires (ouverture à la concurrence, notamment). La ville servicielle est ainsi le produit de deux réalités mouvantes et en tension.

VILLE : UN ESPACE EN TRANSITION

Des aires urbaines au poids de plus en plus prépondérant

En France, en 2010, 85 % de la population vivait dans les aires urbaines et 95 % sous l'influence des villes¹. La population mondiale est sur la même voie : en 2050, près de 75 % des habitants de la planète vivront dans les villes. Ces mouvements posent des questions différentes selon les types d'urbanisme : les vieux centres urbains sont tenus de se réinventer pour maximiser leur organisation (logistique d'approvisionnement, distribution d'énergie, flux de déplacement, etc.), et les pays à fort exode rural cherchent, eux, les plans standardisés de villes nouvelles intégrant dès leur conception les outils nécessaires au pilotage numérique et optimisé de leurs services. Une urgence pour certains pays comme la Chine qui va devoir construire quelques 400 villes d'ici à 2020². L'efficacité de ces ensembles urbains et leur attractivité reposent en partie sur leur capacité à organiser les services.

La métropolisation redéfinit les points de gravité nationaux

Le mouvement de métropolisation qui accompagne la densification urbaine signifie à la fois que la ville, comme entité administrative, cède progressivement la place à des territoires fortement urbains, qui acquièrent une identité symbolique et géographique, et accèdent parfois, comme dans l'agglomération lyonnaise, à une réalité administrative. Le renforcement de ces échelons de gouvernance que sont les métropoles et les intercommunalités suit le mouvement de décentralisation qui augmente le poids des territoires. Cela s'accompagne d'un transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales, déplaçant la responsabilité du service à rendre. Le RMI en est un bon exemple. Créé et géré par l'État en 1988, il a été transféré aux départements par la loi de décentralisation du 18 décembre 2003 — pour devenir alors le RMA, puis le RSA — et à la Métropole de Lyon depuis janvier 2015.

Articuler ville intelligente et ville servicielle

La ville intelligente est la ville qui mise sur les technologies du numérique et l'analyse de données en temps réel pour optimiser son fonctionnement. Si ce choix offre des gains d'efficacité

¹ Chantal Brutel et David Levy, *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010*, INSEE Première, n°1374, octobre 2011.

² Voir Géoconfluences : geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/urbanisation-1.

³ *Repères & Analyses Statistiques*, Direction des Enquêtes et des Statistiques, n°51, Pôle emploi, octobre 2012.

indéniables dans la gestion des flux urbains, la *smart city* ne peut se limiter à cela. Elle doit orienter l'usage de l'outil technique à la dimension des services pour affirmer cette dernière comme étant première dans l'ordre des finalités. Sinon, à se penser seulement comme un système de systèmes, il est fort probable que la ville, même dite *smart*, se déshumanise. C'est l'alerte de plusieurs grandes voix, comme celle de Saskia Sassen ou de Richard Sennett, qui pointent le risque de villes où rien ne vient rompre la prévisibilité. La ville servicielle représenterait ainsi la couche supérieure de la ville intelligente : penser la ville servicielle, c'est penser une ville intelligente qui n'est pas que données captées mais qui se construit, aussi, sur du *face-à-face* entre producteurs de services et usagers, selon les mots de Christian du Tertre (voir p. 15).

DU SERVICE
PUBLIC
AUX SERVICES
AU PUBLIC

Le mouvement de tertiarisation
de l'économie est aussi celui
de la servicialisation de la société

Fin 2011, le secteur tertiaire représentait 73,1% des emplois en France³. La société française, comme beaucoup de sociétés des pays occidentaux, repose ainsi de moins en moins sur l'industrie productive et davantage sur des services — marchands ou non —, dont la part croissante produit des situations de concurrence de plus en plus tendues. Celles-ci obligent les entreprises à innover à la fois quant à la nature des services proposés mais aussi quant à la façon de les rendre. C'est ce mouvement de tertiarisation que décrit Christian du Tertre comme le cadre d'émergence de la servicialisation de la ville. Ce déplacement de modèle économique est accru par le renforcement de l'économie de la fonctionnalité — qui conduit à vendre un usage plutôt qu'un bien, comme du temps de déplacement plutôt qu'un vélo (voir p. 18) — et l'économie collaborative. Dans ce champ sont d'ailleurs apparus des acteurs nouveaux, dits d'intermédiation (Airbnb, Uber, BlaBlaCar, etc.), qui bouleversent le paysage des services en mettant en relation des particuliers à large échelle (voir Bruno Marzloff, p. 19)

Le management des services
publics, une nouvelle
culture née du secteur privé

Les services publics, quant à eux, sont doublement bousculés par la baisse des finances publiques et les effets d'une harmonisation européenne qui impose l'ouverture à la concurrence de services jusque-là monopolistiques.

Rappelons que le service public est une activité comprise comme étant d'intérêt général assurée par ou sous l'autorité de la puissance publique, et répondant aux trois impératifs de continuité (pas de rupture dans le service rendu, hors du cas particulier de la grève), d'égalité (notamment d'accès) et de mutabilité (adapter le service aux évolutions de la société, qu'il s'agisse d'évolutions d'usages ou technologiques).

Dans un contexte budgétaire fortement contraint, le coût des services publics est interrogé à l'aune de leur efficacité. Les recettes

de l'État décroissent tandis que ses dépenses augmentent, un effet de ciseaux qui l'a conduit à chercher des solutions à long terme. Ainsi, la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007 avait-elle notamment pour but « d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers [et de] réduire les dépenses publiques⁴ ». C'est la même ambition qui est visée aujourd'hui avec les ateliers de concertation nationale et régionale sur le thème de « L'action publique de demain »⁵. Dans ces recherches d'une meilleure efficacité, le recours à l'expérience du secteur privé des services a conduit à revoir la culture du secteur public qui s'est professionnalisée avec des outils de pilotage comme le management, le design et le marketing (voir Daniel Kaplan, p. 20).

Répondre à une politique de la demande

Les fortes évolutions qu'ont connues les sociétés contemporaines, notamment l'accélération et la désynchronisation des temps et les nouveaux outils numériques, tendent à transformer la relation de service à l'utilisateur. « Sur tout l'espace national, la demande de services augmente sans cesse. La performance, la qualité et l'accessibilité comptent désormais autant que la proximité physique⁶. » Une forme d'inversion s'opère à travers laquelle l'acteur public, tout en cherchant à stabiliser une offre de service public, développe de nouveaux services pour mieux répondre aux attentes des habitants. Les citoyens sont désormais à la fois usagers des services publics et clients d'autres services qu'une collectivité leur propose et qui n'entrent pas, strictement, dans des missions de service public. La frontière entre usagers et clients se brouille à mesure que s'estompe la différence entre des services mis en œuvre par les collectivités ou le secteur privé, comme l'illustrent les nouveaux services de mobilité. Ainsi, en accompagnement des transports publics, des offres émergent comme les véhicules en partage, l'organisation du covoiturage, des applications numériques d'aide à la navigation, etc. Cette extension des offres de mobilité élargit la gamme de choix des habitants et représente un levier des politiques publiques, en renforçant les modes de transport doux. Encore faut-il qu'ils fassent l'objet d'un vrai pilotage politique, alerte Daniel Kaplan (voir p. 21).

La confrontation avec les standards européens pousse à se décaler de la notion traditionnelle de service public tout en conservant le souci de l'intérêt général

Outre la contrainte liée aux finances publiques, il existe un double choc provenant, d'une part de la confrontation entre les cultures française et européenne et, d'autre part, de l'ouverture progressive à la concurrence de certains secteurs de service public. « Le droit communautaire initial, s'il connaît la notion d'entreprise publique ou chargée de la gestion de service d'intérêt général, ignore les services publics en tant que tels (sauf dans le secteur des transports). L'attention qui leur est portée est liée aux libéralisations intervenues dans les secteurs de services marchands en réseau à partir du milieu des années 1980⁷. » L'Union européenne recourt à la notion

⁴ Dominique de Legge, *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires (rapport)*, 2011, Sénat, p. 16.

⁵ Conduits par France Stratégie à la demande de Thierry Mandon, secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification. Pour en savoir plus :

www.strategie.gouv.fr/travaux/laction-publique-de-demain.

⁶ Jean-Alain Mariotti, *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, Avis du Conseil économique et social, 2006, p. 1-8.

⁷ *idem*, p. 1-6.

⁸ *Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur »*, SEC (2010) 1545 final, Commission européenne, Bruxelles, 7.12.2010, p. 18.

⁹ Glossaire sur le site Vie publique : www.vie-publique.fr/th/glossaire/service-universel.html.

¹⁰ Jean-Alain Mariotti, *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, *op. cit.*, p. 1-11.

de Service d'intérêt général (SIG). Le périmètre en est variable selon les pays car il regroupe les services que les « États considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent, pour cette raison, à des obligations spécifiques de service public⁸ ». Les SIG comptent des services non-marchands — notamment les services régaliens (police, justice, etc.) — qui sont de la compétence exclusive des États, et des services marchands dont bon nombre — poste, télécommunications, énergie, transports — ont fait l'objet d'une directive européenne les ouvrant à la concurrence. Pour rendre la notion de service public et des contraintes qu'elle porte, l'Union européenne utilise également le principe de service universel, soit « un service minimum donné, dont la qualité est spécifiée, accessible à tout utilisateur et à un prix acceptable. Le service universel peut être considéré comme un service de base dans un environnement concurrentiel⁹ ».

Cette diffusion progressive de la conception européenne en France impacte la conception même des services publics, à tel point que sa définition pourrait évoluer pour aller de « service public » à « service au public », notion définie par le Conseil économique et social comme « l'ensemble des services, publics et privés, nécessaires à la vie des populations et des territoires à un moment donné¹⁰ ». Derrière cette évolution, plusieurs intentions : ne pas considérer les services publics comme les seuls services nécessaires au public, mieux intégrer les usagers à la définition de besoins variables selon les territoires, trouver des leviers d'amélioration de l'efficacité d'une offre publique et privée globalisée de services et, enfin, utiliser les services comme des outils d'aménagement des territoires.

**LA VILLE
SERVICIELLE :
DES SERVICES
PLUS SOUPLES,
PLUS CIBLÉS
ET MIEUX
ADAPTÉS
AU BÉNÉFICE
DES USAGERS
ET DE L'AMÉ-
NAGEMENT
DU TERRITOIRE**

La ville a toujours été un lieu de concentration de services, aussi le terme de ville servicielle appelle-t-il des précisions afin de bien marquer ce que ce tournant implique dans la conception des services, de leur place et de leur fonction dans la Métropole.

**Penser l'action publique
à travers les services**

L'action publique se décline au travers de services rendus par la collectivité ou par des délégataires de services publics — eau, énergie, transports en commun, nettoyage, etc. Certains sont des services dits publics, au sens strict, d'autres sont des services au public, voire à une catégorie, comme les entreprises ou les touristes. En quoi la ville servicielle apporte-t-elle une rupture dans la fabrique de l'action publique ? Parce qu'elle part de l'usage et des usagers. La serviciation consiste à produire des services en pensant à leurs modalités d'usage. Il ne s'agit donc pas d'une offre proposée puis « lâchée » telle quelle dans un foisonnement de services, mais d'une offre dont les modes d'appropriation sont pensés dès la conception. Pourquoi ? Parce que les services sont un levier de l'action publique, ce qui confère à leur utilisation un enjeu majeur. Les services de mobilité sont par exemple conçus pour fluidifier la ville, réduire son empreinte carbone et les pollutions atmosphériques. Ils ne sont pas de simples « offres », ils sont des moyens de mettre en œuvre une ambition de territoire. Cette orientation, déjà largement à l'œuvre dans la Métropole, est amenée à se renforcer.

**S'affranchir de la distinction
public / privé tout en
garantissant le service public**

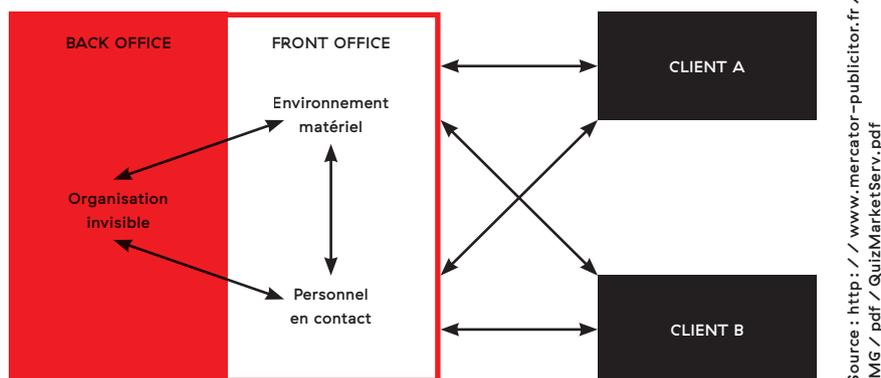
La ville servicielle est une ville façonnée par ses services. Ce cahier se place volontairement du côté de l'acteur public, afin de décrire et comprendre comment se transforme son action dans ce contexte nouveau. Il n'oublie cependant pas que la ville servicielle est aussi le fruit des acteurs privés (grandes sociétés de services, *start-up*, associations, individus, etc.). Dans la ville servicielle, la différence entre services privés et publics s'affaiblit au point que l'utilisateur ignore parfois par qui est rendu le service qu'il utilise. À l'ère de la ville servicielle, la Métropole ne fait pas tout mais elle assure un rôle singulier : c'est elle qui assure le maintien du service public, qui veille aux biens communs, qui produit ou suscite la production de services parce qu'ils concourent au bien commun. Si toute une part de la production de services privés lui échappe, elle doit le plus possible, quand c'est nécessaire, réguler son écosystème, là par l'incitation, ici par la participation et l'expérimentation avec des partenaires privés, là encore en invitant les usagers à coproduire les services, etc.

**Organiser
l'efficacité servicielle**

Enfin la ville servicielle est une ville où les services visent souplesse et adaptabilité. Pour la collectivité, l'enjeu est de maximiser leur efficacité. À cette fin, les services sont conçus à partir des usages, sont expérimentés, intègrent la possibilité de détournements, s'adaptent dans le temps à la demande, aux offres de services privées, etc. En bref, la conception des services intègre la contrainte de recomposition pour suivre l'évolution parfois rapide des usages. Dans la ville servicielle, l'acteur public est confronté à un challenge de taille : proposer des services solides mais évolutifs. En cela explique Bruno Marzloff, la ville servicielle est « une réponse légitime et robuste aux défis des régénérations, tant des villes que de la planète ».

Servuction: décrire et organiser les ingrédients de la production des services

Comment rendre compte de la réalité du service? En décortiquant les éléments qu'il suppose et plus encore la relation que ceux-ci entretiennent entre eux. C'est le sens du terme servuction, créé par Pierre Eiglier et Éric Langeard sur la base des mots « service » et « production ». « Il représente l'ensemble des éléments matériels et humains utilisés ainsi que les activités déployées pour concevoir, créer et développer la prestation de service qu'une entreprise souhaite proposer sur le marché, en fonction d'un niveau de qualité choisi. William Sabadie et Éric Vernet, expliquent que "Selon la conception systémique d'Eiglier & Langeard (1987), le service résulte de l'interaction de trois éléments de base: le client, le support physique et le personnel en contact qui subissent, en arrière-plan, la coordination du système d'organisation interne à l'entreprise et la présence des autres clients. Le concept de servuction souligne l'importance du processus. Le service, en tant que résultat, ne peut être dissocié de la manière selon laquelle il est fourni. La rencontre de service (*service encounter*) est décrite comme le 'moment de vérité' au cours duquel les clients et les employés coproduisent le service. La simultanéité de la production, de la consommation et de la distribution d'un service a plusieurs conséquences: d'une part, la qualité de l'interaction entre le client et l'entreprise est déterminante pour la réussite de la servuction, d'autre part, le client participe à la production du service, enfin des interactions se produisent entre les clients consommateurs du service." » (Jean-Marc Lehu, *L'encyclopédie du marketing*, Éditions Eyrolles, 2012, pp. 737-738.)



LES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, BERCEAU DE LA VILLE SERVICIELLE

●
Christian du Tertre,
professeur de sciences
économiques à l'université
Paris Diderot – Paris 7,
directeur scientifique d'ATEMIS

●
**Le contexte dans lequel
émerge la ville
servicielle est celui
d'une transformation
en profondeur de
nos économies. Christian
du Tertre décrit
comment l'économie
industrielle productive a
progressivement cédé
la place à un mouvement
de servicialisation.
Initié par la tertiarisation
de l'économie —
soit l'accroissement des
fonctions de service —,
la tendance se poursuit
aujourd'hui avec l'économie
de la fonctionnalité.
En misant moins
sur les biens et davantage
sur les services qu'ils
permettent, l'industrie
se réoriente en conséquence,
plus en prise sur les usages
et plus attentive aux
bénéficiaires. De ce fait,
la dynamique servicielle
produit un rapport prégnant
au territoire dont
elle tire l'essentiel de
ses ressources.**

Les années quatre-vingt constituent un tournant qui affecte les formes de développement de tous les pays développés, dont la France. La désindustrialisation a déstabilisé nombre de territoires. Mais, parallèlement, les activités de service se sont développées réinterrogeant le rapport des entreprises aux territoires infranationaux ainsi que les politiques publiques, notamment celles qui tentent de définir les lignes de force d'une « ville servicielle ».

LES IMPASSES DE LA DYNAMIQUE INDUSTRIELLE

●
Un premier constat doit être fait : alors que la part de l'industrie dans la structure des emplois et de la valeur ajoutée avait continuellement augmenté depuis la révolution industrielle, cette part va évoluer à la baisse, de manière continue à partir de la fin des années soixante-dix dans tous les pays de l'OCDE.

À l'origine de la désindustrialisation

L'origine de la désindustrialisation tient à la transformation de la demande et à la saturation des marchés de premiers équipements des ménages qui se sont transformés en offres de multi-équipements et / ou de renouvellement à la croissance faible et incertaine. La concurrence exacerbée a conduit les entreprises industrielles à s'engager dans des stratégies de diversification de leur offre, grâce à la robotique, et d'obsolescence programmée, grâce à l'innovation technologique rapide et continue. Mais cette orientation a trois effets pervers : la réduction massive des emplois de fabrication ; une course

effrénée aux gains de productivité provoquant une perte de sens du travail ; l'augmentation du nombre de biens matériels produits et mis en circulation alimentant une crise écologique majeure.

La globalisation et la financiarisation

La globalisation et la financiarisation ouvrent de nouveaux espaces de valorisation en Europe de l'Est puis au sein des pays « émergents », mais accélèrent la déstructuration de l'emploi par la délocalisation d'activités, accentuent la perte de sens du travail par la précarité, aggravent la crise écologique par une circulation intense des biens à travers des circuits longs, le prix relatif du transport de longue distance ne cessant pas de baisser. Si la globalisation et la financiarisation enferment les entreprises industrielles dans un cercle vicieux, il faut noter qu'elles ne sont pas à l'origine de la « désindustrialisation » ; elles en accélèrent les effets.

L'industrie au service des services

Ce constat invite à réfléchir à une autre trajectoire pour l'industrie. Une opportunité se présente : renforcer un développement durable fondé sur les services. Dans une telle perspective, il s'agit de savoir en quoi et à quelles conditions, l'usage des biens rend service. Il s'agit de concevoir et de produire des biens en tenant compte des conditions sociales et environnementales de leur usage en lien avec les attentes des territoires locaux. Cela peut concerner les nouvelles préoccupations en matière d'énergie, « d'habiter », de santé, d'alimentation, de mobilité, d'information, de culture et d'éducation, etc.

Ce ne sont plus les mêmes biens industriels, les mêmes façons de les concevoir et de les produire. Cette orientation conduit à inscrire les entreprises industrielles dans une dynamique servicielle, à « mettre l'industrie au service des services ». Il s'agit alors de repérer les spécificités « clés » de la dynamique servicielle et de ses liens avec les territoires infranationaux.

● LA SPÉCIFICITÉ DES ACTIVITÉS SERVICIELLES ET LE RÔLE DES TERRITOIRES

Alors que dans l'industrie, le processus productif reste séparé de l'action du consommateur, dans les services ce processus repose sur une coproduction entre le prestataire et le bénéficiaire. Cela a des effets majeurs sur les conditions de développement des activités de service et de leur rapport aux territoires. Par ailleurs, la coopération entre le prestataire et le bénéficiaire mobilise des ressources immatérielles qui dépassent le seul périmètre de l'entreprise. Elles induisent d'autres rapports aux territoires infranationaux que ceux hérités de l'ère industrielle.

Les effets de levier de la mobilité servicielle

La coproduction repose souvent sur des *situations de face-à-face* qui appellent des déplacements perçus comme relevant de temps contraints. Apparaissent des enjeux de synchronisation temporelle : temps d'ouverture des services / temps des opérateurs de transport / temps disponible des bénéficiaires. Mais les temps liés aux déplacements

peuvent être, aussi, l'occasion d'accéder à d'autres services lors des changements de modes de transport ou grâce à l'existence de services embarqués, etc. Les dispositifs de mobilité peuvent, ainsi, avoir un effet de levier sur la croissance de l'offre et de la demande de services. Cela dépend de la capacité de la régulation territoriale à prendre en compte ces enjeux

Arbitrages et ressources immatérielles territorialisées

Le face-à-face mobilise toujours une « relation de service » entre un prestataire et un bénéficiaire. Sa qualité a non seulement un impact sur le service rendu mais également sur la productivité (l'efficacité de l'usage des ressources), les effets environnementaux et sociaux induits par l'activité. Dans ce contexte, les salariés des organisations de service quel que soit leur statut, sont constamment amenés à arbitrer entre les qualités prescrites par la hiérarchie et celles attendues par le bénéficiaire ; entre les normes de productivité et le temps réel à consacrer au bénéficiaire ; entre le respect de la procédure et sa remise en cause liée aux événements provenant de l'environnement. Mais sur la base de quels critères vont-ils agir ? Le salarié est amené à faire appel à la représentation qu'il se fait de sa mission, de ce que le bénéficiaire est en droit d'attendre, de ce qu'il est possible ou pas de faire. Dans cette perspective, il mobilise des ressources immatérielles comme la confiance en lui et dans l'organisation, la connaissance des enjeux, la compétence du collectif de travail, celle des bénéficiaires ; autant de ressources que lui apportent l'entreprise, mais également le territoire. De ce point

de vue, la pertinence des arbitrages est liée à la qualité des ressources immatérielles sur lesquelles l'action des territoires est décisive.

L'évaluation et la professionnalisation comme investissements immatériels

L'importance opérationnelle des arbitrages induit l'enjeu d'évaluation. Ses aspects formels et informels conduisent, par processus itératifs, à l'émergence de « construits sociaux » ou de « référents ». Cependant, la pertinence et la légitimité de ces derniers ne sont pas mécaniquement établies. Cela va dépendre de la capacité des dispositifs d'évaluation à s'adosser sur des retours d'expérience de salariés comme de citoyens, et à s'ancrer dans des processus de professionnalisation validés par les pairs. Le rôle des territoires pour que puissent émerger de tels dispositifs d'évaluation, est déterminant, car dans les activités servicielles, l'efficacité suppose un système de valeurs partagées entre partenaires.

L'innovation servicielle

L'innovation s'adosse généralement sur de nouvelles technologies ; mais dans les services, elle ne peut pas s'y limiter. L'innovation servicielle repose sur des évolutions qui concernent tant le travail, la coopération entre les salariés et les bénéficiaires que les modes de vie. L'intelligence de ces enjeux est moins détenue par les ingénieurs que par les salariés en contact avec le public, et le public lui-même. L'impact de l'innovation servicielle est, ainsi, très étroitement lié à la capacité de ces trois types d'acteurs à coopérer.

L'émergence d'instances d'intermédiation, favorisant leur rencontre et leur créativité sur la base d'une circulation d'informations et de connaissances pertinentes, apparaît décisive.

En définitive, la dynamique servicielle présente une opportunité en initiant de nouvelles relations entre les entreprises et les territoires et en offrant aux entreprises manufacturières une nouvelle trajectoire de développement. Cette orientation conduit à l'émergence d'un nouveau modèle économique d'entreprise dénommé « modèle de l'économie de la fonctionnalité » où la performance d'usage des solutions intégrant biens et services devient centrale. Elle permet l'émergence d'un nouveau mode de régulation territorial inscrit dans une perspective de développement durable.

¹¹ Tribune de Bruno Marzloff parue dans les colonnes de millenaire3.com, le 30 / 09 / 2011.

¹² Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (Fnau), « Les biens communs territoriaux », Congrès 2014.

¹³ Le service public BANO (Base Adresse Nationale Ouverte), lancé en décembre 2014 sous l'égide d'Etalab, vise à unifier le système d'adresses français, aujourd'hui dispersé sur de multiples acteurs. L'IGN, La Poste, la DGIP et OSM en sont déjà partenaires. D'autres sont attendus. L'accès aux données sera gratuit sous licence ouverte ODbL. @ProjetBANO.

¹⁴ Par exemple, l'eau a été citée lors du Congrès de la Fnau comme le premier « commun » sociétal. S'agissant des données, voir : « Une gouvernance en communs des données personnelles est-elle possible ? », scinfolex.com.

LE SERVICE COMME APPROCHE DU MONDE

Bruno Marzloff,
sociologue, Chronos

Christian du Tertre a posé la transformation du cadre économique et l'évolution qui en découle pour les territoires. Bruno Marzloff décrit à son tour la servicialisation comme la nouvelle scène des villes, où les rôles sont redistribués entre les acteurs traditionnels que sont les entreprises, les acteurs publics et les réseaux sociaux collaboratifs. Le citoyen, notamment, parce que c'est de lui que procèdent les briques des nouveaux services (données, communautés, etc.), peut tirer avantage de cette recombinaison en faisant valoir sa « maîtrise d'usage ». Il précise également que toutes les politiques de la ville sont concernées — des mobilités en passant par les services urbains, la distribution des flux, etc. —, mais aussi les organisations du travail, et jusqu'à la création des bassins de vie et d'emplois. Refonder une ville plus agile, plus efficace, mieux adaptée aux temporalités et aux usages, telle est la promesse de la ville servicielle.

La ville servicielle fait basculer les représentations : de l'objet à sa prestation ; de l'infrastructure au service ; du monde du bitume et du béton à celui du lien, des données et du réseau et de la dispersion à la proximité. Forcément, le jeu des acteurs se redistribue. Forcément, les échelles de vie sont reconsidérées. Forcément, la notion même de *service* est réinterrogée, et d'abord le *service public*. La ville servicielle conjugue le discernement, la prospective utopique et d'autres gouvernances. Elle prend acte de la puissance du numérique dans sa capacité à s'emparer de ses ressources pour se réinventer.

LE NUMÉRIQUE AU SERVICE DES SERVICES

Le désir de faire évoluer la ville résonne avec l'intelligence des hommes. Les villes dites *intelligentes* se jettent à corps perdu dans les bénéfices présumés des technologies, en faisant l'hypothèse du numérique urbain et du citoyen digital comme variables d'ajustement. Le principe de l'optimisation n'est que la queue de comète du modèle infrastructurel et industriel. Son discours oublie que la ville, ce sont des urbanités, des aménités, un quotidien, de la proximité, des voisinages ; bref des services. Pour reprendre une citation lancinante de Shakespeare : « Qu'est-ce la ville, sinon des gens ? ». La ville servicielle est lucide, volontariste et en rupture. Elle prend en compte la plasticité et l'évolution temporelle des choses, des espaces, des territoires, mais aussi du quotidien des gens. Cela en fait aussi une réponse légitime et robuste aux défis des régénérations, tant des villes que de la planète.

BIENS COMMUNS ET MAÎTRISE D'USAGE

Les stratégies des villes s'enferment sur des fantasmes de croissance quand la ville appelle désormais la mesure et l'équilibre, qu'il s'agisse de leur taille ou de leur organisation. Purgeons la bulle de la *smart city* pour retenir les promesses de la *city des services*, car le pire risque serait de passer à côté de la puissance formidable de cette révolution. Évitions que l'invitation du *smart citizen* ne soit qu'un alibi pour mieux écarter le citoyen de la suite de cette histoire. Au cœur de la sphère des services urbains, le citoyen appelle les autres acteurs à des alliances tous azimuts pour consolider ses *maîtrises d'usage*. Notre tribune *Pourquoi la ville sera servicielle?*¹¹ installait en 2011 les contributions des usagers de la ville. D'eux procèdent les communautés, les données et les *dataservices*. Sans leurs réseaux, pas de places de marché, pas d'applications, donc ni partages, ni biens communs. Ces notions entrent de plain-pied dans nos quotidiens et démontrent leurs performances. Les urbanistes¹² ont d'ailleurs fait du bien commun le thème de leur dernier congrès.

REDÉFINIR LE RÔLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA VILLE

Intégrer ces apports et en construire le récit collectif suppose de réaccorder les gouvernances autour de l'implication des usagers de la ville :

— Les *acteurs publics* sont attendus sur les fonctions régaliennes qui président aux partages, à la circulation et l'enrichissement de la donnée et à l'administration du commun. C'est l'occasion de remettre en

chantier la notion de *service public*. Elle s'enrichit de facto de la contribution du citoyen, comme dans le récent service national ouvert BANO¹³ qui implique les citoyens, via le wiki cartographique *Open Street Map*.

— Ne revenons pas sur le fait que les *entreprises* créent désormais la valeur dans et par les services. Les échanges et les croisements de leurs données sont l'occasion pour elles de se remettre dans une course où elles se sont laissé devancer par les grandes entreprises globales de services. Trouver une voie non concurrente mais au moins aussi performante suppose l'exercice inédit pour les entreprises de l'échange et du partenariat. Le service est une rupture culturelle.

— Les *réseaux sociaux* collaboratifs deviennent les acteurs les plus influents de la fabrique des services urbains, et les plus actifs. Acteurs économique et sociologique encore mal compris, c'est l'occasion d'explorer leurs statuts, leurs attentes et leurs rôles et d'envisager leur place dans le *laboratoire du service commun*.

L'action privée, l'action publique et l'action collaborative s'articulent de manières diverses selon les modèles serviciels. Dans tous les cas, les implications des trois protagonistes sont nécessaires, et un équilibre est formulé dont l'action publique est le garant. Nous quittons un modèle obsolète pour un futur qui n'est plus hypothétique.

L'APPROCHE SERVICIELLE S'APPLIQUE À L'ENSEMBLE DE LA VILLE

[La mobilité est un des secteurs dont la servicialisation s'est fortement emparée]. Cela ne fait pas pour autant des mobilités une ex-

clusivité des nouveaux services urbains. La maîtrise des autres flux (eaux, énergie, déchets, et bien sûr les données) devient à l'identique un enjeu serviciel. Eux aussi relèvent du commun¹⁴, des logiques de déflation et des implications citoyennes.

Il en va de même des nouvelles organisations du travail. Les tiers-lieux, qui hébergent une partie de la délocalisation du travail, déclinent la ville servicielle en proximité et en multifonctions, a contrario d'un siècle d'urbanisme fonctionnel et étendu. Henri Lefebvre parlait de « faillite de l'urbanisme » à propos des cloisonnements urbains et de leurs espaces spécialisés (« l'espace spécialisé est un espace mort », disait le géographe à propos des bureaux).

Les services permettent de pirater les cloisonnements pour formuler d'autres concepts. Les services sont là pour réaménager l'espace et le temps des villes, refonder leurs urbanités et engager les usagers et citoyens. Ils stimulent ce faisant l'émergence de *bassins de vie et d'emploi concrets*, fabriqués par un urbanisme intensif, sans perdre le principe de continuité servicielle. Ils renvoient dès lors les acteurs de la ville à un défi : comment passer de l'industrie au service ?

Finalement ce que le citoyen attend de la ville servicielle est une *assistance à maîtrise d'usage*. Dit autrement ; aux citoyens l'invention des usages, et leur contrôle ; aux acteurs de la ville la production à la bonne échelle des services pertinents et leurs moyens d'accès ; et aux autorités le scénario de mise en œuvre et l'édiction et l'adaptation des règles aux réalités servicielles et aux nouvelles valeurs de la ville, dont les partages et le commun ; et à tous l'utopie en partage.

L'APORIE DE LA «VILLE SERVICIELLE»

Daniel Kaplan,
délégué général de
la Fondation
Internet nouvelle
génération – FING

**Bruno Marzloff a détaillé
les promesses dont est
porteuse la ville servicielle.**

**Dans une large mesure,
Daniel Kaplan souscrit aux
transformations positives
que porte celle-ci.**

**À une condition, cependant,
ne pas oublier la fonction
politique, primordiale
pour s'assurer collective-
ment que les finalités
de la ville servicielle collent
à l'intérêt général. Au
politique de la polis de veiller
à ce que les infrastructures
techniques soient**

**ouvertes et permettent
l'appropriation citoyenne.**

**À lui aussi d'organiser
l'arbitrage collectif posant
les limites à l'absorption
complète de la ville par
des services omniprésents
et individualisés à l'excès.**

**Le service a horreur
du vide, nous prévient
Daniel Kaplan, a nous d'en
borner l'expansion
«au profit du vide
fonctionnel des espaces
publics et de l'échange
symbolique des micro
(ou macro)-solidarités
sociales».**

Lors du débat qui suivait la projection publique de la série documentaire «Les villes du futur» diffusée début 2015 sur Arte¹⁵, je demandai aux spectateurs ce qu'ils n'avaient pas vu dans les nouvelles villes vertes, connectées et intelligentes qui se construisent aujourd'hui en Asie et dans la péninsule arabe. Réponse: «des maires». En effet, ces projets ou ces réalisations nous étaient présentés par des entrepreneurs, des architectes, des hauts fonctionnaires, des experts, mais jamais par des maires. Pourquoi? Parce qu'ils n'y servent à rien: tous les choix structurants ont déjà été encodés dans le plan de la ville, l'architecture de ses bâtiments, l'organisation de ses services et, au-dessus, la logique de ses programmes informatiques. Mais peut-on continuer d'appeler «ville» une polis sans politique?

PRENDRE LE SERVICE AU SÉRIEUX

Commençons par la bonne nouvelle. Que les villes et ceux qui les gèrent prennent les services au sérieux, signifie qu'elles prêtent enfin attention à l'expérience vécue par leurs usagers. Il n'y a vraiment rien à regretter de l'ère des «guichets» et des hygiaphones. Le service avait bien besoin de se professionnaliser. Sur ce chemin il a croisé l'audit, l'informatique, le design et la concurrence. Il en a profité pour déborder de son lit. Les frontières entre secteurs «secondaire» et «tertiaire» ne ressemblent plus à rien quand, par exemple, des constructeurs automobiles gagnent plus d'argent avec leurs services financiers qu'en vendant leurs véhicules. Le service devient un substitut au produit: le principe de l'économie de la fonctionnalité consiste

à vendre des copies plutôt qu'une photocopieuse, des déplacements libres plutôt qu'une automobile. Il se substitue aussi aux infrastructures physiques: une bonne information multimodale, une plateforme de co-voiturage, peuvent soulager un réseau de transports publics surchargé et même éviter la création de nouvelles stations.

La numérisation libère le service de ses dernières attaches. Elle en repousse encore les frontières – aussi loin que le logiciel et les données peuvent aller pour «virtualiser» les fonctions des infrastructures matérielles, c'est-à-dire très loin. Elle lui permet d'accéder aux gains de productivité (voire aux délocalisations) qu'on réservait naguère à l'industrie. Elle le rend accessible à distance, 24/7, en multicanal. Elle abaisse les barrières qui séparaient différents métiers de service, facilitant l'émergence de services agrégés (des maisons de service public aux «suites servicielles» de Bruno Marzloff, en passant par Google). Une fois cassés les silos, les *data* sur lesquelles se fondent la production et l'administration des services se recombinent en connaissances et en décisions qu'on espère à la fois plus ajustées, plus efficaces, plus anticipatrices, plus précisément personnalisées, mieux évaluables enfin (y compris en temps réel): les *Big Data* urbaines relient l'échelle microscopique de l'acte de service à l'échelle macroscopique du système urbain. On ne saurait surestimer l'importance et même l'intérêt de cette montée en puissance du service et de ses acteurs. De là à faire du service le nouveau principe organisateur des villes, jusqu'à renverser l'ordre des facteurs – des «services urbains» à la «ville servicielle» –, il n'y aurait qu'un pas à faire. Un pas de trop?

¹⁵ Frédéric Castaignède, Jean-Christophe Ribot et Benoît Laborde: future.arte.tv/fr/les-villes-du-futur.

¹⁶ Jacques Cresta et Sylviane Bulteau, questions au gouvernement, octobre 2014: questions.assembleenationale.fr/q14/14-67005QE.htm.

¹⁷ Michèle Debonneuil, *L'Espoir économique: vers la révolution du quaternaire*, Bourin Éditeur, 2007.

●

CE QUI FAIT UNE « BONNE VILLE »

Un européen revenant du Caire décrira (en général) à la fois une atmosphère qui lui fera aimer ou détester cette capitale, et l'état apocalyptique des services de transport, de traitement des déchets, de santé, etc. Les services entrent dans l'évaluation, mais jamais seuls et parfois de manière paradoxale : on peut aimer une ville pour son désordre, si celui-ci semble faire partie de son identité.

S'il s'agit en revanche de choisir de s'installer à Paris ou à Londres, à Nantes ou à Toulouse, bien d'autres facteurs occuperont le premier plan : l'ambiance, la sécurité, l'environnement bâti ou naturel, la vie sociale et culturelle, le coût de la vie, le dynamisme économique, etc. Certains services font partie de l'équation (les transports notamment), d'autres pas du tout (les fluides, la gestion des déchets), d'autres uniquement s'ils font défaut (le haut débit). Des villes très spécialisées mettront en avant quelques services, par exemple s'il s'agit d'attirer des personnes âgées, mais en général il faut se rendre à l'évidence : ce n'est pas par les services que des villes de niveau équivalent se différencient l'une de l'autre.

Bref, les qualités uniques d'une ville, ainsi que les problèmes les plus lourds qu'elle rencontre, sont pour la plupart d'un autre ordre que celui du service. La ville servicielle ne poserait pas de problème particulier si elle se contentait de désigner l'une des « couches » dont se compose une ville, en relation de concurrence-coopération avec d'autres couches : physique et infrastructurelle, culturelle et sociale, politique et institutionnelle, etc. Mais ça ne se passe pas comme ça.

●

LE SERVICE A HORREUR DU VIDE (ET DU PLEIN)

La principale différence entre un objet et un service tient moins dans la matérialité (un service s'appuie souvent sur un objet) que dans la mesure : la pertinence économique et / ou sociale d'un service s'évalue à chaque instant. C'est de la mesure en continu que les prestataires du service, public comme privé, tirent leur légitimité et donc leurs revenus. Le service a donc horreur du vide, ce sont des capacités inexploitées ; et du plein, ce sont des opportunités manquées. Son idéal, c'est le *yield management*, l'optimisation continue de la charge et des prix. On pourrait ainsi dire que le service s'oppose à l'espace, à l'espace public notamment qui a besoin de vide pour exister : le vide qui permet d'y errer sans but ou bien de l'occuper d'un coup tout entier pour une célébration ou une protestation, le vide qui ne prescrit pas d'avance un usage ou un sens.

Naturellement expansionniste, parce que porté par des organisations dont le futur en dépend, le service a aussi horreur de ce qui lui échappe. Il ne concurrence pas seulement l'espace public, mais aussi le social. C'est ainsi qu'on peut comprendre l'offensive récente de deux députés¹⁶ contre le « marché parallèle » des sites d'annonces immobilières gratuites, qui concurrenceraient « de façon tout à fait déloyale » les agences immobilières. Mais aussi l'enthousiasme (vite douché) devant le développement potentiel des services à la personne, rapidement qualifié de « secteur quaternaire » et dont on espérait un million d'emplois non délocalisables¹⁷. La question fait partie de celles qui agitent aujourd'hui les

économistes à la recherche de meilleurs indicateurs : à partir de quand la transformation d'actes non-marchands en actes marchands, ou d'espaces publics en galeries marchandes, réduit-elle le bien-être collectif ? Autrement dit, quelles limites faut-il fixer à l'expansion des services, au profit du vide fonctionnel des espaces publics et de l'échange symbolique des micro (ou macro)-solidarités sociales ?

D'autant qu'il ne faut pas surestimer la qualité d'expérience fournie par les services professionnalisés d'aujourd'hui. L'extrême efficacité rendue possible par la numérisation des services a son revers : l'industrialisation de la relation, appuyée sur des canaux automatisés certes de qualité, mais qui enferment les usagers ou clients dans des scénarios préétablis et peu flexibles. La « personnalisation » se fait le plus souvent à sens unique : le prestataire, détenteur d'une masse considérable d'informations personnelles dont le client ne dispose pas, décide unilatéralement de ce qu'il présente ou propose à chacun.

●

PILOTER LA COUCHE SERVICIELLE

Un « bon usage » de la couche servicielle de la ville suppose ainsi que soient réunies trois conditions : un pilotage politique ferme pour les « services essentiels », une couche infrastructurelle solide et « neutre », et des limites à l'expansion des services.

Il y a plusieurs manières d'apporter les services essentiels (d'éducation, de santé, d'assainissement, d'énergie, de mobilité, etc.) à la population, mais aucune ne peut se dispenser d'un pilotage politique.

Dans quelles conditions garantir l'accès de tous à ces services ? Quelles valeurs, quels critères de service, s'imposent ? Plus l'acteur politique sera clair sur ce qu'il attend, plus il pourra se montrer ouvert à différentes manières de l'offrir – y compris, pourquoi pas, des manières fondées non pas sur le service (en tout cas le service apporté par des professionnels), mais sur la coopération et la contribution.

La diversité des propositions doit s'appuyer sur des infrastructures aussi « neutres » que possible, qui ne privilégient pas un acteur (ou une certaine classe d'acteurs) par rapport aux autres. Cela peut concerner les infrastructures physiques (les conduits, les câbles, les espaces, la voirie, etc.) comme « logiques » (les fonds de carte, les données

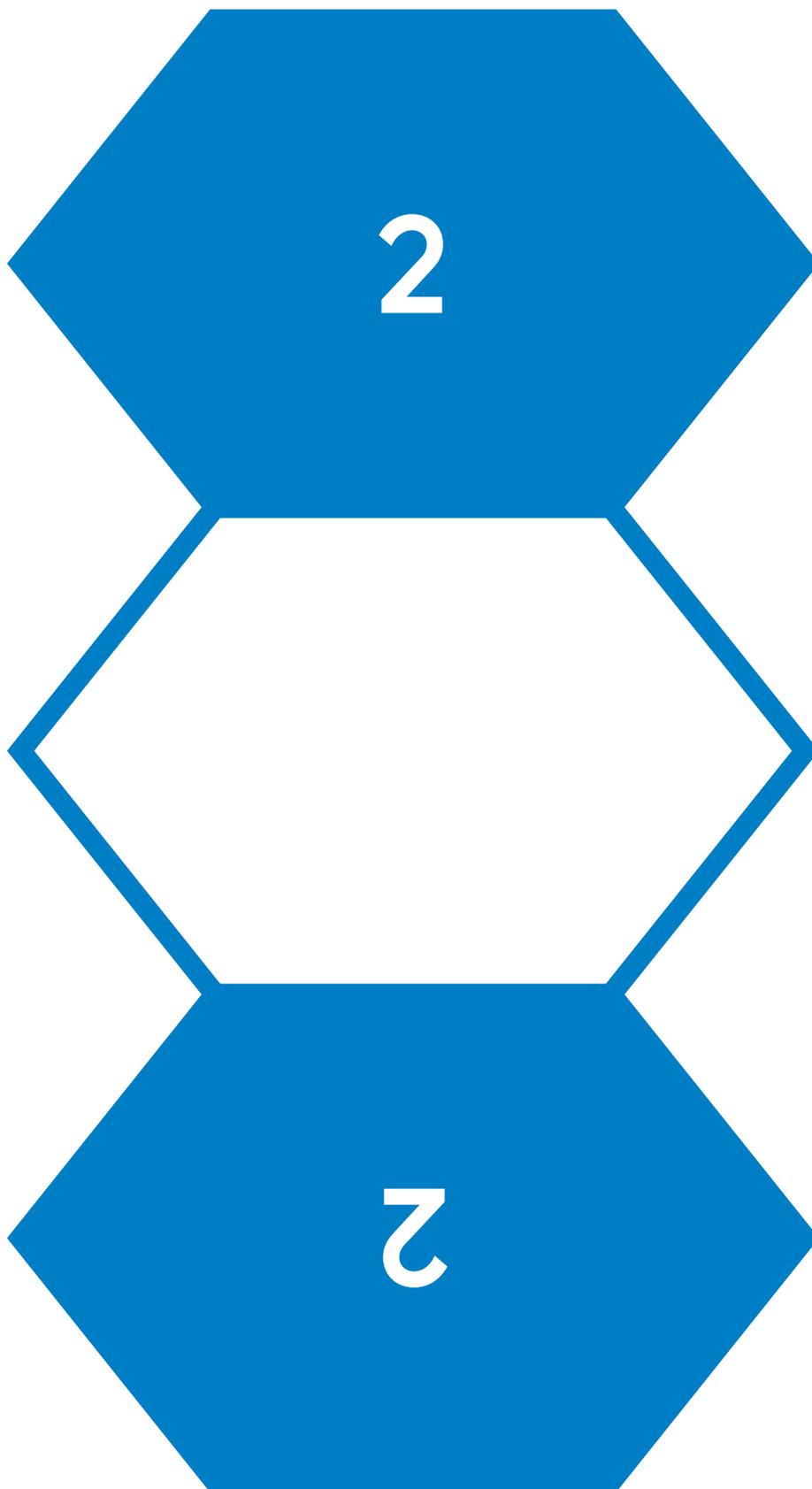
publiques, certains logiciels, etc.) – et tout ce qu'il y a au milieu (les capteurs, les panneaux et écrans publics, etc.). Le vif débat sur la « neutralité du Net » démontre que, si les acteurs des infrastructures et ceux des services ont partie liée, ils fermeront rapidement la porte aux nouveaux entrants ainsi qu'à certains usages qui ne les intéressent pas. Il en ira de même dans la ville servicielle ou « intelligente ».

Enfin, on l'a dit, l'expansion des services au détriment du vide et du social doit trouver ses limites, même et surtout si celles-ci sont difficiles à fixer. C'est même, sans doute, en discutant et arrêtant de telles limites que la fonction politique, si déstabilisée, pourrait retrouver une partie de son sens : que faut-il éviter de mesurer,

se garder de professionnaliser ? Où, quand, comment, pour qui préférer distribuer des capacités et du pouvoir, plutôt que du service à consommer ? Quelle place pour les « communs » et leur administration collective ? etc.



La *polis* a besoin d'une couche servicielle puissante, diverse, dynamique. Mais elle mourrait de s'y restreindre.



**QUAND
L'APPROCHE
SERVICIELLE
INTERROGE
L'ACTION
PUBLIQUE:
QUELQUES
EXEMPLES**

MOBILITÉ

QUAND

LE TRAJET

DÉFINIT LE

MODE

DE

TRANSPORT

FICTION

Voilà trois ans que Paul n'a plus de voiture. Pas par militantisme, non. Au début en tout cas... Paul a eu un accrochage, bénin certes, mais, assuré au tiers, il ne pouvait faire réparer sa vieille guimbarde ! En quête d'une solution, Paul en a finalement trouvé plusieurs. Il a d'abord emprunté les voitures en libre service, Citiz, Bluely, GoogleCar, la voiture sans chauffeur Google, dernière-née des voitures partagées. Renforcés par l'application mobile de la Métropole de Lyon, Opimod, ces trois services l'avaient finalement convaincu de renoncer à remplacer sa voiture. Quand Paul y repense, c'est Optimod qui l'a conduit à une réelle transition de ses pratiques vers un usage plus régulier des transports en communs... Plutôt par esprit de contradiction d'ailleurs : lorsqu'il entrait sa destination dans l'application, plus d'une fois sur deux, la machine prédisait qu'un gain de temps pouvait être obtenu avec une solution alternative à la voiture : vélo'v, bus, tram ou métro. Paul se souvient avoir tenté à plusieurs reprises de prendre la machine en défaut ? Mais non. Avec le temps, ce sont même ces solutions qui se sont révélées les plus solides. En effet, les voitures en libre partage étaient souvent prises d'assaut aux heures de pointe. Quant aux taxis, ils avaient presque disparu, étouffés par les plateformes collaboratives de déplacement entre particuliers qui se sont finalement révélées peu fiables. La confiance, cet ingrédient essentiel du service, avait été tuée par quelques conducteurs peu scrupuleux.

Poussettes, couffins, doudous, etc., à la naissance de Jules, les déplacements de Paul sont devenus plus compliqués. Finalement, s'était-il dit, les trajets sont une chose, les contraintes de celui qui les parcourt une autre. Choisir le moyen le plus rapide pour aller de A à B, c'est bien, mais quand un service est conçu à partir de l'analyse du trafic routier en temps réel, il est difficile de s'organiser à l'avance ! Quelle sera, demain, la meilleure solution pour emmener Jules chez le médecin ? Et puis comment faire si on doit transporter des objets encombrants, ses courses ou emmener les enfants à la danse ? Paul s'était alors rendu compte à quel point, pour fonctionner, la mobilité servicielle se devait d'être souple et adaptable. On voulait du sur-mesure ! D'ailleurs, il n'était pas le seul et de nouveaux sites émergeaient sur le web pour proposer des services ciblés. KOIOUKAR, par exemple, mettait en relation des gens qui allaient faire leurs courses dans une même zone commerciale ; certains disposant d'un véhicule (loué ou à eux), les autres non.

Aujourd'hui Paul ne possède toujours pas de voiture, mais il est plus inventif, plus réactif, et toujours aussi mobile !

ÇA NOUS CONCERNE



«Les transports sont en France le premier secteur d'activité responsable d'émissions de gaz à effet de serre¹⁸.» C'est à partir de ce constat que le Grenelle de l'environnement mettait l'accent sur les politiques publiques de transport encourageant le report modal vers des offres de mobilité douce (vélo) ou moins polluante en émission carbone (véhicule électrique, autopartage, etc.). Cela concerne d'autant plus la Métropole que «les transports [y] représentent 30% des émissions de CO₂, générées à 95% par les voitures particulières et les poids lourds, ce qui pose de vrais problèmes de santé publique¹⁹». La création d'une gamme de services complète est donc au cœur d'une politique publique visant la mise en œuvre d'un développement plus durable.

Par ailleurs, au-delà de l'offre proposée par la collectivité, se pose la question de son appropriation par les usagers, de sorte que les reports modaux se fassent effectivement. Pour Pierre Soulard, responsable du service mobilité urbaine à la direction de la voirie de la Métropole de Lyon, «le discours d'incitation mobilisant des critères de confort et d'efficacité du service est plus performant que celui qui parle d'écologie». Considérée ainsi, la mobilité servicielle suppose de repenser les services publics de transport pour l'étendre à des services au public — mis en place par la collectivité ou par le secteur privé — capables «d'agir sur le comportement des usagers²⁰».

Fortement ancrée dans le terreau de l'économie de la fonctionnalité, qui consiste moins à accéder à la propriété de l'objet

ENTRETIEN



Pierre Soulard,
responsable du service
mobilité urbaine
à la direction de la voirie
de la Métropole de Lyon



Qu'est-ce
qu'Optimod'Lyon?

Optimod'Lyon est un programme partenarial de R&D autour de l'information et la mobilité. Il comprend la collecte de l'information, sa consolidation au sein d'une base de données intermodale et, enfin, les services déployés sur la base de ces données. Il permet le développement de services à destination du gestionnaire du réseau de transport, des usagers, et enfin, du secteur privé qui peut utiliser nos données pour produire différents services d'aide à la mobilité.

Contrairement à
ce qui se fait d'ordinaire,
le déploiement de
ces offres de service
semble opérer
davantage en tenant
compte des besoins
des usagers plutôt
qu'à partir
d'une logique interne
aux politiques
publiques de transport?

Il est vrai que les collectivités locales ont l'habitude de créer de l'offre. Pour répondre à un problème de mobilité, on crée une nouvelle voirie, une ligne de tramway, une piste cyclable, etc. Mais l'autre pendant des comportements, c'est la demande. Comment, en donnant à voir l'ensemble de l'offre de mobilité en temps réel, on peut arriver à faire changer les habitudes des usagers pour qu'ils puissent utiliser le mode le plus pertinent à leur disposition?

Sur quel modèle
économique
vous appuyez-vous?

Nous avons cherché à définir de nouveaux modèles. Notre pari est que si nous produisons une donnée exhaustive et de qualité, nous n'aurons pas besoin d'investir sur sa diffusion car ce sont les acteurs privés qui le feront. Des opérateurs privés comme Cityway, Navtech, ou encore Trafic Ap se branchent sur nos données et proposent leurs propres applications de mobilité. Nos licences d'utilisation nous permettent d'en encadrer les usages de sorte que nous nous assurons que les services développés sont conformes à nos politiques publiques.

La Métropole propose un service grand public en ligne, Onlymoov' (service d'information de prévisions de trafic, visualisation des offres intermodales, etc.), mais sans la fonction

qu'à ce qu'il permet (du kilomètre roulé, plutôt que des pneus), la mobilité servicielle s'est développée à Lyon à partir de la mise en place des véhicules partagés, vélos puis voitures. Une multitude d'applications numériques mobiles (emplacements des bornes et disponibilité des véhicules, état du trafic, horaires des transports en communs, etc.) a fleuri pour organiser la complémentarité des différentes offres de déplacement et permettre à l'utilisateur un gain de temps (voire d'argent). L'une des particularités de ces nouvelles offres accompagnant les infrastructures existantes et émergentes est d'avoir permis à des usagers de proposer eux-mêmes des applications mobiles utilisant les données publiques. Le numérique a ainsi fait entrer de nouveaux acteurs dans la composition de bouquets de services, jusque-là entièrement maîtrisés par la collectivité, challengeant de fait les concepteurs et favorisant l'innovation.

Les transformations des relations de service imposées par l'économie de la

fonctionnalité ne sont pas encore achevées que déjà l'économie collaborative, appuyée sur la mise en lien de particuliers via des plateformes numériques, contribue à son tour à renforcer le mouvement de servicialisation de la mobilité. De nombreuses offres émergent — covoiturage, transport individuel (BlaBlaCar, Covoiturage Grand Lyon, Uber, etc.) ou location de véhicules de particuliers (OuiCar, Drivy, etc.) — qui impactent l'économie de certains services traditionnels et obligent la collectivité à se positionner face à des questions telle que : Comment faire face à la dérégulation de ces services ? Quel type de relation construire avec ces nouveaux acteurs (par exemple, autorisation d'occuper l'espace public ou d'installer des bornes de rechargement électrique) ?

de *tracking* en temps réel développée, elle, par des opérateurs privés. Nous laissons ainsi de la place à une offre privée qui démultiplie les canaux de diffusion. Si nous prenions en charge le développement de ces outils, nous ne parviendrions pas à segmenter les offres et nous offririons un service « pour tous » et donc pour personne.

D'autre part, nos contraintes de marché public sont peu compatibles avec les enjeux d'innovation et de réactivité des smartphones. Tous les 6 mois, il faut changer de plateforme et ajouter des éléments nouveaux, alors qu'un processus de marché nous demande presque un an... Mettre à disposition des données de qualité avec des conditions de réutilisation qui laissent de la place aux petits opérateurs permet de voir émerger une multiplicité d'applications et donc de toucher plus largement le public.

Comment comprendre la notion de « service » dans cette configuration qui mêle service public / service au public et acteurs publics / acteurs privés ?

L'idée est que la puissance publique soit une autorité organisatrice des mobilités mais pas toujours un opérateur de mobilité. Nous organisons les offres par les labels que nous proposons ainsi qu'à travers les conditions d'utilisation des données que nous mettons à dispositions. Cela va dans le sens d'un accord gagnant-gagnant car les acteurs que nous labellisons se présentent comme des acteurs de services publics mais dans un cadre contractuel nouveau, qui n'est ni celui d'un marché, ni celui d'une DSP. Il s'agit d'un label qui leur permet de montrer que leur offre s'inscrit dans une offre plus globale et de renforcer leur crédibilité.

Dans la notion de service public, ce qui est déterminant, ce n'est pas tant l'opérateur qui produit le service, mais sa qualité et son accessibilité. Nous garantissons que les services proposés vont dans le sens du bien commun.

¹⁸ Plan climat de la France Mise en œuvre du Grenelle Environnement, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, p. 44. En ligne : www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/09003_PLAN_CLIMAT.pdf (consulté le 14 avril 2015).

¹⁹ Centrale de mobilité – Indivision partielle d'autorisation de programme – Délibération du Grand Lyon n°2011-2279, 27 juin 2011.

²⁰ *Idem*.

LES PROMESSES



Reposant sur la mise à disposition d'informations, les mobilités servicielles maximisent l'usage des offres de mobilité existantes au profit d'une ville plus fluide, moins polluée et plus agréable à vivre.



● FLUIDIFIER LES AXES ROUTIERS.

Prévision anticipée du trafic routier, signalement des accidents et travaux, horaires des transports en commun, déploiement d'une offre en temps réel (tel que l'envoi de rames de métro supplémentaires en cas d'affluence), etc., sont quelques exemples de services diminuant la pression de la voiture individuelle en ville.

● ALLÉGER L'EMPREINTE CARBONE

DE LA VILLE. En 2011, le secteur des transports représentait 27 % des émissions de gaz à effet de serre (source : ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie). L'objectif de les réduire de 20 % d'ici à 2020 passe en partie par le report modal de la voiture vers les transports en commun et / ou décarbonés.

● UNE QUALITÉ DE VIE AMÉLIORÉE.

Une ville moins congestionnée est une ville moins polluée, plus attractive et plus agréable. Les alertes sur la qualité de l'air ont sensibilisé le public rhônalpin qui se dit inquiet, à 83 %, de la qualité de l'air respiré (source : ISPOS / Air Rhône-Alpes, 2013).

● **DES ÉCONOMIES POUR TOUS.** Les coûts directs (gaspillage de carburant, usure des véhicules) et indirect (pollution, heures de production perdues, etc.), des bouchons feraient perdre aux français 17 milliards d'euros par an (source : Inrix, 2014).

● POUSSER UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE MOINS GOURMAND EN RESSOURCES.

La mobilité servicielle est fondée sur l'économie de la fonctionnalité et sur l'économie collaborative, reposant sur l'échange de services et non de biens. Dans un contexte où se déplacer coûte de plus en plus cher, ces offres permettent à un plus grand nombre d'accéder à la mobilité. Selon une étude réalisée par BlaBlaCar en 2012, les motivations des utilisateurs étaient à 84,6 % financières.

● ENCOURAGER DE NOUVEAUX MODES DE SOCIABILITÉ APPUYÉS SUR LE PARTAGE ET LES VALEURS.

À Lyon, 51 % des covoitureurs sont motivés par la convivialité (Source : Nova7, 2013). Après les considérations économiques, ce sont des arguments relatifs aux valeurs qui motivent les personnes engagées dans l'économie collaborative : redonner vie aux objets, consommer autrement, créer des liens, etc. (source : TNS / Observatoire de la confiance de La Poste, 2013).

LES RISQUES



Parce qu'elle tend à placer la puissance publique davantage en posture d'organisateur de l'offre de mobilité qu'en posture d'opérateur, la mobilité servicielle confie un rôle important aux acteurs tiers (privés, associatifs et même aux particuliers). C'est en ce sens que les offres de service public pourraient être fragilisées par le retrait de la collectivité qui tend à «faire faire» par d'autres ce qu'elle juge nécessaire au fonctionnement optimal de la gamme de services à proposer au public.



● FRAGILISER LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE CERTAINS SERVICES EXISTANTS.

Pour les conducteurs de taxis, les offres émanant de plateformes de véhicules de tourisme avec chauffeur (type Uber) relèvent de la concurrence déloyale (réglementation différente, pas d'achat de licence, etc.). Quant à la SNCF, elle est en concurrence directe avec BlaBlaCar qui compare régulièrement son million d'utilisateurs mensuels à 2000 rames de TGV pleines... Les acteurs traditionnels sont ainsi amenés à se repositionner.

● PAUPÉRISER LES EXÉCUTANTS

DE SERVICE. Dans les nouvelles relations de service qui se développent, notamment à partir de l'économie collaborative, la production de valeur se déplace parfois vers l'intermédiaire alors que l'opérateur n'est pas rémunéré à la hauteur du service rendu. Les plateformes de mise en relation — initialement de simples outils d'intermédiation — sont aujourd'hui des géants financiers capables de peser sur les économies locales. Cette analyse, en particulier développée par Evgeny Morozov, fait reposer le développement de ces services de l'économie collaborative sur la paupérisation des économies mondialisées.

● ABÎMER LA CONFIANCE DANS

LA RELATION DE SERVICE. La montée de la servicialisation voit arriver de nouveaux acteurs, industriels ou particuliers, qui bouleversent les règles du jeu commercial. En corollaire de la dérégulation des services, des craintes touchent à leur robustesse et qualité ainsi qu'à une érosion de la confiance, ciment de la relation de service. Si tout le monde peut s'improviser taxi, comment se prémunir contre les abus (manque de professionnalisme, défaut d'assurance, arnaques, etc.)?

● RÉDUCTION DES OFFRES DE SERVICES

PUBLICS. La complexité des nouveaux services peut rebuter les moins familiers des nouvelles technologies (fractures cognitive et générationnelle). Quelle égalité d'accès aux services dès lors que l'offre de service public aurait été ramenée à un «service de base» complété par des offres privées au coût cognitif trop élevé?

RELATION DE SERVICE



Dématérialisation, diversification des offres et des opérateurs, coproduction par les usagers, enjeux environnementaux, etc., autant de nouveautés qui transforment en profondeur la relation de service.



DES SERVICES PLUS INDIVIDUALISÉS QUI RENDENT L'USAGER SINGULIER POUR L'OPÉRATEUR. Il y a 20 ans, les informations relatives aux offres de mobilité étaient peu nombreuses, se limitant aux horaires des bus diffusés sur des dépliants papiers. Aujourd'hui, il ne s'agit plus de s'adresser à la masse indifférenciée des utilisateurs mais à chacun selon ses besoins, son horaire, son trajet, etc. La relation de service n'est plus seulement dirigée vers le public mais vers les publics, voire les individus.

UN SERVICE QUI REND L'USAGER « CIVIQUE ». L'enjeu environnemental a fait des transports en commun des offres de service quasi-civiques. Il ne s'agit pas que de possibles offerts à ceux qui n'ont pas de voiture, mais de solutions souhaitables parce qu'écologiquement soutenables. Mode d'emploi de l'intermodalité, les discours d'accompagnement à l'usage des modes doux et des transports en commun sont fréquents. Dépassant le cadre de la mobilité, ils visent à influencer l'usager en empruntant des formes rationnelles (pour convaincre) et d'autres relevant des représentations (pour séduire).

UNE OFFRE DE SERVICE FRAGMENTÉE ENTRE DES OPÉRATEURS PAS TOUJOURS VISIBLES OU IDENTIFIÉS.

La dématérialisation des services d'information et la multiplication des applications mobiles tendent à estomper l'identité de l'opérateur. TCL, Keolis, Sytral, Decaux, Bolloré, etc., l'usager « contracte » avec plusieurs opérateurs sans toujours le savoir. La relation de service est alors éclatée, ce qui peut être ou non transparent pour l'utilisateur, notamment s'il est obligé ou non de changer de titre de transport.

AVEC LA DIVERSITÉ DES OFFRES VIENT AUSSI LEUR MISE EN CONCURRENCE.

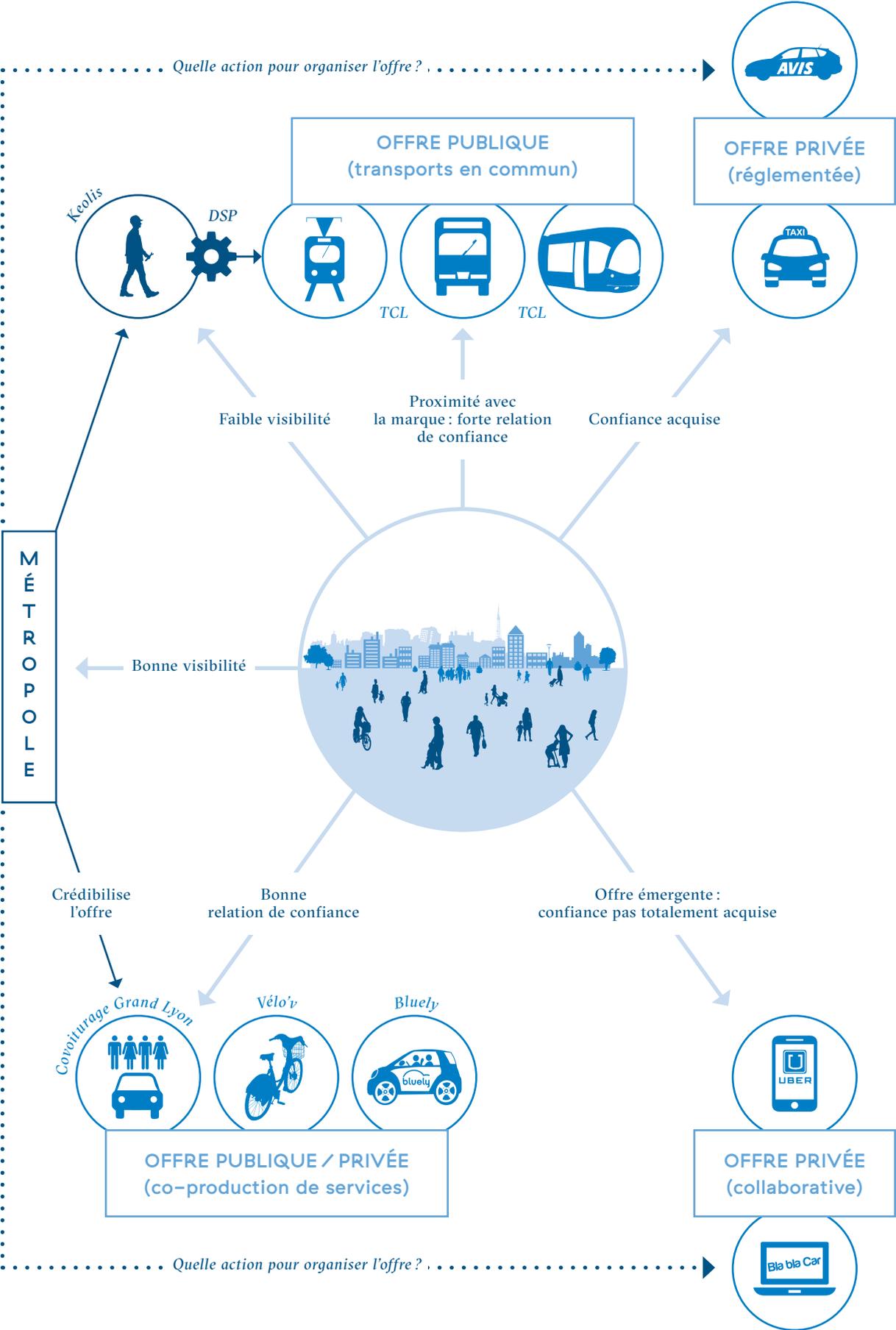
Plus d'offres de service et d'opérateurs, c'est aussi plus de choix. Lorsqu'il existe des offres équivalentes pour un même trajet (évaluées selon des critères tels que fiabilité, ponctualité, durée, confort, etc.), l'utilisateur peut les mettre en concurrence et les juger sur la qualité de service. Que les offres soient publiques ou privées, l'évaluation fonctionne sur les mêmes critères : service voulu / service rendu. La qualité de service n'est alors plus seulement un attendu du service public mais une nécessité commerciale.

CLIENT OU USAGER, UNE FRONTIÈRE QUI SE BROUILLE. Les services publics de transport, de plus en plus confrontés aux concurrences privées, intègrent de nouvelles contraintes où prévalent les justifications du « monde marchand ». Au final, la relation de service que le transporté entretient avec les opérateurs varie selon qu'il est client ou usager, mais évolue en ce sens que les deux postures tendent à se fondre ; l'utilisateur n'est jamais ni tout à fait un client, ni tout à fait un usager et cela que l'opérateur soit public ou privé. L'institution elle-même contribue à brouiller les repères traditionnels avec des innovations, comme Vélo'v, qui mixent cultures privées et publiques.

LA QUESTION DE LA CONFIANCE POSÉE PAR L'USAGER PRODUCTEUR DE SERVICE.

Parmi les nouveaux acteurs, les particuliers ont fait une irruption remarquable avec le covoiturage qui apparaît comme une solution de plus en plus partagée. Ils deviennent alors opérateurs de service créant une relation entre plusieurs particuliers. Ils ne sont cependant pas les seuls à ordonnancer cette relation : un tiers, institutionnel (par exemple pour covoiturage Grand Lyon) ou privé, est en position d'intermédiation. Il joue un rôle important, notamment en crédibilisant l'offre et en apportant de la confiance.

MOBILITÉ: LA CONFIANCE, UNE DONNÉE CLÉ DE LA RELATION DE SERVICE



DÉFIS

- Pour plus de la moitié des Européens la voiture est un symbole de liberté, d'indépendance et d'autonomie (source: TNS Sofres / Observatoire Cetelem, 2014). De plus, bien que ce ne soit pas systématiquement le cas, la voiture est souvent désignée comme le mode de déplacement le plus rapide. Un effort de pédagogie est donc nécessaire.
- La dérégulation des services peut amener une destruction d'emploi local et altérer la relation de confiance.

- Les services à naître reposent en partie sur l'optimisation d'équipements sous-utilisés (location de voitures particulières, par exemple). Ils dépendent pour une autre part de nouvelles infrastructures (capteurs, réseaux, véhicules, voies de déplacement, etc.). Le déploiement de ces dernières sur le territoire du Grand Lyon est une des clés du développement de ces services.

LA MOBILITÉ SERVICIELLE : UNE RÉVOLUTION À NE PAS RATER ?

Bruno Faivre d'Arcier,
professeur au
Laboratoire d'économie
des transports,
Université de Lyon

Le terme de « mobilité servicielle » fait référence à un processus d'hybridation entre le domaine de la mobilité et celui du service. Mais le terme reste ambigu : s'agit-il d'une mobilité se nourrissant de nouveaux services, ou de services eux-mêmes mobiles ? Deux approches se mêlent, celle des nouveaux services « pour » la mobilité, et celle des services « par » la mobilité, qui devient ainsi objet ou support pour les services.

C'est un objet quand les nouvelles technologies offrent en temps réel une information précise à l'individu en déplacement. C'est le cas des « assistants mobilité » sur smartphone pour aider au guidage ou au choix du mode de déplacement (comme le projet Optimod). C'est le développement des « véhicules connectés », pour l'aide à la conduite (guidage, sécurité) ou pour une information plus générale (tourisme). Ici, l'utilisateur est consommateur de services, mais aussi producteur de données, puisque les « traces » de son déplacement renseignent les gestionnaires de réseau sur ses habitudes, voire ses attentes ou ses préférences, données elles-mêmes sources de valeur ajoutée.

C'est un support, si la connexion de l'individu au cours de son déplacement peut permettre de lui donner accès à des services, commerciaux ou

non, transformant son temps de transport en temps utile, et non plus en « temps perdu ». Par exemple, les lieux de correspondance peuvent être le support d'activités servicielles ou autres, contribuant à valoriser la présence dans le lieu (opportunités de « petits achats », de services à la personne, voire télétravail ou réunion).

Le développement de ces nouveaux services nécessite un échange de données en temps réel, entre les producteurs (gestionnaires de réseaux compris) et les utilisateurs. Cela suppose des connexions entre bases de données (tout en respectant un principe de contrôle du producteur sur les données qu'il gère) et des facilités d'accès à ces données, via des équipements largement diffusés.

Ces nouveaux services vont-ils se répandre très largement ? Certains freins à leur

LEVIERS

- Soutenir l'évolution des comportements en travaillant à l'image des mobilités et notamment des services qui les accompagnent. Le film publicitaire Optimod'Lyon (2012) met en « récit » le service ; il est un bon exemple d'outil permettant l'objectivation des solutions modales en vue d'en favoriser l'adoption par le public.
- Accompagner les évolutions réglementaires pour atténuer les effets sur l'économie classique et favoriser les transitions douces. À titre d'exemple, la Ville de Paris propose depuis octobre une application smartphone permettant de mettre en relation les taxis et les usagers. Pour d'autres services (par exemple Bluely), l'institution est partie prenante et joue un rôle organisateur et régulateur. C'est aussi elle qui peut amener de la confiance dans la relation de service, par exemple en labellisant des offres émanant de particuliers (type covoiturage Grand Lyon).
- Renforcer les infrastructures pour une meilleure qualité de service et une plus grande appropriation des offres. Des véhicules partagés plus nombreux et plus largement présents sur le territoire (par exemple, extensions des Vélo'v à d'autres communes de la Métropole), des pistes cyclables plus nombreuses et en sites propres, des arcs de stationnement pour vélos, etc.

usage peuvent être avancés, qu'il s'agisse d'effets générationnels (le vieillissement de la population), des difficultés de maîtrise de ces informations, parfois complexes (la question de l'illettrisme) ou encore de la question de la tarification de ces services (consentement à payer). C'est aussi l'existence de routines et d'habitudes : l'information sur le choix d'itinéraires, du mode ou de la destination, est-elle suffisante pour bouleverser les pratiques quotidiennes ? Tout dépendra de la plus-value apportée par ces services, qui peut être importante pour des déplacements occasionnels (notamment touristiques), mais aussi significative pour des individus de plus en plus multimodaux. Au-delà des opportunités que la technique crée, c'est bien la qualité du service offert qui générera l'adhésion d'un grand nombre d'utilisateurs.

Sinon ces services ne seront utilisés que par une petite minorité d'hyper-mobiles branchés, sans grande conséquence sur les comportements de mobilité de la majorité. L'étude des attentes et des besoins des usagers est ici essentielle pour adapter l'information proposée et la rendre facilement appréhendable.

SERVICES

— URBAINS —

RÉSOUUDRE

..... LES TENSIONS

ENTRE

SOBRIÉTÉ ET

CONFORT

«BIP, BIP»... Avec cette seconde alerte, Noémie sait que l'eau qu'elle consomme désormais change de tarif. Outre les trente premiers litres qui sont gratuits (parce que nécessaires à la vie, lui précise son abonnement), elle a droit à un volume dit utile et un autre dit de confort à des prix différents... C'est son application qui la prévient, grâce à l'analyse de ses données de consommation annuelle ramenées à la journée. Bon, c'est parfois un peu opaque, surtout au niveau technique, mais ça fonctionne plutôt bien parce que l'interface est très intuitive. Ce qui inquiète davantage Noémie, c'est l'information qu'elle a lue hier à propos de sans-papiers arrêtés au domicile d'une personne qui les hébergeait. Ils se seraient fait repérer à cause de la hausse des consommations d'eau et d'énergie dans le logement. Ça lui paraît bizarre parce qu'en principe, la police n'a pas accès à ces données...

Son application marche aussi très bien pour l'électricité et le gaz, son empreinte carbone, la part d'énergie produite par l'immeuble, etc. Grâce à cela, elle sait toujours où elle en est de ses consommations, qu'elle peut situer par rapport à celles de ses voisins. Noémie s'est d'ailleurs laissé prendre au jeu et s'est inscrite au concours ; plus une sorte d'émulation que de compétition. Au départ, quand les compteurs individuels ont remplacé les compteurs collectifs, tout le monde y participait d'office. Mais les habitants qui avaient de mauvais résultats ont râlé parce qu'ils avaient l'impression qu'on les montrait du doigt. Il faut dire que c'était parfois injuste ; de fait, Madame Perrin, qui habite l'angle nord du dernier étage, elle est bien obligée de chauffer plus que les autres ! Comme Noémie est plutôt douée et qu'elle s'intéresse à la question, elle a accepté de devenir *Community Manager* de l'immeuble un titre bénévole, voté en assemblée de copropriété. Il s'agit de relayer les messages de prévention, d'aider les habitants à prendre conscience de l'importance du tri des déchets, à économiser l'eau, l'électricité, le gaz, à diffuser des petits «trucs» utiles à tous. Pas de grands discours prise de tête et culpabilisants, sinon ça ne marche pas... Des repas, des apéros, des messages transférés sur le groupe Facebook des habitants de l'immeuble.

Avec Paul, son voisin, Noémie a organisé une petite association des occupants qui assure le lombricompostage de certains déchets de l'immeuble. Tous les mois, un ramassage est assuré par un véhicule de la Métropole qui utilise le compost pour la fertilisation des espaces verts. Moins d'engrais et de déchets pour la collectivité, et en contrepartie de leurs efforts, la copropriété de Noémie bénéficie d'un allègement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. L'association a récemment été démarchée par une société privée qui lorgne sur leurs déchets, mais elle a décidé de maintenir son contrat avec la Métropole. C'est finalement assez amusant ; avant ils étaient en quelque sorte clients de la Métropole et maintenant ce sont eux qui la fournissent ! Pareil pour l'électricité, tiens. Depuis l'installation des panneaux solaires sur le toit, EDF est à la fois son fournisseur et son client, une situation parfois étrange parce qu'elle reçoit des courriers des deux services, avec des discours parfois décalés...

ÇA NOUS CONCERNE



L'organisation des services urbains — eau, propreté, voirie — est à l'origine de la création de la Communauté urbaine de Lyon en 1969. À partir du milieu des années 1990, cette collectivité, initialement constituée sur le mode de la mutualisation de moyens techniques affirme son identité et fait évoluer son lien aux usagers. L'enjeu est à la fois d'accompagner des changements dans l'organisation pratique des services mais aussi de renforcer son image auprès de la population. Car, dès lors qu'elle était identifiée comme un acteur public fort et légitime, la communauté urbaine pouvait mieux porter des politiques publiques à l'échelle pertinente et ainsi répondre aux nouveaux enjeux de développement. Elle a par exemple déployé un réseau de tri sélectif et de déchèteries sur tout le territoire pour faire face aux problématiques environnementales. Dans le même temps,

elle a produit des discours d'acculturation aux enjeux environnementaux visant à favoriser l'adoption de services concourant au bien commun. C'est le début d'une transformation dans la posture de la relation de service qui a pour but de placer l'utilisateur au cœur des missions de services publics locaux, et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics.

Ce mouvement s'est amplifié à la faveur de la création de la Métropole de Lyon qui amène de nouvelles compétences — Très Haut Débit, énergie, réseau de chauffage, etc.²¹ — et une culture de la relation individualisée à l'utilisateur. Dans ce cadre en renouvellement, trois enjeux au moins se détachent.

D'abord, certains services urbains, comme l'énergie, le nettoyage, le chauffage, etc., ont un effet direct sur l'environnement et doivent être gérés avec un objectif de réduction des impacts sur le milieu naturel

ENTRETIEN



Eymeric Lefort,
directeur de la mission
énergie au sein de
la Métropole de Lyon



Quelle est la
particularité de l'énergie
par rapport
aux services urbains
« traditionnels » ?

Avec la loi de 1946, l'énergie, jusque-là traitée au niveau local, devient un service public national. Le développement du pays passe par un accès énergétique homogène sur le territoire : la péréquation nationale vise le déploiement de réseaux distribuant l'énergie à tous, EDF et GDF sont créés pour porter

ce pacte et garantir la sécurité d'approvisionnement, un programme nucléaire est mis en place afin de fournir une énergie abondante peu chère et assurer l'indépendance énergétique du pays. C'est ce qui a guidé 50 ans d'une politique énergétique qui a tenu ses objectifs. Toute la chaîne était gérée au niveau national : de la production à la fourniture en passant par le transport et la distribution. À l'inverse, les services d'eau et de propreté étaient restés sous la responsabilité des territoires.

Qu'est-ce qui justifie
aujourd'hui
le retour à une politique
locale de l'énergie ?

Trois raisons l'expliquent. La première est liée à l'impératif de réduction des consommations

d'énergie, l'enjeu n'étant plus simplement de fournir de l'énergie à coûts maîtrisés mais aussi de diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Or dans le modèle économique actuel, il n'est pas possible de réduire de façon homogène les consommations d'énergie. Il faut identifier des zones de développement où l'on acceptera une augmentation, tandis qu'on cherchera à la réduire drastiquement ailleurs, en jouant sur l'efficacité et la sobriété, afin de générer une baisse globale. Ces décisions ne peuvent évidemment pas relever exclusivement du national. La deuxième raison renvoie aux énergies renouvelables ; leur puissance, très inférieure à celle obtenue à partir des sources fossiles ou nucléaires, ne permet pas d'alimenter de grands territoires mais de petites zones,

(traitement des eaux usées, élimination des déchets, etc.) et de baisse des coûts. Pour cela, il est à la fois indispensable d'investir dans la préservation d'un patrimoine d'infrastructures — dont certaines datent de 150 ans —, dans l'amélioration de celui-ci (capteurs, compteurs intelligents, etc.), ainsi que dans la production de services afin d'articuler contraintes environnementales, efficacité économique et satisfaction des bénéficiaires.

Le deuxième enjeu porte sur le mode de production et de distribution de ces services. Hier propriétaire et exploitante de ses infrastructures, la collectivité est progressivement passée à un système plus complexe. D'abord, elle a confié l'exploitation à des tiers, via des délégations de service public (DSP). À cela s'ajoute aujourd'hui une situation nouvelle où la collectivité s'associe à des acteurs privés — dès la conception des infrastructures, comme pour les *data* ou les *smart grids* — ou cherche à organiser un *continuum* de services publics et privés. La Métropole doit composer avec de nouveaux agencements à mettre en place entre l'offre de services de « nouveaux entrants »

(qui sont parfois des particuliers) et celle des opérateurs « historiques ».

Enfin, la Métropole de Lyon est plus que jamais engagée dans un travail de conception des services comme leviers des politiques publiques. Cela signifie que le service principal (par exemple, l'adduction d'eau) est accompagné de services périphériques (compteur intelligent, informations, etc.) qui visent à promouvoir le bien commun (ici, une meilleure maîtrise de la ressource). Une des finalités est également d'organiser un service plus efficace à moindre coût, en impliquant l'utilisateur. Par exemple, un tri des déchets bien assuré dans les foyers représente un gain de temps sur les chaînes de tri et optimise le volume des matières recyclées. Si ce point est transverse à plusieurs politiques publiques, il trouve un intérêt particulier pour les services urbains : en agissant sur les comportements et les modes de vie, par le biais d'incitations (voire de *nudges*) ou en produisant une nouvelle norme sociale, la collectivité cherche une meilleure utilisation des ressources naturelles et économiques et une meilleure préservation de l'environnement.

ce qui exige une organisation des infrastructures au niveau local. Ce modèle de production très éclaté nécessite la mise en place d'outils de pilotage, les *smart grids*, qui doivent être gérés localement. La troisième raison découle de la libéralisation du marché de l'énergie en 2000, une situation qui limite la capacité de l'État à planifier une politique énergétique nationale et qui repose la question du rôle des territoires autour des enjeux de transition énergétique.

En quoi les enjeux de transition énergétique questionnent-ils le rôle et la posture de la Métropole ?

Pour accompagner cette transition, la Métropole devra trouver des leviers pour agir

sur l'infrastructure énergétique et sur le comportement des consommateurs, usagers ou entreprises. En matière d'infrastructure, la Métropole pourrait jouer un rôle important dans la construction d'une adhésion citoyenne autour des outils d'analyse et de pilotage du système énergétique — qui permettent d'orienter plus efficacement les investissements et d'améliorer le fonctionnement des réseaux — et dans l'intégration au tissu urbain des équipements nécessaires (chaufferie biomasse, énergie renouvelable, etc.). Des outils comme la plateforme d'éco-rénovation pourront par ailleurs inciter les propriétaires à investir dans la rénovation thermique de leurs logements. En parallèle, la Métropole pourrait aussi agir sur les comportements.

Par exemple avec des services permettant aux habitants de comparer leur consommation d'énergie à celle des autres afin de contribuer à construire une dynamique sociale autour de pratiques plus économes en énergie. Le défi pour la Métropole serait alors d'opérer une bascule dans sa posture vis-à-vis des habitants, en portant un discours politique donnant du sens à la sobriété, mais aussi vis-à-vis des acteurs en relation directe avec les bénéficiaires : en construisant de nouveaux partenariats avec des acteurs comme les fournisseurs d'énergie ou les régies immobilières notamment.

²¹ Art. L. 3641-1. - I. 2d, 5d et f. de la LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

LES PROMESSES



Dans le champ des services urbains, le renforcement de l'approche servicielle repose sur des infrastructures renouvelées dont le pilotage est éclairé par l'analyse des données des utilisateurs. Celles-ci documentent les besoins, permettent une meilleure utilisation des ressources, rendent possible des discours d'incitation comportementale, etc.



DES OUTILS POUR UNE MEILLEURE GESTION DES RESSOURCES. Les infrastructures de services urbains se dotent de compteurs communicants, de détecteurs de fuites d'eau, de logiciels d'optimisation des tournées de collecte de déchets, etc. Autant d'outils qui permettent une meilleure efficacité et offrent des gains environnementaux : économie d'eau et d'énergie, moins de rejets polluants, ainsi que des économies pour les finances publiques.

ÉCLAIRER LE PILOTAGE DES SERVICES PAR LES DONNÉES. C'est tout l'enjeu des *smart grids*. Qu'ils acheminent des énergies ou de l'eau, leur pilotage en temps réel permet d'ajuster les productions aux consommations. De même, pour la propreté, des villes expérimentent des bacs de recyclage de papier et de verre connectés et équipés de capteurs qui déclenchent le service de collecte.

DES SERVICES DAVANTAGE CIRCONSTANCIÉS, VOIRE PERSONNALISÉS. Dans son rapport consacré à l'évolution de l'action publique, France Stratégie explique que la demande de différenciation de l'offre de service public augmente parce qu'elle doit « mieux répondre à la coexistence, au sein de la population, de forts contrastes en matière de conditions de vie, d'information, de maîtrise de la langue, ou de contexte culturel » et parce que « les attentes des citoyens sont transformées par les services numériques, qui allient accessibilité permanente, instantanéité et personnalisation²² ». De fait, la relation de service liant bénéficiaires et opérateurs de certains des services urbains

(eau et énergie) est de moins en moins anonyme. Pour d'autres services, comme la propreté, les traitements différenciés selon le type d'espace public et les usages qui en sont faits permettent une allocation des moyens plus efficace.

DIMENSIONNER LE SERVICE EN LIEN AVEC LES HABITANTS. Le principe de la serviciation est d'associer les acteurs locaux et les habitants au dimensionnement des services. Renouvelant la confiance entre l'institution et les citoyens, la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) va par exemple dans ce sens. De même que la Convention qualité propreté qui identifie des secteurs sensibles à traiter en priorité. Renforcer la logique servicielle passe par une multiplication de ce type d'initiatives qui améliore la satisfaction des usagers en les associant à la définition des besoins.

CRÉER DE L'INTERACTION AVEC LES CITADINS. Les nouveaux outils numériques et des services plus « agiles » insufflent de l'interactivité entre usager et institution, notamment en lui permettant de signaler des dysfonctionnements (voirie ou mobilier urbain dégradés, fuites d'eau, etc.). Une plateforme comme GRECO a constitué une vraie rupture dans la relation de service traditionnellement entretenue entre le Grand Lyon et les habitants. Des applications mobiles de type Fixmystreet ou, à Paris, DansMaRue, représentent une évolution allant dans le sens d'une plus grande interaction entre collectivité et citoyens.

DES COMPORTEMENTS INDIVIDUELS PLUS RESPONSABLES. Les nouveaux services tels que l'apport de données de comparaison, l'envoi de messages d'alerte en cas de surconsommation ou de conseils simples à appliquer, etc., favorisent l'adoption de nouvelles normes de référence plus sobres auxquelles adosser des comportements plus responsables.

LES RISQUES



Accroissement des inégalités d'accès aux services, déficit d'entretien des réseaux, pression sur les comportements, voire intrusion dans la vie privée, autant de dérives possibles qui appellent la puissance publique à la vigilance dans sa stratégie servicielle.



UNE PERSONNALISATION DU SERVICE SOURCE D'ACCROISSEMENT DES

INÉGALITÉS. Bien qu'elle corresponde à une demande sociale, la personnalisation des services urbains constitue une possible remise en cause du principe d'égalité d'accès au service public²³. Cette interrogation, classique pour les protocoles de nettoyage différenciés selon les espaces, peut également se poser pour d'autres champs des services urbains, tels que l'équipement en Très Haut Débit, aujourd'hui différent selon les zones du territoire.

EFFET REBOND D'UNE SUR-INDIVIDUALISATION DU SERVICE.

L'individualisation de certains services a un effet levier bénéfique. Par exemple, les compteurs d'eau dans les foyers — et non les copropriétés — permettent une facturation individualisée ce qui favorise une meilleure maîtrise de la ressource. Pour d'autres services, le même principe induit des effets pervers. Aussi la facturation au poids des déchets pourrait-elle accroître les dépôts sauvages.

DES EXCÈS POSSIBLES DANS L'UTILISATION DES DONNÉES PERSONNELLES.

Les hostilités exprimées dans le cadre du déploiement du compteur communicant Linky traduisent des inquiétudes relatives aux dérives possibles de l'utilisation des données personnelles : intrusion dans la vie privée, promotion d'une logique de profit plutôt que de bien commun, etc. Se trouvent ainsi posées les questions de la collecte anonymisée ou non des données, de leur protection, de leur usage, etc.

BONS CITOYENS VS MAUVAIS CITOYENS ?

L'amélioration des infrastructures s'accompagne de discours d'incitation autour de valeurs privilégiées, telle que la sobriété énergétique, et la production de nouvelles normes de comportements. On pourrait s'inquiéter de la stigmatisation de comportements vus comme « non-civiques » et d'une intensification du contrôle social. Par exemple, l'affichage public, dans les halls d'immeuble, des consommations records des habitants.

DES LEVIERS D'INCITATION PARFOIS OPAQUES.

Au rang des outils d'incitation douce se trouvent les *nudges*. Ils désignent des moyens d'influencer les comportements individuels en jouant davantage sur les émotions que sur la rationalité. De ce fait, ils exploitent des biais psychocognitifs afin de favoriser l'adoption d'objectifs dont l'utilisateur pourra ne pas avoir conscience. S'ils peuvent avoir une vraie efficacité ponctuelle, ils posent des problèmes d'ordre éthique et permettent peu la prise de conscience rationnelle nécessaire à la modification durable de nos comportements.

LA VILLE SERVICIELLE : UN ALIBI POUR RENONCER À INVESTIR DANS LES

RÉSEAUX ? L'effort consacré au développement de services périphériques (information, alertes, etc.) pourrait prendre le pas sur les investissements d'infrastructures. Cela serait préjudiciable, en particulier si ces services devenaient un moyen de pallier des dysfonctionnements causés par un déficit d'entretien, comme on peut l'observer dans certaines villes en matière de transport public.

²² France Stratégie, *Quelle action publique pour demain ? 5 objectifs, 5 leviers*, 2015, p. 73.

²³ *Idem*, p. 72.

RELATION DE SERVICE



Bâtir une norme sociale autour de la sobriété, construire des relations de service davantage personnalisées, renforcer les relais de proximité, etc. Autant d'enjeux qui demandent de réinventer les agencements entre puissance publique, opérateurs de service, acteurs de terrain et bénéficiaires.



ENTRE DSP, ACTEURS PRIVÉS ET USAGERS : QUELLE PLACE POUR LA COLLECTIVITÉ ?

Bien que la Métropole possède des réseaux classiques (adduction et traitement des eaux) et soit active dans le déploiement des *smart grids*, elle demeure peu visible dans la relation de service à l'utilisateur. Le levier qu'est la relation commerciale dans la mobilisation des habitants autour d'enjeux de maîtrise des ressources ne peut être actionné qu'en concertation avec les détenteurs de DSP (Véolia pour l'eau) ou les acteurs privés (EDF, Direct énergie, etc. pour le gaz et l'électricité).

UNE RELATION DE SERVICE ORIENTÉE PAR LA PRODUCTION D'UNE NORME SOCIALE DE SOBRIÉTÉ ENVIRONNEMENTALE.

La relation de service n'est pas neutre et sert pour développer des comportements plus responsables. Si le politique n'est pas en relation directe avec l'utilisateur, il peut toutefois « jouer un rôle important pour poser des grands principes de vie collective, en construisant un récit susceptible de donner du sens à une nouvelle norme sociale en matière d'énergie », explique Eymeric Lefort. Un effort pour construire une norme commune exigeante²⁴ encadrant les déchets rejetés dans l'espace public (déjections canines, papiers, etc.) a déjà été réalisé dans le champ de la propreté, domaine où la collectivité apparaît fortement dans la relation de service.

UNE RELATION DE SERVICE DAVANTAGE PERSONNALISÉE.

L'individualisation de la relation de service est privilégiée lorsqu'elle permet des gains d'efficacité. Les contrats personnalisés offrent par exemple le moyen à chacun d'évaluer ses consommations et de mieux les piloter. Or, aujourd'hui, qu'il

s'agisse de chauffage ou d'eau, beaucoup d'abonnements demeurent collectifs (bailleurs ou syndics). Pour ce qui concerne l'enlèvement des déchets ménagers, on a noté plus haut les possibles effets pervers de la tarification incitative qui suppose une relation personnalisée. Si le principe a été acté par le Grenelle de l'environnement, sa mise en œuvre reste complexe²⁵.

REDONNER UNE PLACE CENTRALE AUX RELAIS DE PROXIMITÉ.

Beaucoup des services urbains reposent sur des relais de proximité : gardiens d'immeuble, syndics, etc. Il s'agit d'une chaîne d'acteurs plus ou moins centraux selon les services. Le bailleur par exemple intervient entre le délégataire du service de l'eau et l'utilisateur. Quant à l'enlèvement des ordures ménagères, il peut se faire selon un lien usagers — gardiens d'immeuble — ripeurs. Ces intermédiaires qui masquent la relation de service avec la collectivité peuvent cependant avoir un rôle clé dans la diffusion des messages de sensibilisation aux usagers.

QUE DEVIENT LA RELATION DE SERVICE QUAND LE CLIENT EST PRODUCTEUR ?

Qu'il s'agisse d'énergie et de chauffage (habitation à énergie positive) ou de déchets (compostage, recyclage des matières premières, etc.), les usagers passent du statut de « clients » à celui « fournisseurs » lorsqu'ils revendent, par exemple, leur électricité au réseau. Le développement des *smart grids* (et le fameux « Internet de l'énergie » de Jeremy Rifkin) et de l'économie circulaire — où les déchets des uns deviennent les intrants des autres — devraient accentuer cette tendance qui inverse parfois la relation de service.

²⁴ Voir en particulier la campagne publicitaire de 2008, qui met en scène des super héros : www.planeteecho.net/Galerie/Galerie.html#ancre_Q23.

²⁵ Voir : www.vie-publique.fr/actualite/alaune/ordures-menageres-tarification-incitative-question-20140220.html.

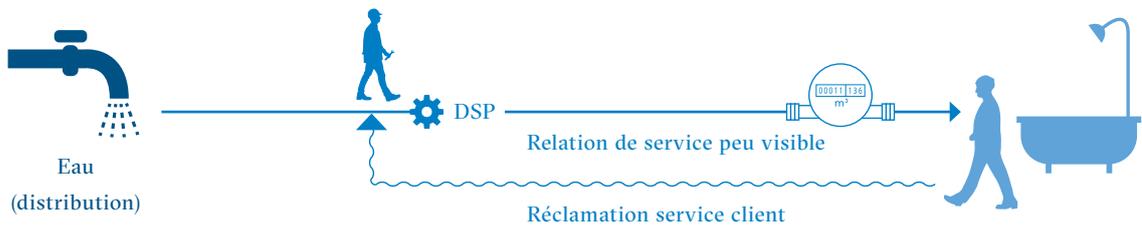
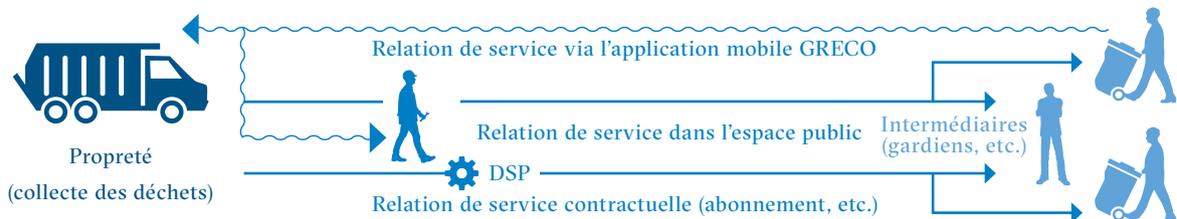


RENDRE VISIBLE L'ENSEMBLE DES SERVICES URBAINS POUR INSTAURER UNE RELATION PLUS DIRECTE ET RESPONSABLE AVEC LES HABITANTS

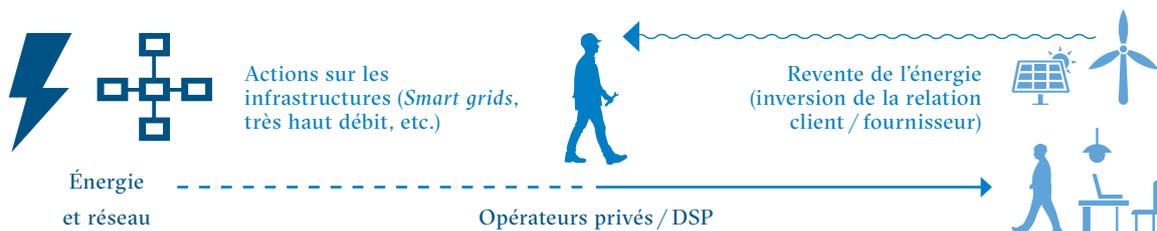
MÉTROPOLE

RELATION DE SERVICE

HABITANTS



À VENIR



DÉFIS

● Passer de l'adhésion à l'action en matière de sobriété énergétique et d'impact environnemental suppose de renforcer l'accompagnement à l'usage des services et / ou d'améliorer les infrastructures existantes.

● Pour de nombreux services urbains, la personnalisation apparaît comme un atout à généraliser afin de faire coïncider satisfaction de l'utilisateur et efficacité des politiques publiques. Comment la déployer davantage sans que cela ne crée d'inégalités d'accès, contraires aux obligations du service public ?

● Les infrastructures des services urbains (réseaux mais aussi mobilier urbain, ouvrages de génie civil, etc.), au même titre que les ressources naturelles (eau, etc.) sont des biens communs qu'il convient de réaffirmer et de gérer comme tels.

LA SOPHISTICATION DE LA RELATION À L'UTILISATEUR EST-ELLE LA CLÉ POUR GÉ- RER NOTRE BIEN COMMUN ?

François Mayssal,
Quam Conseil

Le déploiement des *smart grids* va de pair avec la mise en place de compteurs intelligents et une relation plus interactive avec l'utilisateur. Ainsi, celui-ci est incité à optimiser ses consommations

et à participer à la maîtrise de biens communs comme l'énergie et l'eau. Cette approche repose sur trois postulats : bien informé, l'utilisateur infléchit son comportement dans un sens vertueux ; la relation directe entre facturation et consommation est un moteur d'efficacité ; l'action auprès des usagers est déterminante pour les enjeux collectifs. Sans les nier, quelques éléments en modulent la portée.

Depuis 30 ans, les voitures sont équipées d'ordinateurs de bord qui calculent les consommations moyennes et instantanées, et signalent les

changements de vitesse à opérer pour réduire la consommation de carburant. Le conducteur a ces données sous les yeux... mais il agit surtout en fonction de ses contraintes d'horaires ou de la « peur du gendarme ». Faut-il alors surinvestir dans des données personnalisées, sans créer en parallèle d'obligation à agir ? Pour économiser l'eau, la prise de conscience de l'utilisateur via le report de ses consommations sur son mobile est-elle plus efficace que l'activation du bon sens (1 douche = 30 litres, 1 bain = 200 litres) ? De même, est-il indispensable de

LEVIERS

- Doter les infrastructures d'outils (compteurs, capteurs, etc.) permettant le repérage des pertes et des mésusages, des tarifications progressives, etc.
 - Favoriser une norme sociale de la sobriété. Outre le discours d'incitation, l'information est indispensable : pédagogie du tri sélectif, tableaux de bord de consommation, etc.
-
- L'utilisation des données des utilisateurs permet de dimensionner des services sur-mesure, par l'utilisateur lui-même via une interface intuitive offrant des possibilités communes à tous les usagers. Cela suppose de passer de capteurs pensés par et pour les gestionnaires d'infrastructures à de véritables outils de médiation.
 - Assumer qu'un service différencié peut être équitable. De fait, de nombreux services, dont la propreté, doivent être adaptés aux besoins spécifiques. Pour bien faire passer ce message aux habitants, il est important de les associer à la définition du dimensionnement des services.
 - Enfin, le déploiement de certains services (Très Haut Débit, etc.) se fait d'autant plus rapidement qu'il rencontre des opportunités de marché. Dans le cas contraire, des zones délaissées apparaissent, créant des inégalités territoriales. La définition des zones (conventionnées / non conventionnées) permet de partager le déploiement de services entre acteurs privés et collectivité.
-
- Rendre davantage visibles les infrastructures de services urbains pour leur redonner une place symbolique dans la ville (interventions artistiques, actions pédagogiques, etc.)
 - Mobiliser le politique sur l'opportunité de mettre en récit les services urbains comme une aventure collective (avec un débat à mener sur une nouvelle répartition des rôles entre collectivités, fournisseurs, relais et citoyens)
 - Évaluer l'opportunité d'une approche différente de la tarification de l'eau (type gratuité des premiers litres « vitaux » / tarification « eau utile » / tarification « eau de confort », etc.) permettant à la fois de la gérer comme un bien commun et d'avoir une action de préservation collective.
-

facturer ressources et services sur la base des consommations réelles individuelles ? De fait, la facturation au réel gagne du terrain. Dans la sphère privée, ce sont les compteurs de chaleur pour répartir les charges de copropriété. Pour le service public, ce sont les systèmes de facturation de l'enlèvement des ordures ménagères au volume ou au poids qui sont présentés comme un progrès à la fois pour les usagers (paiement équitable), les exploitants (connaissance précise des tonnages) et les collectivités (incitation des ménages à réduire leurs déchets).

Mais ils sont aussi des facteurs de crispation pour les opposants au *pay to live* qui soulèvent deux arguments : la marchandisation de la vie (boire, respirer, etc.) pourrait être sans fin et le gaspillage de ressources aurait pour seule borne la capacité du consommateur à payer.

Enfin, la maîtrise de la ressource ne passe pas que par l'utilisateur. L'eau potable fournit l'exemple du NRW (*Non Revenue Water*), c'est-à-dire de l'eau qui part de l'usine de traitement mais ne donne pas lieu à facturation soit en raison de fraudes, soit pour cause de fuites dans les

réseaux ce qui représente 60 à 80 % des pertes. En 2011, l'estimation du NRW était de 22 % en France ; en Turquie, pays exposé aux secousses sismiques, il atteignait 59 %. Le déploiement de compteurs communicants évolués aide à repérer des suspicions de fraude, et surtout à localiser les fuites au sein des réseaux. Mais, localiser des fuites dans un réseau faiblissant reste un pis-aller : investir dans les capteurs sans rénover l'infrastructure elle-même consisterait, pour reprendre la métaphore automobile, à installer un ordinateur de bord... dans une 4L !

LOGEMENT

DES SERVICES

POUR

RÉPONDRE

À LA DIVERSITÉ

DES

BESOINS

Djamel Meniri a hâte d'être débarrassé du souci que lui cause cette visite à l'Espace Habitat aujourd'hui. Pour lui, comme pour beaucoup de personnes qui cherchent à se loger dans le Grand Lyon, cette consultation est devenue incontournable s'il veut avoir une chance de trouver un appartement pour sa nouvelle famille. Jeune papa divorcé avec deux enfants, il a rencontré une femme, et l'affaire est devenue suffisamment sérieuse pour qu'ils choisissent d'habiter ensemble avec leurs quatre enfants au total. Problème : où et comment trouver, à un prix évidemment abordable, un logement assez modulable pour accueillir tout ce monde, en fonction des gardes alternées ?

Dans le bureau du conseiller habitat qui le reçoit ce jour-là, ils ont pu accéder à son compte sécurisé. Djamel a débloqué le cryptage de ses données personnelles, et le logiciel de reconnaissance digitale a fait le reste. Ces précautions se justifient par le caractère pour le moins sensible des informations dont il lève l'anonymat : géotraçage de tous ses déplacements au cours de l'année écoulée, historique de tous les paiements pour les services urbains faits avec son compte Pass Unique (stationnement, péages, loisirs, bibliothèques, etc.) associé à l'application Optimod activée en permanence... Mais également celles de son logement, grâce aux boîtiers détecteurs HAL déployés par EDF-Engie, qui pilotent l'ensemble des ressources en énergie des bâtiments. Quelques minutes plus tard, le conseiller lève les yeux de son écran : « Notre système a pris en compte vos données, et propose quelques pistes intéressantes. Grâce aux points que vous avez cumulés sur les économies d'énergie et les déplacements, vous avez la chance d'être prioritaire sur quelques programmes. »

En débloquant l'anonymisation de ses données personnelles, Djamel a ainsi pu accéder à la base de données logements de la Métropole : toutes les offres du parc social y sont recensées, ainsi que les nouveaux programmes immobiliers en cours. De plus, grâce au réseau d'associations déployées sur le territoire et le partenariat signé avec plusieurs plateformes collaboratives, la base recense également toutes les offres un peu atypiques, comme les solutions de logement partagé. « Par rapport à votre situation, je vois qu'un appartement devrait se libérer dans quelques mois dans le 7^e arrondissement, lui annonce finalement le conseiller. C'est un immeuble où les logements sont plutôt petits, mais avec la possibilité pour les résidents d'accéder à une salle de jeu commune et des chambres supplémentaires, en fonction de besoins ponctuels. »

Djamel est un peu sceptique en repartant, doutant que ses enfants voient cette solution d'un très bon œil. Mais si l'alternative est d'aller habiter à plus de quarante kilomètres du centre, la question mérite d'être étudiée...

ÇA NOUS CONCERNE



Le logement et les choix résidentiels des individus déterminent en grande partie leur accès à l'emploi, la mobilité, l'éducation, la sécurité, etc. Pouvoir habiter là où ils en ont envie, dans des conditions de confort suffisantes et à un prix acceptable, sont nécessaires à leur bien être et épanouissement. Les effets délétères du mal-logement — la précarité, la ségrégation, le mal-être, le rejet de l'autre, la violence, etc. — sont nombreux, et impactent aussi bien les individus que le territoire et la collectivité. Les choix politiques en matière d'habitat sont donc lourds de conséquences sur les équilibres d'une agglomération. La Métropole de Lyon s'est fixée des objectifs ambitieux en matière de construction de nouveaux logements, affichant dans le SCOT 2030 le chiffre de 150 000 logements à construire d'ici 20 ans, soit un rythme annuel de près de 8000 logements. Cet

objectif répond à la nécessité d'accompagner l'augmentation du nombre d'habitants sur le territoire. Mais, malgré les efforts de construction ces dernières années, l'objectif est encore loin d'être atteint. Il est pourtant essentiel : pour beaucoup de ménages, la tension sur l'offre a fait monter les prix à un niveau de moins en moins soutenable.

Le déficit de l'offre étant donc loin d'être résolu et les enjeux cruciaux, la question des services prend tout son sens, et impose à la Métropole de Lyon de trouver sa place dans un jeu d'acteurs complexe, en repensant et complétant ses leviers d'action traditionnels.

Le terrain est favorable : la politique de l'habitat sur le territoire de la Métropole s'est structurée à partir des années 1990 autour d'une culture du consensus et de l'innovation. Consensus par la co-production de logements en lien étroit avec les différents acteurs de l'habitat : bailleurs sociaux,

ENTRETIEN



Corinne Aubin-Vasselin,
directrice de l'habitat
et du logement
au sein de
la Métropole de Lyon



Quelles sont
les grandes orientations
que la Métropole
portera en matière d'habitat
dans les années à venir ?

La politique d'habitat va rester fortement guidée par les logiques antérieures. En effet, nous devons accueillir 150 000 ménages supplémentaires sur le territoire du SCOT à horizon 2030. Ce qui se décline ensuite dans les objectifs de production de logements, de logement social en particulier.

Cet objectif structurant n'est pas réinterrogé aujourd'hui. Or le rythme de production actuel nous permet à peine d'accompagner la croissance du territoire. L'enjeu premier est donc de poursuivre le choc de l'offre, en produisant massivement tous les types de logements sur le territoire de la Métropole. Sans cela, nous ne pourrions pas relever le défi de l'accès au logement des populations modestes, qui garde toute son acuité avec la persistance de la crise.

En parallèle de
la production de logements,
d'autres leviers
peuvent-ils favoriser
l'accès au logement
des populations modestes ?

Un enjeu important est de permettre aux demandeurs de

logement social de construire des stratégies. Or pour construire des stratégies, il faut avoir toutes les données du problème, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui : la relation entre le demandeur et les bailleurs et réservataires est totalement déséquilibrée. Plusieurs leviers peuvent faire évoluer cette situation. Le premier est de simplifier le parcours du combattant qui était celui du demandeur jusqu'ici. La création du fichier commun de la demande locative a été un pas important dans ce sens : alors que les demandeurs devaient déposer autant de demandes qu'il y avait de bailleurs pour multiplier leurs chances, un fichier unique des demandes accessible à tous les bailleurs a été mis en place récemment. Le second levier est de permettre aux demandeurs de se

associations, promoteurs, aménageurs, architectes, etc. Innovation par le développement de dispositifs inédits de planification et d'aménagement : PLU puis PLU-H intercommunal, vente en VEFA (Vente en État de Futur Achèvement, permettant d'acheter un logement sur plan avant qu'il ne soit encore construit) par des promoteurs privés aux bailleurs sociaux, baux emphytéotiques concédés par la collectivité aux organismes HLM, etc. Ces deux traits distinctifs ont permis de favoriser la production de logements à un rythme plus soutenu qu'à Paris et trois fois plus élevé qu'à Marseille, tout en encourageant la mixité sociale dans tous les quartiers de l'agglomération.

La création de la Métropole constitue l'opportunité de rapprocher et croiser une logique d'aménagement, orientée vers l'offre de logements, et une logique d'aide aux personnes en difficulté, orientée vers la demande. Mais elle ne permettra pas mécaniquement de relever les défis complexes qui se présentent en matière d'habitat :

- la prise en compte de la diversité de la

demande, au-delà du logement social : logement intermédiaire, besoins spécifiques liés aux différentes séquences et accidents potentiels de la vie des individus (décohabitation, séparations, périodes de précarité, etc.), etc.

- l'amélioration du confort et l'aide au maintien à domicile : en permettant de réduire les coûts liés au logement, les charges d'énergie notamment ; en facilitant son adaptation en lien avec les questions de vieillissement et de handicap ; etc.

Comment, et jusqu'à quel point, une approche servicielle pourrait-elle compenser le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements ? Quels services mettre en place pour accompagner les habitants dans l'accès à des logements correspondant à leurs besoins et améliorer leur bien-être ?

confronter à la réalité de l'offre. Nous sommes en effet sur un marché tendu. La question du décalage entre la demande et la réalité du marché est réelle et génère de l'engorgement dans les dispositifs, donc beaucoup d'attente et de frustration. Dans ce contexte, nous attendons beaucoup des expérimentations rendues possibles par la loi ALUR : par exemple, des systèmes de cotation permettront aux demandeurs d'identifier leur rang dans la file d'attente en fonction des souhaits exprimés et d'ajuster leurs demandes afin d'augmenter leurs chances d'accéder rapidement à un logement. Finalement, il s'agit de fluidifier le rapport entre l'offre et la demande de logements sociaux, en permettant aux demandeurs de devenir davantage acteurs de leurs parcours.

Quelles pourraient être les articulations entre la politique d'habitat et les politiques sociales de la Métropole ?

De nombreuses synergies sont possibles : des actions menées dans le cadre de la politique d'habitat peuvent en effet contribuer à mieux maîtriser les dépenses sociales, tandis que la connaissance développée par les travailleurs sociaux sur les besoins peut aiguiller la politique d'habitat. Par exemple, la Métropole finance des aides sociales aux impayés d'énergie à travers le Fonds de solidarité logement. Afin de limiter le recours à ces aides sociales, nous pouvons investir en amont, en accompagnant la rénovation thermique du parc de logements. Dans cette

optique, nous développons actuellement une plateforme d'éco-rénovation en lien avec l'Agence locale de l'énergie. Celle-ci consistera à proposer aux habitants une offre d'accompagnement personnalisée en fonction de la complexité de chaque situation. Et parallèlement, les données du Fonds de solidarité logement recueillies par les agents des Maisons du Rhône pourront être analysées afin de localiser et qualifier les situations de précarité énergétique. Ce qui nous permettra de mieux cibler nos interventions dans le cadre de la plateforme d'éco-rénovation. Des articulations comparables sont actuellement à l'étude dans le domaine du vieillissement, du handicap ou de l'insertion des jeunes majeurs.

LES PROMESSES



Dans une situation de déséquilibre entre les besoins et l'offre, de nombreux services peuvent aider à « détendre » le marché du logement. Sans dispenser la collectivité et les acteurs d'intensifier les efforts pour proposer de nouveaux logements à des prix abordables, ils permettent de satisfaire de nombreux besoins, dont certains ne nécessitent pas toujours des réponses « matérielles ».



AMÉLIORER L'ACCÈS AU PARC SOCIAL.

L'offre de logement à prix modéré étant grandement insuffisante, le rapport de force entre les bailleurs et la demande est totalement déséquilibré. Mobilisés jusqu'à présent sur la gestion de la pénurie, les acteurs ont encore de grandes marges de manœuvre pour améliorer les relations avec leurs publics : en facilitant les démarches des demandeurs (la centralisation des demandes n'est que très récente), en leur donnant des informations plus ciblées – en fonction de leurs besoins et de leur dossier – sur l'offre disponible et les moyens de faire des demandes plus adaptées, mais aussi en prenant en compte les parcours résidentiels des occupants et en accompagnant ceux qui le peuvent vers d'autres solutions.

RÉDUIRE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE DES BÂTIMENTS.

La collectivité et ses partenaires ont aujourd'hui les moyens d'inciter les propriétaires à rendre leurs logements moins énergivores. C'est notamment l'enjeu de la future « plateforme d'éco-rénovation », qui vise la rénovation énergétique de plusieurs milliers de logements par an. Sa vocation, en grande partie liée aux exigences du Plan climat, rejoint des objectifs plus sociaux (lutte contre la précarité énergétique des ménages, valorisation des biens) et peut permettre de limiter les besoins de construction (rénover plutôt que laisser se dégrader, détruire et reconstruire).

VIVRE CHEZ SOI PLUS LONGTEMPS.

La perte d'autonomie, qu'elle soit liée à l'âge, au handicap ou à la santé, peut souvent être accompagnée par les services plutôt que par des réponses du type relogement. Des services qui permettent à l'habitant de rester chez lui plus longtemps (c'est souvent ce qu'il désire), en lui offrant l'accès aux soins et aux services (transports accessibles, commerces de proximité, entraide de voisinage, loisirs, etc.), que ce soit chez lui (pour les plus dépendants) et / ou autour de chez lui. Lorsque c'est possible, continuer à « sortir de chez soi », faire des activités et entretenir des liens sociaux sont autant de facteurs prolongeant l'autonomie des personnes.

UNE VILLE PLUS ATTRACTIVE POUR LES ÉTUDIANTS.

Les étudiants, que l'on encourage à venir dans la métropole parce qu'ils contribuent à son rayonnement et sa dynamique économique, ont du mal à se loger à des prix abordables. Pourtant, de nouveaux services se développent autour de plateformes centralisant les offres (qui rendent la recherche plus facile pour l'étudiant et peuvent rassurer les propriétaires par la caution de l'institution et des établissements qui encadrent le dispositif). D'autres plateformes collaboratives d'échanges de type « pair à pair » permettent aux étudiants qui partent en stage ou à l'étranger de sous louer / échanger leur appartement.

LES RISQUES



Les services, s'ils aideront certaines catégories de personnes à être mieux logées, ne compenseront qu'à la marge le manque d'offre nécessaire pour répondre au développement de l'agglomération. L'approche servicielle est nécessaire pour aider à prendre en compte les besoins des habitants dans l'offre mise à disposition sur le territoire. Elle pourra accompagner la création de logements, mais ne se substituera pas à celle-ci.



OUBLIER LES NOMBREUX HABITANTS QUI NE SONT NI SUFFISAMMENT PAUVRES, AGÉS, HANDICAPÉS, ETC. On voit assez bien comment l'approche servicielle permet de travailler sur certaines situations et publics spécifiques : les personnes âgées, les étudiants, les précaires, etc. Reste que ces interventions, bien sûr nécessaires, n'agissent qu'à la marge. Il est important de prendre en compte tous les autres besoins, ceux des habitants qui ne sont pas assez pauvres pour accéder au parc social mais qui n'ont plus les moyens de se loger dans le parc privé, dont les prix sont trop élevés à l'achat comme à la location, ou qui ne rentrent pas dans les cases des dispositifs d'aides existants. Les négliger aurait pour conséquence de contraindre toute une catégorie de personnes à se loger toujours plus loin, accroissant leur (coûteuse) dépendance à l'automobile et allant à l'encontre des objectifs de protection de l'environnement et de mixité sociale.

CRÉER DE FAUX ESPOIRS ET DÉCEVOIR CEUX QUI ONT BESOIN DE SE LOGER.

Il est louable de mettre en place des services pour mieux écouter et orienter la demande, pour rendre la procédure d'instruction plus transparente, afin d'améliorer l'accès au parc social. Mais si les dossiers n'aboutissent finalement pas plus rapidement qu'avant, on aura certes amélioré le service rendu aux usagers, mais on n'aura pas répondu à leurs vrais besoins.

RENFORCER LES SÉGRÉGATIONS SPATIALES.

En mettant en place des services pour répondre aux envies des personnes et des collectifs organisés, la Métropole pourrait aussi involontairement contribuer à l'appariement entre semblables, et donc d'aller à l'encontre d'une mixité plutôt recherchée.

DES EFFETS QU'ON NE MAITRISE PAS TOUJOURS.

Intervenir par les services pour modifier les règles de fonctionnement d'un marché complexe peut produire des effets qu'il n'est pas toujours possible d'anticiper. Pour exemple, les programmes de défiscalisation (Robien, Borloo, Scellier, etc.) ont ainsi abouti à la construction de logements là où ils étaient inutiles. Résultat : des propriétaires qui ne trouvent pas de locataires, et des villes ou des régions minées par le problème des logements vacants. Autre exemple : celui de l'encadrement des loyers qui, pour ses détracteurs, pourrait décourager l'investissement et au final la construction de logements, à l'opposé de l'objectif poursuivi...

RELATION DE SERVICE



Pierre angulaire d'une politique de l'habitat, une grande partie du fonctionnement du marché du logement échappe à l'emprise d'une collectivité territoriale comme la Métropole : l'équilibre entre l'offre et les besoins se fait à la croisée de logiques individuelles des habitants, économiques d'acteurs privés pour la construction, collectives des communes de l'agglomération, et d'un contexte réglementaire national. Comment s'insérer et être audible dans ce dispositif ?



CENTRALISER L'INFORMATION POUR MIEUX INFORMER ET ORIENTER.

La création d'un fichier unique des demandes dans le parc social suppose à la fois un travail d'animation des acteurs (ici bailleurs sociaux), et un pilotage du projet suffisamment fort pour opposer aux difficultés organisationnelles des parties prenantes la priorité à accorder au service rendu aux habitants.

IMPLIQUER LES HABITANTS. Les objectifs ambitieux de production de logements et de mixité résidentielle doivent continuer d'être partagés avec toutes les communes du territoire et avec l'ensemble des citoyens, en faisant la démonstration que tout le monde est concerné. Rendre acceptables la densification et la mixité suppose un autre rapport aux habitants, qui consisterait à les associer plus étroitement à la construction des projets.

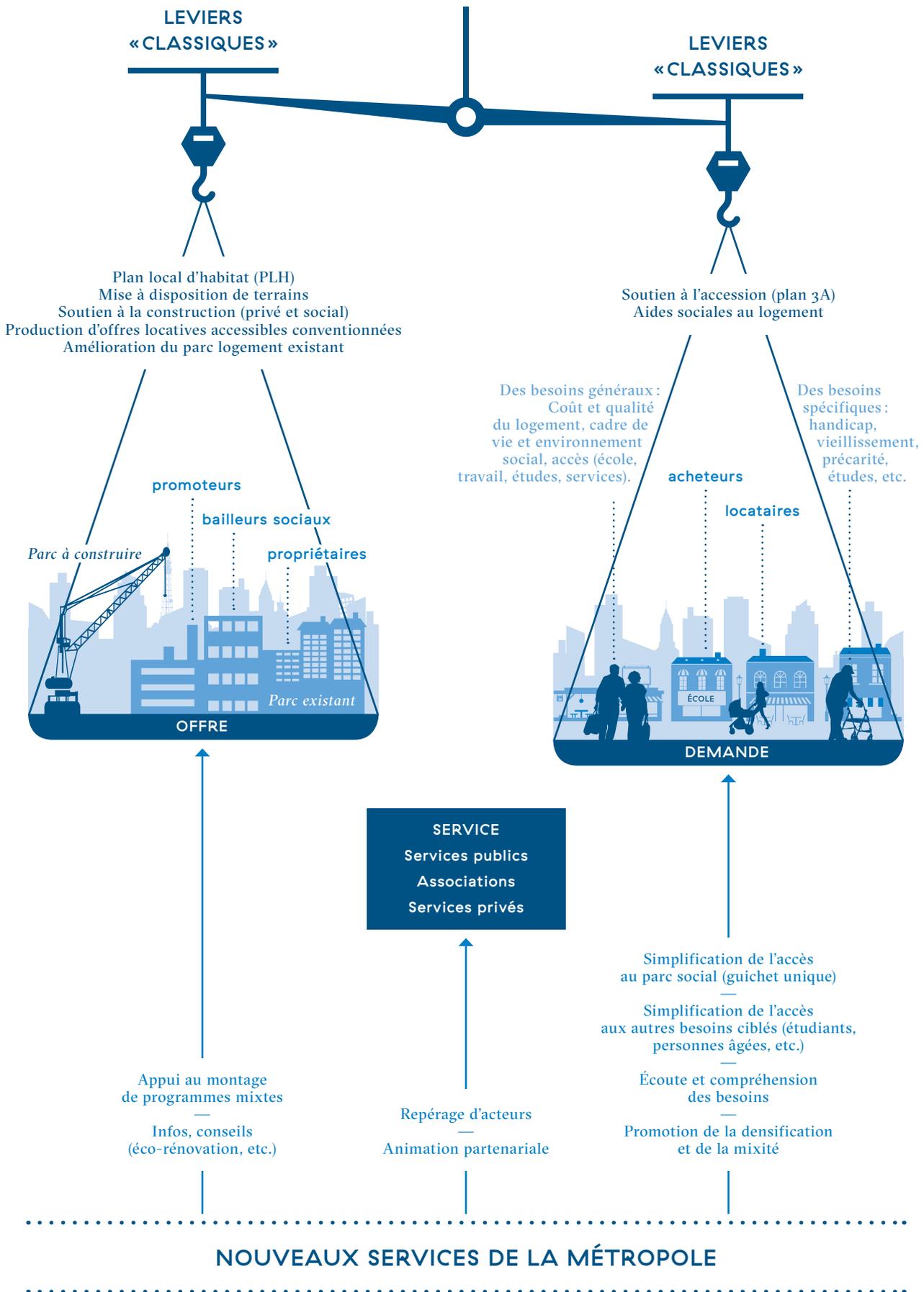
PROMOUVOIR LA MIXITÉ PAR L'ANIMATION.

Si l'on a tant besoin de promouvoir et d'imposer la mixité, c'est parce que les individus que nous sommes n'y aspirent guère. Ces réticences peuvent être contredites à condition de ne pas imposer des rapprochements trop inconciliables, et si l'on donne suffisamment aux personnes d'âges, de cultures ou de conditions différentes l'occasion de se côtoyer autour d'échanges positifs : fêtes des voisins, brocantes, fêtes des écoles, etc. Pour cela, on peut s'appuyer sur le tissu associatif local (en le soutenant) et sur les parties prenantes de la vie d'un quartier (écoles, commerçants, etc.).

DÉMULTIPLIER GRÂCE AUX SERVICES NUMÉRIQUES.

Dans un registre complémentaire, de nouveaux services entre voisins peuvent être encouragés grâce aux outils numériques. De nombreux sites Internet et applications permettent effectivement de faciliter, susciter, relayer l'entraide et la collaboration entre personnes d'un même quartier, ou dont les enfants fréquentent la même école, le même club, etc. Certains de ces services peinent cependant à décoller et à atteindre l'audience nécessaire, ce qui ne prouve pas pour autant qu'ils ne servent à rien. Il suffit de voir le succès que rencontrent aujourd'hui, après avoir connu des périodes d'un fonctionnement confidentiel, les plateformes de covoiturage, d'autopartage, d'échange ou de location de matériels entre particuliers, etc. Le soutien et l'encouragement de cette forme de services peut redonner de la valeur à certains quartiers et les rendre plus désirables auprès de leurs habitants.

HABITAT : DES SERVICES POUR COMPENSER LES DÉSÉQUILIBRES DANS UN MARCHÉ COMPLEXE



Quels impacts sur l'action publique ? ● Logement

DÉFIS

- Rendre acceptable la construction de logements et ses conséquences (densité, mixité). S'ils se comprennent bien à l'échelle de l'ensemble du territoire, la mise en œuvre des objectifs quantitatifs de construction de logements neufs ne fait pas toujours l'unanimité sur le terrain, dans les quartiers ou les communes : construire un consensus fort sur la densification résidentielle et la mixité sociale est nécessaire pour garantir l'adhésion aux nouveaux programmes des habitants et des élus locaux.
- Encourager et soutenir la production de solutions qui puissent satisfaire tous les types de besoins, et notamment ceux nés des mutations de la société (jeunes générations qui peinent à entrer sur le marché du travail, recomposition des familles, vieillissement de la population, etc.).
- Redonner de la valeur à certains quartiers peu attractifs auprès des habitants, et où les logements sont disponibles.
- Offrir aux habitants des solutions pour se loger à un prix abordable sur le territoire du Grand Lyon.

MIEUX INFORMER ET ORIENTER LA DEMANDE : L'EXEMPLE DE LA MAISON DE L'HABITAT D'ORLÉANS

Didier Vanoni,
sociologue au sein
du bureau d'études FORS -
Recherche sociale

Créée en 2004, la Maison de l'habitat d'Orléans répondait à la volonté des acteurs locaux d'améliorer la lisibilité de l'accès au logement, de renforcer la qualité de l'information diffusée aux demandeurs et de contribuer, en offrant davantage de transparence sur les mécanismes d'attribution des logements sociaux, à l'amélioration de l'image du secteur HLM.

Financée par l'Agglomération orléanaise et divers autres partenaires, elle a pour principale mission de centraliser les demandes de logement social (enregistrement de 38 % des demandes de l'agglomération). Son personnel informe le public sur le parc de logements sociaux et les conditions à remplir pour y accéder, accompagne les demandeurs dans le montage de leur dossier et le transmet aux bailleurs concernés. Par ailleurs, elle assure un travail d'observation de la demande de logement et d'accompagnement des politiques menées par l'Agglomération.

Les principales plus-values de cette expérience sont :

— Un accueil personnalisé des demandeurs, la diffusion d'informations sur le processus de la demande et de son traitement (délai

d'attribution, etc.) ainsi que sur l'offre présente sur le territoire (localisation, typologie, etc.).

— L'amélioration de l'accessibilité du fait de son implantation en centre-ville, à proximité d'autres services et des transports en commun.

— Des demandes mieux qualifiées et mieux traitées (les dossiers présentés par la Maison de l'habitat débouchent plus rapidement que les autres sur une attribution).

— L'amélioration de l'accès aux droits des demandeurs (la question du droit aux aides au logement par exemple, est abordée au moment du montage du dossier de candidature).

— Le développement d'autres missions en lien avec les politiques de logement et d'habitat du territoire (logement adapté

LEVIERS

- Mettre en place des dispositifs d'écoute plus ambitieux des habitants des quartiers où sont prévues des nouvelles constructions, puis les associer aux décisions qui les concernent. L'intérêt est de comprendre les freins et les motivations des habitants (les nouveaux et les riverains), et d'anticiper la création des services qui vont avec ces opérations (écoles, commerces, transports, etc.). C'est bien souvent l'absence de ces mesures d'accompagnement, et non la densification en tant que telle, qui peut contrarier les projets.
- Continuer d'animer, dans la lignée des travaux de l'Agence d'Urbanisme, la réflexion des acteurs (architectes, promoteurs, bailleurs, associations, etc.) sur la prise en compte des évolutions des besoins.
- Encourager les promoteurs à développer des projets, intégrant des solutions innovantes (habitat partagé, mutualisation de services, etc.).
- Animer par les services, soutenir les associations et les initiatives, y compris privées (start-up qui développent des solutions d'entraide, etc.), qui recréent du lien social, valorisent la mixité et les quartiers.
- Lutter contre toutes les formes de ségrégation.
- Rendre les centres bourgs des communes périphériques plus attractifs : l'amélioration et la valorisation de leur offre de services est un des leviers pouvant inciter les habitants à s'installer là où des logements existent encore à des prix abordables, en les dissuadant de s'implanter trop loin des axes de transports structurants.

aux situations d'handicap, enjeu de l'accès au logement des jeunes, intervention dans le cadre d'opérations programmées, etc.).

Ce type d'initiative génère d'autres effets positifs en termes de services à la population. Elle permet en effet, d'ouvrir le parc social à des publics nouveaux qui n'étaient pas connus des organismes (certaines strates de ménages défavorisés mais aussi des représentants de classes moyennes qui n'avaient pas eu « le réflexe » de s'adresser à un bailleur social). Elle permet progressivement une rationalisation du système de gestion de la demande à l'échelle de l'ensemble des intervenants (ainsi certains bailleurs n'ont plus de personnels qui assurent l'accueil à un guichet et le taux de refus

d'attribution est particulièrement faible du fait de dossiers bien « travaillés en amont »).

La loi ALUR prévoit la généralisation de ce type de service visant à améliorer le niveau d'information délivré aux populations à la recherche d'un logement. Mais sa mise en place suppose que les acteurs locaux s'accordent au préalable sur les objectifs poursuivis, ceux-ci pouvant être très variables en fonction des niveaux de tension des marchés de l'habitat et de l'intensité des partenariats existants.

.....

VIEILLISSEMENT

.....

..... UN

ENJEU

CENTRAL

..... DES

POLITIQUES

SOCIALES

.....

« — Une dernière partie, maman ?

— Si ça ne t’ennuie pas, je préfère qu’on la finisse la prochaine fois, il va falloir que je me prépare pour le bridge, les copines vont m’attendre... »

Frédérique rassembla les lettres du plateau et reposa le jeu sur le buffet, enchantée de constater que sa mère était encore capable de la battre au Scrabble, et surtout de la voir si bien intégrée dans ce nouvel environnement.

Le changement n’avait pourtant pas été facile pour Geneviève qui était devenue la mascotte de la résidence. Jusqu’à l’année dernière, elle avait toujours vécu à Quincieux, à trente kilomètres de Lyon, dans une petite maison un peu trop isolée... À 95 ans, elle pouvait encore se déplacer toute seule à pied, mais elle avait renoncé à conduire, estimant que ce n’était plus raisonnable. Depuis la mort de son mari dix ans plus tôt, la solitude avait fini par lui peser, même si elle avait la chance de pouvoir compter sur les visites régulières de ses deux filles. Elle pouvait aussi compter sur le passage quotidien de Nicole, une voisine, qui l’aidait pour les courses et venait souvent vérifier qu’elle allait bien.

Malgré tout, pour ses filles et ses petits-enfants, ce n’était pas très rassurant de la savoir dans cette maison, pénible à cause des escaliers qu’il fallait grimper pour accéder à l’étage principal, et de moins en moins adaptée aux besoins d’une personne âgée. Aussi, la famille avait-elle réussi à la convaincre de vendre sa maison pour revenir habiter en ville, dans cette toute nouvelle résidence du 9^e arrondissement de Lyon.

« — Maman... Tu essaieras l’appli de Scrabble que j’ai installée sur ta tablette ? Je t’assure que c’est très facile à utiliser. »

Sa mère fit la moue et promit d’essayer. Il ne faut pas croire, elle savait s’en servir, mais tant qu’elle pouvait, elle préférait descendre au Salon Club, où le régisseur organisait des activités tous les après-midis et où elle retrouvait ses copines. D’autres habitantes de la résidence, mais aussi un couple très sympa d’un immeuble voisin. Ça, c’est ce qui avait vraiment changé pour elle : oubliées, les longues journées de son ancienne vie, passées à regarder la télévision et à attendre les rares coups de fil de la famille. Ici, il y avait toujours quelque chose à faire, sans compter tous les services auxquels on avait accès : il y avait dans le quartier une association d’aide à domicile, un centre médical, une navette TCL pour vous emmener à la demande au centre de Champagne ou d’Ecully, etc.

Tout ça, Geneviève l’avait découvert grâce au régisseur, et si cette histoire de tablette la contrariait un peu, c’est parce qu’elle avait entendu dire qu’il serait peut-être un jour remplacé par un robot d’accueil ou l’un de ces écrans qu’ils ont installés dans les logements.

ÇA NOUS CONCERNE



La diversité des publics des politiques sociales montre que la solidarité, qui désigne l'une des cinq grandes missions de la Métropole de Lyon, ne concerne pas seulement les plus précaires : elle est l'affaire de tous. La collectivité affirme ainsi vouloir s'adresser d'une seule voix à ceux qui recherchent un emploi, aux parents en quête d'un mode de garde, aux familles qui ne trouvent pas à se loger, aux personnes âgées ou à celles souffrant d'un handicap.

Il fallait toutefois, pour éclairer les déclinaisons de l'approche servicielle sans se perdre dans la complexité modes d'intervention, retenir une thématique. C'est celle qui concerne les personnes âgées qui a été choisie, notamment parce que les enjeux y sont particulièrement importants au regard de l'évolution démographique de la société.

Le vieillissement de la population s'accompagne de l'émergence de nouveaux besoins : aide à domicile, adaptation du

logement, surveillance médicale, soutien des aidants, hébergement adapté, etc. Ce phénomène stimule la création de nombreux services, proposés par une diversité d'acteurs publics, associatifs et privés.

L'enjeu est de taille car les besoins sont énormes, et ils le seront davantage demain. Le nombre de personnes âgées sur le territoire augmente (35 000 en 2015, le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans sera d'environ 45 000 en 2020, soit une hausse de 25 % – source Omphale 2012). Les « plus de 60 ans », qui correspondent aujourd'hui à 20 % des habitants et représenteront 25 % en 2030, selon les projections. D'ici 10 ans, ils seront plus nombreux que les « moins de 20 ans ». Avec l'âge augmente également le nombre de personnes seules, plus souvent des femmes, tandis que les évolutions démographiques montrent en parallèle une baisse prévisible du nombre des aidants familiaux (le ratio aidant / aidé, calculé en

ENTRETIEN



Muriel Passi-Pêtre,
directrice « santé
& développement social »
et Frédéric Barthet,
directeur « personnes âgées
& personnes handicapées »
au sein de la
Métropole de Lyon



En quoi la création
de la Métropole
pourrait renouveler
la manière avec
laquelle sont perçus
les enjeux liés
au vieillissement ?

La fusion du Conseil général et de la Communauté urbaine pourrait permettre de transformer

l'image renvoyée par la politique vieillesse, et plus largement par les politiques sociales qui sont perçues aujourd'hui essentiellement sous l'angle du système redistributif classique et du guichet. La politique vieillesse, et plus particulièrement le volet de la prise en charge de la dépendance, représente un coût majeur pour la collectivité : la création d'un Ehpad (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) par exemple a des répercussions importantes sur les finances de la Métropole. En effet, nous finançons du prix de journée pour chaque lit dont nous autorisons la création et ce sur toute la durée de vie de l'Ehpad. Mais il est important de démontrer que derrière ces aides, prestations et accompagnements, il peut y avoir de la création

de richesses pour le territoire. Jusqu'à présent, au Conseil général, nous savions que nous répondions à un besoin mais nous n'allions pas jusqu'au bout. Avec la Métropole, nous aurons cette vision systémique qui permet de mettre en relation l'aide sociale et le développement économique. Demain, nous devons être capables de montrer que lorsque le président de la Métropole autorise l'ouverture d'un Ehpad ou l'exercice d'un service d'accompagnement et d'aide à domicile, cela peut impulser une dynamique au niveau économique, en lien avec la consommation, les services et les soins que solliciteront les personnes qui bénéficient de ces aides. Cela permettrait d'éclairer et de justifier plus facilement les décisions politiques.

rapportant le nombre de 55-64 ans sur le nombre de 85 ans et plus, va connaître une baisse continue sur les 20 prochaines années). Ces phénomènes se traduisent par la nécessité d'offrir à cette population davantage de solutions adaptées en matière de logements (+21% d'ici 2030) et de services, et révèlent dans le détail de très fortes disparités territoriales sur le Grand Lyon.

La Métropole dispose de leviers d'action portant à la fois sur la structuration et la régulation de l'offre de services aux personnes âgées (création et gestion d'établissements, autorisation d'ouverture de places en Ehpad, agrément de services d'aide à domicile, fixation et supervision des tarifs, contrôle de régularité, etc.) et sur l'accompagnement des personnes âgées et de leurs familles dans l'accès à ces services (information et orientation, évaluation des besoins, construction de plans d'accompagnement, aide à la constitution de demandes d'allocations, instruction et délivrance des allocations, etc.).

Les défis que pose le vieillissement dépassent de loin le seul champ des politiques sociales, et concernent de fait la plupart des politiques urbaines (l'habitat dans le cadre du PLU-H, l'aménagement des espaces

publics, etc.), sachant que ce phénomène est également porteur de perspectives de développement, notamment économiques (« silver économie »).

Chef de file de l'action gérontologique, responsable sur son territoire de la cohérence des dispositifs de planification et de financement ainsi que de la coordination des acteurs de terrain, la Métropole a toute légitimité pour intervenir, tant du côté de l'offre que de la demande, afin de soutenir le développement de services en faveur d'une politique publique du « bien vieillir ».

Quels seront les principaux défis que la Métropole devra relever en matière de services aux personnes âgées ?

Le premier défi est de parvenir à construire une vision des besoins des personnes âgées à horizon 15-20 ans, afin que nous puissions calibrer le développement d'une offre de services adaptée. Nous sommes conscients que les aspirations vont évoluer parce que les conditions de vie et le niveau de santé ne seront pas les mêmes. Par exemple, il y a un manque évident d'Ehpad sur le territoire : nous n'arrivons pas à satisfaire toutes les demandes et les listes d'attente s'allongent. Mais en se projetant à 15-20 ans, est-ce que

le recours à l'établissement sera aussi important qu'aujourd'hui ? Entre le maintien à domicile pur et l'Ehpad, il y a toute une gamme d'hébergements possibles : l'accueil familial, la colocation, l'immeuble serviciel ou intergénérationnel, etc. L'enjeu est d'évaluer si une part importante ou une frange seulement de la population âgée souhaitera faire appel à ces formes alternatives. Afin de faire émerger une offre qui rencontre des besoins en nombre et qui permette *in fine* de proposer à l'usager un véritable parcours entre le logement autonome et l'établissement. Le second défi renvoie à l'échelle à laquelle nous nous placerons pour penser le développement de services aux personnes âgées. C'est très bien d'adapter un logement, mais il faut également

que l'espace urbain évolue pour accompagner le vieillissement : en termes d'aménagement, de transports, de commerces, de services de soin, etc. Dans cette optique, la combinaison des compétences du Conseil général et de la Communauté urbaine constituera un atout indéniable. Elle permettra de proposer une palette de services extrêmement large, prenant appui sur les différentes politiques publiques portées par la Métropole.

LES PROMESSES



Répondre aux enjeux du vieillissement par les seules infrastructures serait non seulement inadapté, mais entraînerait des coûts inacceptables pour la collectivité. Les services, qui font déjà partie des modes d'intervention de la Métropole sur ce thème, offrent la perspective d'une ville plus humaine et plus adaptée aux enjeux du « bien vieillir ».



CONSTRUIRE UNE VILLE PLUS HUMAINE PAR LES SERVICES. À l'exception des personnels d'accueil et des travailleurs sociaux rattachés aux Maisons du Rhône, les agents de la Métropole de Lyon ont peu d'expérience de la relation de service directe avec le public. Développer une stratégie servicielle globale serait l'occasion de repenser le mode d'interaction des agents de la Métropole avec les habitants, et en particulier vis-à-vis des personnes âgées qui ont particulièrement besoin de médiation humaine.

STIMULER LA CRÉATIVITÉ ET L'INNOVATION DES ENTREPRISES. Les services pour accompagner l'autonomie des personnes âgées, notamment au domicile, font partie des axes stratégiques de l'économie numérique (la « gérontechnologie ») : capteurs pour prévenir les chutes ou les comportements anormaux, écrans pour rester en lien avec les proches, outils de diagnostic médical, assistants de vie, robots, etc. En lien avec des approches servicielles globales, ces services peuvent constituer un formidable terrain d'innovation à la fois sociale et technologique.

FAIRE DES ÉCONOMIES SUR CERTAINES INFRASTRUCTURES. À l'échelle de la ville, les réponses matérielles aux questions d'accessibilité des personnes âgées ont des implications financières non négligeables (aménagement des trottoirs, escaliers mécaniques, ascenseurs, etc.). Accompagner les déplacements, faire en sorte que les personnes soient logées dans des quartiers suffisamment desservis, etc. peuvent constituer des alternatives raisonnables à la construction d'une ville garantie 100% accessible.

CAPTER DES REVENUS ET STIMULER L'ÉCONOMIE LOCALE. Grâce aux services, une ville rendue plus désirable aux 3^e et 4^e âges c'est une ville où auront envie d'habiter ceux qui ont aujourd'hui un pouvoir d'achat et des revenus essentiels au fonctionnement de l'économie locale. Par ailleurs, parce qu'elles consomment des services de proximité, les personnes âgées stimulent une forme d'économie qui n'est pas délocalisable.

RÉDUIRE LES DÉPENSES DE DEMAIN PAR LES INVESTISSEMENTS D'AUJOURD'HUI. Considérons par exemple le domaine de l'habitat : s'il est nécessaire d'investir dans la construction de logements adaptés au vieillissement, l'approche servicielle peut permettre de ne pas le faire n'importe où... En identifiant les secteurs favorables à l'implantation de logements par les aménités qu'ils proposent : proximité des services, des commerces, des transports, etc. Ou en anticipant leur développement, quand ces services ne sont pas suffisants et que des programmes sont prévus. C'est la condition pour que les seniors concernés aient vraiment envie de venir y habiter, et aussi le moyen de limiter de futures dépenses sociales pour le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes.

LES RISQUES



S'il est indispensable d'adapter la ville aux besoins des seniors, le risque est grand de voir apparaître des tensions entre leurs attentes et celles des autres catégories de la population. D'autant que le vieillissement se traduit chez certains de nos aînés par la tentation du repli sur soi et le rejet, au nom d'un passé idéalisé, de toute forme de changement...



RÉPONDRE PAR DES SERVICES LÀ OÙ IL FAUDRAIT DES INFRASTRUCTURES.

Les personnes âgées diffèrent par leur état de santé, leur personnalité, les liens familiaux et sociaux sur lesquels elles peuvent s'appuyer. Se concentrer sur la création de services, sans s'intéresser aux infrastructures matérielles, n'aurait pas de sens. Cela reviendrait à n'intervenir que par des actions palliatives (des accompagnants qui aident des gens à monter des escaliers ou à aller faire des courses dans des commerces très excentrés, etc.), qui au final pourraient se révéler plus coûteuses que certains investissements préventifs.

UNIFORMISER LA VILLE. Il est indispensable de (re)penser les équipements et les services avec le regard — et le corps — de ceux qui peinent à se déplacer dans des espaces urbains parfois hostiles. L'application des préceptes du *design for all* à l'ensemble des équipements de la ville n'est pas soutenable sur le plan financier, mais est-elle même souhaitable ? À l'heure où l'obésité progresse de manière préoccupante dans nos sociétés, il est peut-être temps de repenser la ville comme un territoire qui favorise l'activité. L'autonomie s'entretient aussi par l'effort physique, et vouloir aller toujours plus loin dans la prévention de ces efforts peut s'avérer contreproductif.

LE RISQUE DE LA DÉRIVE SÉCURITAIRE ET DE LA SÉGRÉGATION SPATIALE.

Le repérage des secteurs favorables au vieillissement, et l'incitation faite aux personnes âgées de venir s'y installer, peuvent finir par créer des « ghettos de vieux » peu compatibles avec les objectifs de mixité. Développer des services pour les seniors et les préserver de ce qu'ils n'aiment pas ou redoutent (la fougue et l'agitation de la jeunesse, en particulier), peut par ailleurs conduire à négliger les équipements dont les plus jeunes ont besoin pour bien vivre en ville : ne pas installer ici un banc parce que les gens viennent s'y asseoir et discuter, là un jardin parce que le bruit des enfants est pénible aux aînés, etc.

LE RISQUE D'INFLATION DES BESOINS.

Les évolutions démographiques sur l'agglomération lyonnaise montrent une baisse progressive du ratio aidants / aidés (d'après les projections de l'INSEE à l'horizon de 2040, il y aura sur le territoire du Grand Lyon deux fois moins d'aidants potentiels par senior de plus de 85 ans) : reviendra-t-il à la collectivité de les compenser ?

LES SIRÈNES DU NUMÉRIQUE.

Le développement des technologies numériques laisse entrevoir la perspective de réduire le coût humain du service. Comme en témoignent les plaquettes publicitaires de certaines résidences seniors, où l'on voit des appartements bardés d'écrans, de capteurs et de cabines d'autodiagnostic médical, ou les maisons de retraite dont on cherche à remplacer les concierges par des robots, etc.

RELATION DE SERVICE



L'approche servicielle du vieillissement est systémique. Elle implique d'être intégrée dans la plupart des missions de la Métropole, en donnant à tous les intervenants les moyens de mieux communiquer entre eux, et d'élargir les compétences et les outils mis à disposition des agents au contact direct des publics concernés.



PASSER D'UNE POLITIQUE SOCIALE À UNE POLITIQUE TERRITORIALE DU VIEILLISSEMENT. L'allocation d'aides financières constitue jusqu'à présent le levier central de la politique vieillesse de la Métropole : les personnes âgées les plus fragiles sont subventionnées et accompagnées par les travailleurs sociaux. Une approche servicielle du vieillissement impliquerait de décroiser et repenser de manière transversale les priorités et les actions de la collectivité dans d'autres secteurs : l'habitat, les loisirs, la culture, les transports, la voirie, etc.

DÉVELOPPER DES OUTILS D'INFORMATION PLUS COMPLETS ET PLUS TRANSVERSAUX. La prise en compte du vieillissement devrait également se traduire dans l'information des habitants. Les personnes âgées, les aidants, les proches, ont besoin d'avoir un accès simplifié et centralisé à tous les renseignements dont ils ont besoin (on pense évidemment à Internet, mais il peut s'agir plus globalement d'une plateforme intégrant différents supports : numéro de téléphone, lieu d'accueil, etc.). La Métropole aurait toute légitimité à faciliter la mise en place de ce type d'outils.

FÉDÉRER LES ACTEURS DE LA « CHAÎNE DE L'ACCOMPAGNEMENT » DES PERSONNES ÂGÉES. En complément, il serait sans doute nécessaire de donner à tous les intervenants qui gravitent autour des personnes âgées (les aidants familiaux et professionnels, les travailleurs sociaux, prestataires de service, etc.) la possibilité d'échanger leurs informations, dans le respect du secret médical et de l'intimité.

ARTICULER NUMÉRIQUE ET LIEN SOCIAL.

Le numérique ne doit être ni idéalisé, ni diabolisé. Les plus de 75 ans d'aujourd'hui n'ont certes ni grandi, ni travaillé avec Internet et les ordinateurs, mais les générations qui les suivent n'ont pas les mêmes réticences vis-à-vis de ces outils. Le numérique, qui fait déjà partie du quotidien de la plupart des personnes qui ont moins de 75 ans (beaucoup ont déjà des tablettes, des smartphones et utilisent facebook pour communiquer avec leurs enfants et petits-enfants), offre des perspectives très intéressantes pour accompagner, (sur)veiller, informer, interagir, soit en cherchant à développer des outils propres au territoire, soit en s'appuyant sur ceux qui existent déjà (les applis, les réseaux sociaux, les objets connectés, etc.), le numérique sera un relais et un amplificateur de liens humains indispensables (entre les personnes âgées, avec les agents de la collectivité, avec leurs proches, les aidants, les prestataires de service, etc.), à condition de les penser en terme de complémentarités plutôt que de chercher à les opposer.

ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES : UNE APPROCHE SERVICIELLE QUI TOUCHE DE NOMBREUSES COMPÉTENCES DE LA MÉTROPOLE

BESOINS SPÉCIFIQUES



*Pratiquer des activités,
se déplacer,
avoir une vie sociale,
consommer,
se loger, habiter*

*Apporter
des réponses servicielles
adaptées*

CONTACTS MULTIPLES



*Voisins, proches, aidants familiaux
et professionnels,
lieux d'information (CCAS, CLIC, etc.),
d'hébergement (MAIA, EHPA, etc.)
et de soins (EHPAD, hôpitaux, etc.)*

*Coordonner,
animer, prendre
en compte*

*Accueillir,
informer, orienter,
aider*

MAISON DU RHÔNE



Personnel en contact :
accueil et travailleurs sociaux MDR

CADRE DE VIE
Habitat et logement
Déplacements
Aménagement urbain

CULTURE & LOISIRS
Vie associative
Sports
Culture

SOLIDARITÉ
Personnes âgées
Santé, développement social
Politique de la ville

Missions et compétences directement concernées

MÉTROPOLE

Objectifs et leviers :
Donner le choix du lieu de vie
Donner des ressources et des aides
Faciliter la vie sociale

DÉFIS

- Répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs en services à domicile, et en services en ville : commerces, équipements de proximité, mobilité.

- Passer d'une politique ciblée sur des publics vulnérables à une politique publique universelle du « bien vieillir ».

- Saisir les opportunités des outils numériques sans négliger le besoin de relation humaine.

- Avec le vieillissement et le handicap, concilier des besoins d'accessibilité diversifiés.

DU SERVICE À LA RELATION : LA PLACE DES USAGERS ET DES PROFESSIONNELS DANS LA CONCEPTION DES POLITIQUES SOCIALES

●
Nicolas Fieulaine,
maître de conférences
en psychologie sociale,
responsable du Master
« psychologie sociale appliquée »,
GREPS, Université de Lyon

●
Les formes contemporaines de précarité et de mise en insécurité sociale sous l'effet de la compétition économique et des politiques d'austérité produisent une

diversification des bénéficiaires des politiques sociales, à laquelle cherche parfois à répondre l'offre de services. Là où les droits visent des besoins sociaux ou des aspirations collectives, les services sont pensés à partir de la demande, et sont mis en difficulté dans leur conception et leur fonctionnement par les phénomènes de « non-recours », c'est-à-dire de non-usage, de mésusages ou de refus. L'accumulation des besoins (santé physique ou mentale, financiers, professionnels, de logement, etc.) rend les demandes parfois confuses, instables et difficiles à identifier par les acteurs censés les prendre en charge. Chez les publics fragilisés,

comme le sont par exemple les personnes âgées, le recours nécessite la mise en lien logique de besoins intriqués les uns aux autres et de droits ou services ciblés sur des domaines particuliers et opérés parfois par de nombreux acteurs.

Dans ces contextes, le rapport aux droits et aux services se construit avant tout dans le cadre d'une relation nouée par les professionnels, qui informent et accompagnent les trajectoires de recours. Davantage que sur les besoins identifiés, cette relation se noue autour de la compréhension des formes d'expression des besoins, et des dispositions psychosociales avec lesquelles les

LEVIERS

- Faire un bilan de l'offre de services des différents bassins de vie et quartiers et diagnostiquer les besoins.
 - Inciter la création d'emplois de type « régisseurs » d'immeubles, avec un rôle d'animation, de repérage des services, de mise en relation avec les personnes, etc.
-
- Étendre le volet social de la politique actuelle à d'autres publics : les jeunes retraités envers lesquels des actions de prévention des problèmes liés au vieillissement pourraient être menées, les personnes âgées solvables afin de les orienter vers des services privés labellisés et renforcer ainsi l'écosystème de l'offre, l'environnement social des personnes âgées (famille mais aussi voisins, etc.), ainsi que de valoriser et soutenir davantage les aidants, etc.
-
- Les outils numériques offrent des perspectives intéressantes, pour améliorer la sécurité des séniors les plus fragiles, créer de nouveaux liens sociaux, faciliter le travail et la communication des aidants entre eux, etc. Tous ces supports développés par les acteurs de la « Silver économie », doivent être pensés en lien avec la médiation humaine, faute de quoi ils rejoindront la liste déjà longue des flops technologiques.
-
- Chaque handicap porte des besoins qui lui sont propres. Certains sont parfois en contradiction, au point qu'il est difficile d'apporter une réponse satisfaisante à tous. Le vieillissement ajoute une contrainte supplémentaire (ces bancs qui seraient bien utiles pour se reposer, peuvent gêner la circulation des fauteuils ou des non-voyants). Une approche servicielle permet de compenser des infrastructures manquantes ou inadaptées à certains, par un accompagnement humain ou organisationnel à certaines situations. Par exemple, dans le cas du transport, si on ne peut pas équiper tous les bus d'un plancher bas, les voyageurs doivent pouvoir en être informés en amont, pour les aider à faire les bons choix quand ils préparent un déplacement.

personnes abordent la relation. Ces dispositions, que l'on peut schématiser comme les horizons sociaux, spatiaux et temporels que les personnes envisagent en fonction de leurs conditions de vie, déterminent pour une large part les conditions de l'accessibilité cognitive des services, de leur acceptabilité et le type de relation que leur mise en œuvre pourra établir. En elles-mêmes, les politiques sociales suggèrent des temporalités, des formes de lien social et des territorialités qui convergent ou non avec les perspectives des usagers et déterminent ainsi l'expérience vécue de la relation aux droits et aux services.

Cette relation, fondée sur des buts spécifiques et par nature dynamique et changeante, est irréductible à la satisfaction entendue comme attitude générale similaire à celle qu'un consommateur entretient à l'égard d'un produit. Le fragile équilibre des besoins, des attentes et des solutions offertes par des politiques sociales réduites au minimum, fait que la conflictualité est partie prenante de leur mise en œuvre. Les professionnels du travail social, et de l'accompagnement humain en général (vers les soins, la formation, l'emploi, etc.), ainsi que les aidants, devraient être des acteurs incontournables dans la conception des politiques

sociales. Se centrer exclusivement sur les usagers, c'est risquer de confondre usagers et clients, et réduire la relation à une prestation marchande. Reconnaisant cette forme marchandisée, les usagers n'y retrouvent ni leurs besoins ni leurs attentes, et peuvent avec raison abandonner ou reporter leur recours, créant ainsi les conditions de problématiques plus complexes, donc plus inexprimables face à des dispositifs pensés en dehors de la relation. Les services et les droits s'épuisent alors par le non-usage, laissant place nette aux offres réellement marchandes, et aux inégalités qu'elles contribuent à produire.

SERVICE

AUX

ENTRE

PRISES

CONSTRUIRE

LA

CONFIANCE

Avec 2600 emplois directs dans le secteur des cleantechs, UV Technologies est un des moteurs économiques de la région. C'est lorsque Fabienne, la PDG du groupe, a pris conscience de cette responsabilité sociétale vis-à-vis du territoire qu'elle a commencé à s'engager dans la nouvelle démarche collective Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise. À présent, ce sont des intérêts industriels et stratégiques qui l'amènent à renforcer encore cet ancrage dans le territoire métropolitain.

Demain, elle doit justement présenter à son Conseil d'administration sa nouvelle stratégie autour de trois axes :

- orienter une partie plus importante de leurs achats et de leurs recrutements vers le territoire régional pour sécuriser ces activités stratégiques, en tissant des partenariats de long terme avec les écoles et un réseau de fournisseurs de haut niveau.
- dynamiser l'écosystème d'innovation du territoire dans le champ des cleantechs en animant un portefeuille de *start-up* locales et internationales. Pour attirer à Lyon les plus prometteuses d'entre-elles, UV Technologies y installe le plus gros incubateur européen dans le domaine, en partenariat avec la collectivité.
- renforcer leurs liens avec la Métropole de Lyon elle-même pour innover et bâtir ensemble une ville plus durable et plus intelligente.

Elle sait bien que certains membres du Conseil portent un regard critique sur son plan : « aujourd'hui, l'économie est globalisée et l'on ne peut pas s'enfermer comme ça dans une stratégie de repli local » lui a asséné Pierre la semaine dernière encore. Mais elle a des arguments et cela fait déjà trois ans qu'elle a tissé des liens forts avec l'écosystème économique du territoire pour renforcer la compétitivité et la résilience de son entreprise, sans la couper du monde.

Sur son premier axe, elle va donner l'exemple du cluster d'économie circulaire qu'elle anime conjointement avec un développeur de la Métropole de Lyon. En jouant le rôle de tiers de confiance, il l'a aidée à mettre en place des filières d'approvisionnement régionales efficaces et durables.

Pour justifier son deuxième axe, elle va faire intervenir Anaïs, une jeune chercheuse qui travaillait en *open source* sur des procédés de micro-méthanisation au *bio-hacklab* de la Paillasse Saône. Elle a été suivie par la Cellule de repérage entrepreneurial de la Métropole et va rejoindre leur nouvel incubateur.

Concernant le dernier axe, elle va rappeler que UV Technologies est non seulement un « grand compte » qui profite des services VIP de la collectivité, mais qu'ils ont aussi signé plusieurs partenariats d'innovation portant sur la collecte des déchets ou la qualité de l'air. Bref, elle saura convaincre le Conseil d'administration que l'avenir de leur groupe et celui de la métropole sont intimement liés !

ÇA NOUS CONCERNE



Dans une économie globalisée, où la compétition entre les territoires pour attirer investisseurs et talents se joue sur une grande diversité de critères, où les chaînes de valeur et les réseaux d'innovation sont extrêmement éclatés, où les questions environnementales et sociales sont de plus en plus prégnantes, et où les crises économiques s'enchaînent, les grandes métropoles ne peuvent plus se contenter de proposer de bons produits immobiliers ou des aides directes aux entreprises pour développer leur économie, assurer la compétitivité de leurs entreprises et créer de l'emploi. Elles cherchent alors à développer sur leur territoire les maillons clés, créateurs de valeur ajoutée, des grands secteurs industriels d'avenir (biotechnologies, robotique, chimie verte, silver économie, numérique, etc.). Elles veillent à stimuler leur potentiel d'innovation en maillant le monde de la recherche et celui

de l'industrie, en investissant dans des projets de R&D partenariaux, en accompagnant le dépôt de brevets, etc. Elles accompagnent également la dynamique entrepreneuriale pour faire émerger les pépites économiques de demain, tout en permettant à ceux qui le souhaitent de créer leur propre emploi. Pour compléter ce potentiel de développement endogène, elles se dotent également de stratégies offensives et ciblées pour attirer les entrepreneurs et les investisseurs les plus prometteurs (*city branding*, prospection, services d'aide à l'implantation, etc.) et les aider à s'intégrer au tissu économique local. Et puis, bien entendu, elles cherchent à ancrer durablement sur leur territoire toutes ces entreprises petites ou grandes.

La Métropole de Lyon a très bien compris la nécessité de répondre à ces enjeux par une approche servicielle et a mis au point une stratégie claire au service des entreprises de son territoire, en intégrant

ENTRETIEN



Florent Chante,
responsable du service
« développement local »
au sein de la
Métropole de Lyon



Quelle est la stratégie
de la Métropole
de Lyon en matière
de services
aux entreprises ?

La stratégie que porte le service développement local est d'accompagner les entreprises dans leur évolution, en partant du créateur d'entreprise pour aller jusqu'au grand compte. Il s'agit d'accompagner l'entreprise tout au long de son parcours, en

favorisant un maillage maximum avec l'écosystème local. L'enjeu est de lui permettre de bénéficier ainsi de l'intensité du tissu économique de la Métropole, pour l'aider à se développer, et de générer un attachement particulier avec ce territoire qui l'a accompagnée, afin de favoriser son ancrage local. Au fur et à mesure de sa croissance, l'entreprise est incitée à s'impliquer davantage sur le territoire, en finançant par exemple des outils de développement tels que les incubateurs.

Quels services
sont proposés
aux entreprises dans
cette perspective ?

Les services que nous proposons aux entreprises se différencient

en fonction de leur taille et d'un ciblage que nous opérons sur des typologies d'entreprises à fort enjeu pour le développement économique de l'agglomération. Concernant le public des créateurs d'entreprises, la Métropole anime un écosystème composé d'une cinquantaine de structures d'accompagnement : pépinières, incubateurs, accélérateurs, coopératives d'activités, etc. Afin de répondre aux attentes de tous les créateurs d'entreprises, nous cherchons à développer une offre de base bien répartie sur les territoires de l'agglomération. Nous avons également mis en place un outil d'autodiagnostic en ligne permettant de flécher les créateurs vers la structure adaptée à leurs besoins. En parallèle, nous structurons aussi des offres d'agglomération

dans une même direction le développement local et l'innovation. Ainsi, la collectivité maille aujourd'hui le territoire avec un réseau de développeurs économiques qui jouent un rôle de référent pour les entreprises et les aident dès qu'elles se posent un problème qui est de son ressort : pour une recherche de nouveaux locaux, pour signaler un besoin d'aménagement de voirie, pour mieux organiser les déplacements de leurs salariés, etc. Outre ce travail de proximité au service de chaque entreprise, la Métropole intervient également pour stimuler l'écosystème local d'innovation et d'entrepreneuriat, contribuant à animer le réseau de tous les principaux acteurs du développement économique (chambres consulaires, incubateurs et pépinières, pôles de compétitivité, écoles et universités, collectivités territoriales, etc.).

L'enjeu aujourd'hui est d'approfondir et d'enrichir cette démarche servicielle auprès des entreprises du territoire, pour mieux les accompagner dans leur développement. Mais il s'agit aussi de se saisir des nouveaux défis qui interpellent la Métropole : bouleversements des marchés du travail et nécessité de repenser la question de l'emploi et de

l'insertion ; émergence de nouveaux modèles économiques qui transforment le fonctionnement classique des entreprises (économie des plateformes numériques, économie de la fonctionnalité, économie collaborative, économie circulaire, renouvellement de l'économie sociale et solidaire, etc.) ; nécessité de développer une économie plus résiliente face aux crises (économie de proximité, valorisation de la consommation et de la production locale, ancrage de la valeur, etc.).

très ciblées sur l'entrepreneuriat à fort potentiel : à travers le concours Lyon Start-Up par exemple qui permet de repérer puis d'accompagner de manière personnalisée les *start-up* les plus prometteuses. Concernant les entreprises plus matures, la Métropole va à leur rencontre afin de leur proposer des services à travers un réseau de développeurs économiques organisé par territoires. Leur rôle est d'être un point d'entrée unique pour les entreprises autour des questions qui relèvent des compétences de la Métropole : les aider à décrypter le PLU et à trouver une nouvelle implantation, répondre à un besoin exprimé en termes de mobilité, de gestion des déchets, d'eau, de voirie, etc. Les développeurs économiques sont de formidables outils de

transversalité parce qu'ils vont s'adresser ensuite directement aux interlocuteurs concernés au sein de l'administration métropolitaine afin de trouver *in fine* une solution au besoin de l'entreprise. Ils jouent également un rôle de relais vers l'offre publique de soutien aux entreprises (pôles de compétitivité, chambres consulaires, Région, BPI, etc.) sur des questions de financement, de recrutement, etc. En parallèle à cette organisation qui vise à répondre en masse aux besoins de l'ensemble des entreprises du territoire, nous avons une approche plus ciblée sur les grands comptes – avec un chargé de mission dédié à un portefeuille correspondant aux 20 plus gros employeurs de l'agglomération – et un programme initié en lien avec la CCI afin

de repérer et d'accompagner de manière spécifique les PME et TPE en très forte croissance : les « pépites ».

LES PROMESSES



Une action économique fondée sur la logique de service doit permettre un renforcement des liens entre l'entreprise, la collectivité et le territoire et donc un meilleur ancrage local de l'activité, de la création de valeur et des emplois. Elle traduit également une posture agile de la Métropole de Lyon, qui jouerait pleinement son rôle d'animateur du territoire, anticipant les évolutions du contexte économique et s'adaptant aux nouvelles pratiques des entreprises.



UNE RELATION PRIVILÉGIÉE AVEC LES ENTREPRISES QUI RENFORCE LEUR ANCRAGE LOCAL. Afin de renforcer l'implication des entreprises dans le territoire et d'améliorer la résilience d'ensemble du tissu économique, la Métropole de Lyon et ses partenaires adoptent une démarche résolument servicielle. Ainsi, ils animent le milieu économique local et développent des services aux entreprises personnalisés pour stimuler les dynamiques d'affaires ou d'innovation (cf. Lyon French Tech), pour favoriser les échanges inter-entreprises dans une logique d'économie circulaire ou de circuits courts, pour renforcer le financement local des projets de développement, et même pour faciliter la vie quotidienne des entreprises (en allant au-delà des Plans de déplacements inter-entreprises).

UN GUICHET UNIQUE PLUS ACCESSIBLE À TOUS LES ENTREPRENEURS. Chaque entrepreneur, quel que soit son projet ou son lieu de résidence, doit pouvoir être accueilli et accompagné dans sa démarche de création ou de développement. À l'échelle de la métropole, la collectivité et ses partenaires mettent en place une cellule de veille et de repérage, un guichet unique d'accueil, et des parcours souples et personnalisés. Cela s'inscrirait dans la lignée de la démarche Lyon Ville de l'Entrepreneuriat avec sa plateforme web et ses 17 points d'accueil répartis sur le territoire.

CONSTRUIRE LA CONFIANCE AU SERVICE DES DYNAMIQUES D'INNOVATION DU TERRITOIRE. Pour accompagner les démarches d'innovation ouverte, qui sont aujourd'hui un facteur de compétitivité majeur pour les entreprises, la collectivité peut jouer un rôle de tiers de confiance et créer un climat propice. Elle peut ainsi mettre en réseau les bons partenaires, favoriser le dialogue et développer des services qui sécurisent les entreprises engagées dans la démarche. Ce savoir-faire développé dans les pôles de compétitivité doit pouvoir être transposé à toutes les formes d'innovation dont le territoire à besoin : de l'innovation technologique à l'innovation sociale, l'innovation par les usages, mais aussi dans les champs de l'open source ou du low-tech, etc.

ACCOMPAGNER LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ENTREPRISES. Quand des entreprises se préoccupent de la qualité de leurs filières d'approvisionnement et de leurs sous-traitants, prennent soin du bien-être et de la santé de leurs salariés, agissent volontairement pour réduire leur empreinte écologique, mènent des politiques actives d'insertion, cela fait écho à certaines politiques publiques importantes pour le territoire. Plutôt que faire confiance uniquement aux incitations financières et aux réglementations, la collectivité pourrait mettre en place des dispositifs d'animation collective qui valorisent et facilitent l'engagement sociétal des entreprises locales.

LES RISQUES



En se positionnant de manière trop marquée comme « prestataire » au service des entreprises du territoire, la collectivité risque de perdre de vue son rôle de garant d'une stratégie collective, impliquant l'ensemble des acteurs économiques de la métropole.



DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT CIBLÉS QUI POURRAIENT EXCLURE DE FAIT CERTAINES ENTREPRISES. Le choix de développer des services personnalisés à l'intention des entreprises à fort potentiel ou dans des secteurs économiques porteurs, n'est pas « neutre ». Quels critères retenir (l'emploi, l'innovation technologique, le chiffre d'affaire à l'export, etc.) ? Qui doit décider ? Une telle approche ciblée pourrait conduire à négliger l'économie de proximité, l'innovation non-technologique, les entreprises de taille intermédiaire, etc., qui pourtant sont essentielles au développement local.

UNE DÉRIVE POSSIBLE VERS DES SERVICES « PRÊTS À CONSOMMER ». La collectivité pourrait être tentée par une « industrialisation » de la logique servicielle, avec une offre de prestations standardisées destinée à toucher un plus grand nombre d'entreprises du territoire. Un système de guichet unique avec une plateforme de services de masse a certes pour vertu une meilleure accessibilité des services et une efficacité renforcée de l'accompagnement proposé aux entreprises. Mais cela risquerait de se faire au détriment d'une logique partenariale où l'entreprise se sent impliquée dans le développement du territoire.

LA TENTATION DE RENFORCER L'INTERVENTION DIRECTE DE LA COLLECTIVITÉ AU SERVICE DES ENTREPRISES. Dans le champ du développement économique le curseur d'intervention de la collectivité n'est pas évident à positionner : la Métropole doit intervenir là où elle est la plus pertinente tout en laissant la place à l'initiative privée quand il le faut. On peut s'interroger par exemple sur le bon équilibre entre incubateurs publics et incubateurs privés, ou sur la répartition des rôles dans l'animation économique entre les associations d'entreprises et la collectivité...

UN ESPRIT DE « COOPÉTITION » QUI NE FONCTIONNE PAS À L'ÉCHELLE LOCALE. Appliqués au champ économique, les principes de la ville servicielle devraient se traduire par un partenariat local associant une grande diversité d'acteurs publics et privés, tout en laissant jouer l'esprit de compétition pour stimuler l'innovation et, *in fine*, améliorer la performance des entreprises. Pourtant ces mécanismes de coopération ne se jouent pas nécessairement à l'échelle du territoire : un entrepreneur lyonnais peut avoir intérêt à rejoindre un incubateur californien, un grand groupe local va gérer un portefeuille de *start-up* innovantes à travers le monde, une ETI prometteuse va être accompagnée par des consultants parisiens, et un grand laboratoire de recherche de la métropole lyonnaise va s'intégrer aux réseaux internationaux en pointe sur son domaine. La logique servicielle du développement économique risque finalement d'échapper au périmètre métropolitain...

RELATION DE SERVICE



Pour accompagner le développement économique du territoire, certaines facettes du service aux entreprises sont dématérialisées, mutualisées et accessibles très largement, d'autres facettes sont gérées de manière personnalisée, autour de relations humaines de proximité.



UNE RELATION CROSS-CANAL QUI COMBINE UNE PRÉSENCE SUR LE WEB ET DANS DES LIEUX PHYSIQUES.

La plupart des acteurs publics et privés de service aux entreprises utilisent des outils web de plus en plus performants pour créer un premier contact avec les entrepreneurs du territoire, les informer, les orienter, puis pour gérer la relation dans la durée. C'est le cas, par exemple, de l'outil d'autodiagnostic du site Lyon Ville de l'Entrepreneuriat, du groupe Facebook Lyon French Tech ou de l'enquête en ligne Très Haut Débit. Mais cette relation à distance s'accompagne aussi d'une offre de services directement adaptée aux besoins et aux projets de chaque entreprise. Les lieux physiques et les rencontres humaines sont essentiels pour gérer des questions plus complexes et construire la relation : rendez-vous bilatéraux avec les développeurs économiques du Grand Lyon, événements et salons professionnels, Espaces Numériques Entreprises, Tubà, etc.

D'UNE DÉMARCHE DE SERVICES PERSONNALISÉS À LA CRÉATION DE PROJETS COMMUNS.

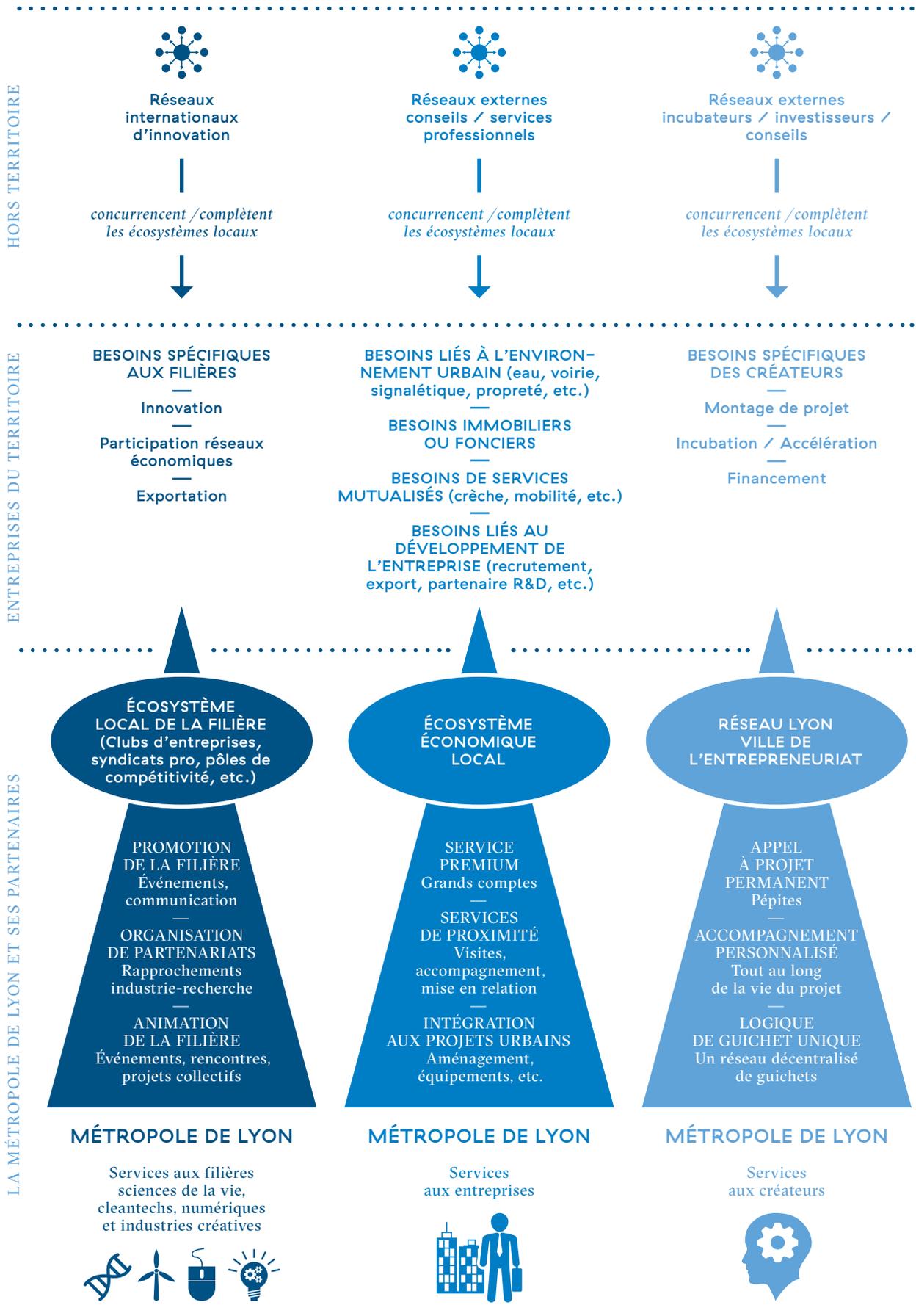
La Métropole de Lyon et ses partenaires, ont adopté une posture proactive pour aller au contact des entreprises du territoire. Les services aux entreprises ne fonctionnent pas dans une logique de guichet : la démarche est ciblée et personnalisée ; elle prend la forme de visites d'entreprises, d'appels à projets (ex. pour les « Pépites »), d'une offre de services sur-mesure d'intelligence économique, et de nombreux dispositifs dédiés aux grandes filières du territoire (sciences de la vie, numérique, cleantechs, etc.). C'est ce travail de terrain quotidien qui permet d'amener les entrepreneurs

à s'intéresser à des projets collectifs ou à s'impliquer dans des réseaux sur le long terme : rejoindre un pôle de compétitivité ou un cluster, organiser des actions inter-entreprises comme un PDIE (Plan de déplacement inter-entreprises) ou s'investir dans un projet urbain complexe (Biodistrict de Gerland, l'Appel des 30 de la Vallée de la Chimie, Pôle tertiaire de la Part Dieu, etc.).

UN RÉSEAU DE PARTENAIRES QUI COORDONNENT LEURS ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.

En coordonnant les leviers d'intervention de tous les partenaires du territoire, la démarche Grand Lyon l'esprit d'entreprise offre une gamme de services complète aux entreprises du territoire. Cet écosystème complexe permet de multiplier les points de contact avec les entreprises et propose une grande diversité de parcours d'accompagnement. En revanche, il est encore peu lisible dans sa globalité pour la plupart des entrepreneurs auxquels il s'adresse. L'enjeu est de conserver la richesse de cette offre, tout en lui donnant davantage de cohérence et en créant des passerelles entre les dispositifs proposés.

TROIS DYNAMIQUES D'ANIMATION ÉCONOMIQUE COPRODUITES AVEC LES ENTREPRISES



DÉFIS

- Passer d'un catalogue diversifié de services aux entreprises à un portefeuille d'actions cohérent, adossé à une stratégie.
- Accompagner les entrepreneurs qui expérimentent de nouveaux modèles économiques, avec une offre de services adaptée et en permanente évolution.
- Favoriser l'ancrage local des entreprises tout en leur permettant d'être compétitives et à la pointe de l'innovation dans leurs domaines.
- Développer l'entrepreneuriat comme démarche d'insertion économique et sociale.

LA VILLE COMME PLATEFORME D'INNOVATION OUVERTE

Geoffroy Bing,
Nova7

La ville est aujourd'hui le terrain d'application de nouveaux modèles d'innovation dont il est important de prendre acte pour orienter une politique de développement économique. Un certain nombre de ces modèles placent l'utilisateur au centre de la création de valeur, sociale et économique. Par voie de conséquence, les villes qui innovent sont celles qui parviennent à nourrir les relations itératives qui se jouent entre les usagers et la technologie, mais aussi

entre les usagers et de nouveaux modèles économiques.

Les signes ne manquent pas pour attester de cette tendance des acteurs économiques (grands groupes, *start-up*, associations, entrepreneurs) à centrer leurs innovations sur la production de services : la poussée forte des approches design centré-utilisateur dans les organisations, l'apparition des modèles économiques de l'économie collaborative qui introduisent les services de pairs à pairs, la montée en puissance de l'innovation sociale qui ouvre la voie à de nouveaux services à destination de publics jusque-là mis à l'écart des offres de services. Plus important encore, l'avènement de l'économie du *Big Data* laisse augurer la production massive de services sur mesure dans la ville régis par de puissants algorithmes.

Ces tendances constituent autant de nouveaux modes de production de services et laissent entrevoir des marges de manœuvre pour une collectivité qui souhaite conjuguer développement des services et développement économique.

Dans une perspective de soutien à l'innovation, faciliter l'accès aux usages devient une dimension forte de la politique économique d'une collectivité. Dans la mesure où les entreprises ont de plus en plus besoin de co-construire avec les usagers, de s'assurer de l'adéquation de leurs services avec le contexte socio-culturel des territoires, la ville devient elle-même une interface d'expérimentation essentielle dans les processus d'innovation de service. À ce titre, un volet de la politique de développement économique consiste

LEVIERS

- Mobiliser les partenaires de la démarche Grand Lyon l'esprit d'entreprise pour formuler une stratégie avec un portage politique multi-partenarial, et mettre au point de véritables synergies entre les services proposés par chaque partenaire.
- Mettre en réseau l'offre de services du territoire avec des partenaires à l'échelle mondiale pour être en mesure d'apporter un soutien à tous les entrepreneurs qui le souhaitent, que les compétences dont il a besoin soient locales ou non.
- L'exemple de la Fabrique des mobilités illustre la mise en commun d'expertises et de moyens pour inventer de nouveaux modèles dans le champ des transports et de la mobilité.
- Réaliser un diagnostic complet sur le territoire des besoins et des offres publiques ou privées de services aux entreprises. Identifier les maillons clés qui manquent localement puis susciter le développement de services adaptés (tertiaire supérieur, incubateurs, lieux d'innovation, etc.).
- Rendre les services d'appui à l'innovation plus accessibles aux publics éloignés de l'emploi. Il s'agirait notamment de créer des lieux d'innovation dans des quartiers populaires ou dans le périurbain, d'instaurer des parcours entre les dispositifs dédiés aux populations ciblées et les dispositifs classiques d'entrepreneuriat, d'organiser des événements qui créent des passerelles entre des univers qui ne se fréquentent pas (celui de la politique de la ville et celui des start-up par exemple).

non seulement à démultiplier ces interfaces (c'est la stratégie de Barcelone à travers son projet de « Fabcity »), mais aussi à les structurer, en proposant une expertise et un accompagnement permettant d'assurer la solidité des démarches d'innovation.

De manière complémentaire, les dynamiques d'innovation fondées sur les logiques de partage (*open data*, mutualisation d'équipements, tiers-lieux, etc.) attestent de l'enjeu pour une collectivité de s'ériger progressivement en plateforme d'innovation ouverte qui offrirait à tous les innovateurs les ressources et les outils facilitant la création et le déploiement de nouveaux services. Le Tubà à Lyon constitue sans doute les prémices d'une évolution importante de la politique économique. En

soutenant ce type de dispositif d'« expérimentations urbaines », la collectivité participe à l'abaissement des barrières à l'innovation, à la valorisation d'un actif économique constitué des données d'usage, et multiplie par là-même les chances de régénération de son tissu économique.

TOURISME

QUAND

DES SERVICES

TRANS

FORMENT

L'EXPÉRIENCE

URBAINE

«Cher Philippe,
Merci de nous avoir invités la semaine dernière pour la Fête des Lumières. L'ambiance et les jeux d'éclairage interactifs étaient grandioses ! Connecte toi à notre Life Book et tu pourras voir les archives de notre flux vidéo live du week-end, presque comme si tu avais été avec nous... Fais-moi penser à te raconter aussi notre séjour à l'hôtel OnlyYou. J'ai été bluffée par leur service.

Bises.
Charlie»

«Hello Charlie,
Je suis désolé de ne pas avoir pu rester vous accueillir. Lyon c'est quand même ma ville, et j'aurais bien aimé profiter de la fête avec vous... Ton histoire d'hôtel m'a intrigué et je suis donc allé voir sur leur site web. Leur concept d'hôtel collaboratif est très intéressant ; tu pourrais me raconter ton expérience ? Il faudrait que j'en parle au directeur de l'Office du Tourisme pour voir comment diffuser cette idée dans toute la ville !

À très vite.
Philippe»

«Hello,
Bien sûr les services de l'hôtel OnlyYou étaient super, mais ce qui est remarquable c'est ce qui va autour : ils nous ont fait profiter de tout un réseau de contacts géniaux. Par exemple, pour se balader en ville et voir les illuminations, ils nous ont fait rencontrer un habitant Greeter avec qui on a bien sympathisé. Il nous a emmenés voir les coins qu'il aimait bien et nous a raconté plein d'anecdotes. Le lendemain, l'hôtel nous a aidés à organiser une visite de l'expo d'art contemporain avec d'autres touristes pour profiter du tarif de groupe. Puis pour changer du restaurant classique, il nous a aussi mis en contact avec un jeune couple qui propose des « dîners sociaux » chez eux. Un moment super convivial et authentique ! Et pour notre retour il nous a même prévu un covoiturage jusqu'à l'aéroport ; je n'aurais jamais pensé à ça. Bref, l'hôtel est une sorte de plateforme qui offre plein de services originaux en s'appuyant sur tout un réseau de partenaires et d'habitants. Ce concept collaboratif est vraiment sympa, on peut faire de vraies rencontres, tout en restant autonomes et libres de faire ce qu'on veut...

Bises.
Charlie»

«Merci Charlie,
J'ai rencontré les patrons de l'hôtel et j'ai découvert qu'ils sont en train d'organiser autour d'eux une petite communauté créative d'habitants, d'entrepreneurs, et de commerçants, tous passionnés de tourisme et de leur ville. Tu sais que je suis en train de monter un incubateur dédié aux *start-up* du tourisme, et j'ai réalisé que je pouvais donner plus d'ampleur à mon projet. Ensemble, on va créer un tiers-lieu du tourisme, où professionnels et amateurs pourront se retrouver, travailler ensemble, innover et peut-être incuber des *start-up* prometteuses ! Beaucoup de partenaires sont intéressés et je rêve de faire de Lyon la première métropole du tourisme collaboratif.

Je t'embrasse.
Philippe»

ÇA NOUS CONCERNE



Pour la métropole lyonnaise, le tourisme constitue un secteur économique important : un chiffre d'affaires annuel de près d'un milliard d'euros et plus de 25 000 emplois directs et indirects. Dans un contexte économique défavorable et malgré une concurrence internationale très vive, l'industrie touristique s'y porte bien avec, par exemple, un nombre de nuitées en hausse de 1,4 % en un an pour atteindre 4,2 millions. Sur les 6 millions de visiteurs qui sont venus à Lyon en 2014, plus de 600 000 (dont la moitié d'étrangers) ont été accueillis par l'Office du Tourisme et ont bénéficié de ses services.

L'attractivité touristique est clairement un enjeu économique pour la Métropole de Lyon car les revenus ainsi captés auprès des touristes ont un effet d'entraînement non négligeable sur le reste du tissu économique local. C'est pourquoi, depuis 1998 et l'inscription de Lyon sur la liste du patrimoine mondial par l'UNESCO, la ville a

su mettre en valeur son patrimoine culturel et architectural pour attirer l'attention des touristes. Mais sur les marchés très concurrentiels du tourisme d'affaires et des *city breaks* l'enjeu est aujourd'hui triple : développer les infrastructures et les capacités d'accueil, positionner la destination Lyon dans l'esprit des visiteurs potentiels en lui donnant une image séduisante et attractive, et renforcer la culture de l'accueil et l'excellence des services pour garantir la satisfaction des touristes qui séjournent dans l'agglomération. En complément de la mobilisation collective autour de la marque OnlyLyon, la dimension servicielle de la stratégie touristique constitue bien un facteur d'attractivité majeur.

En outre, le développement d'une activité touristique dans la ville a également une influence non négligeable sur la qualité de vie des résidents eux-mêmes. Et pas uniquement parce qu'elle apporte avec elle

ENTRETIEN



Olivier Occelli,
directeur marketing
chez OnlyLyon
Tourisme & Congrès



Quels sont
les enjeux majeurs
en matière
de développement
touristique
sur le territoire de
la métropole lyonnaise ?

L'un des enjeux majeurs est de continuer à être visible. Cela passe par de grands projets comme Confluence qu'il faut continuer à faire vivre dans la ville, une stratégie offensive à poursuivre pour attirer des

entreprises – parce que le tourisme ne se limite pas à l'agrément, le tourisme d'affaires est très important à Lyon – et une politique culturelle foisonnante à entretenir avec des festivals novateurs comme Quais du Polar, les Nuits Sonores ou le Festival Lumière. Ces champs d'action ne relèvent pas directement du tourisme. Mais c'est ce qui fonde notre consistance pour attirer les visiteurs. Il ne faut pas se contenter du patrimoine. Il faut continuer à écrire l'histoire et le patrimoine, chose que Lyon fait très bien depuis plusieurs années. Un autre enjeu très important est l'accueil du touriste. Il faut qu'il se sente en véritable « client VIP » pendant tout son séjour. Parce que la puissance du web est telle aujourd'hui que ce qu'il va partager pendant son séjour

via les réseaux sociaux, les avis qu'il va poster sur TripAdvisor par exemple, vont fonder la réputation de la destination. Tout le monde doit être au niveau d'excellence pour accueillir le touriste dans la ville. Or c'est compliqué parce que celui-ci va entrer en contact avec énormément de gens entre le moment où il pose le pied à Saint-Exupéry ou à Part-Dieu et le moment où il repartira. Il est donc important que nous impliquions autour de l'objectif d'un accueil d'excellence toute la chaîne des acteurs avec qui le touriste pourra entrer en contact : les taxis, les hôteliers, les restaurateurs, la police, les agents de la propreté, les citoyens, etc. C'est ce que nous sommes en train d'impulser dans le cadre de la démarche « Destination d'excellence ».

son lot de nuisances et de conflits d'usages, lorsque l'affluence de visiteurs est très concentrée dans le temps (lors de grands événements) ou dans l'espace (dans certains quartiers historiques). Les investissements réalisés pour embellir la ville, mettre en valeur son patrimoine, profitent en effet aussi bien aux touristes qu'aux habitants. Et là encore, le développement de services de qualité peut aussi améliorer le quotidien des grands Lyonnais et les rendre fiers de leur ville (restaurants, activités culturelles, navettes fluviales, etc. autant de services qui profitent à tous).

Enfin, de nouveaux entrants n'ont pas attendu pour investir sur le territoire lyonnais, y déployer des modèles de services innovants, et bousculer un peu l'industrie touristique « traditionnelle » : alors, les Airbnb, BlaBlaCar, Uber, Vayable, concurrents ou partenaires d'une offre touristique locale ? En tous cas, il n'est plus possible de bâtir une stratégie touristique à l'échelle d'un territoire sans prendre en compte ces acteurs, et au moins dialoguer avec eux. Ils forment une partie non négligeable de l'offre servicielle de toute métropole touristique digne de ce nom.

Quels services
pourraient accompagner
la construction
de cette réputation
de « destination
d'excellence » ?

Tout un panel de services doit être mis en place pour que le touriste vive une expérience incroyable. Cela est très important à Lyon parce que nous sommes une destination de tourisme urbain, avec des visiteurs qui préparent peu leur voyage : c'est un court séjour, une respiration, avec une place importante laissée à l'improvisation. La seule chose qu'ils prévoient à l'avance, c'est le moyen de se rendre à Lyon et les nuits d'hôtels. Il faut donc trouver un savant dosage en matière d'accompagnement parce qu'ils ne veulent pas non plus qu'on les

prenne par la main. Il faut donc être là au bon moment pour les aider. Dans cette perspective, le Wifi territorial est un service que nous devons mettre en place en priorité : il s'agit d'un réseau Wifi gratuit accessible dans les principaux quartiers touristiques de la ville : le Vieux Lyon, la Presqu'île et les Berges du Rhône. Parce que les touristes étrangers, ceux en provenance d'autres continents notamment, ont besoin d'être connectés à Internet pour rechercher des informations et partager des impressions avec leur smartphone. Mais il faut surtout qu'ils soient connectés au Wifi pour pouvoir leur « pousser » des informations. C'est donc un second service, plus avancé, qui est celui de la personnalisation de l'information en temps réel. Aujourd'hui, c'est la grande

tendance dans la gestion de la relation client. Nous avons des outils qui nous permettent de savoir ce qu'a acheté la personne, quand son séjour va avoir lieu, où elle se trouve, etc. Le plus complexe est maintenant de centraliser ces données en provenance de différentes bases et de se doter d'un outil qui va nous permettre de le contacter au bon moment. Cela n'est pas vécu comme quelque chose d'intrusif par les touristes. Au contraire, il existe une forte demande d'accéder à ce type d'informations personnalisées, pour l'aider dans sa déambulation et sa découverte de la ville.

LES PROMESSES



Le développement de services dans la ville enrichit l'offre du territoire : il rend la métropole plus accessible et plus attractive pour les touristes mais aussi plus agréable à vivre pour tous. La ville servicielle promet efficacité et utilité mais elle est également créatrice de liens humains et d'émotion.



UNE UTILISATION OPTIMISÉE DES INFRASTRUCTURES URBAINES. Toutes sortes de services intelligents peuvent être développés pour améliorer l'accès des touristes aux infrastructures de la ville : patrimoine, musées, équipements de loisirs, événements culturels et festifs, commerces, hôtels, transports, etc. En les aidant à mieux planifier leurs visites, en les orientant vers des quartiers atypiques, en leur évitant de faire la queue inutilement, on améliore leur expérience de la ville et on évite les engorgements. Les plateformes de services entre particuliers pourraient aussi compléter une infrastructure professionnelle lors des pics de fréquentation : Airbnb permet par exemple à des particuliers de louer temporairement une chambre vide de leur appartement lorsque tous les hôtels sont saturés pour la Fête des Lumières.

DES SERVICES INNOVANTS, FACTEURS D'ATTRACTIVITÉ. Outre les activités classiques d'hébergement, de restauration, de visites guidées et d'événementiels, les acteurs publics et privés de la métropole ont adapté les services de la ville aux besoins de ce public particulier que sont les touristes : la Lyon City Card, le Pocket Wifi avec un boîtier de connexion mobile, mais aussi le réseau des Greeters avec ses habitants passionnés de leur ville qui partagent leurs secrets ou leurs coups de cœur avec les visiteurs, ou l'équipe des City Helpers qui sillonnent la ville pour aller au-devant des touristes et leur offrir de l'aide où qu'ils soient dans la ville. Les services numériques offrent aussi à la ville la capacité d'aller toucher

des touristes avant leur séjour ou même avant qu'ils aient l'idée de venir... Ils permettraient ainsi de réinventer le marketing touristique classique.

DES SERVICES POUR LES TOURISTES, BIEN UTILES AUX HABITANTS. En développant une offre de services innovants et de qualité pour les touristes, la Métropole contribue aussi à la qualité de vie des habitants : les City Helpers, par exemple, peuvent bien entendu renseigner les Grand Lyonnais sur la vie culturelle locale, le Wifi dans l'espace public sera utile à tous, et la Lyon City Card pourrait servir d'inspiration pour développer une carte multiservices destinée à tous les habitants.

DES RELATIONS HUMAINES POUR CRÉER DE L'ATTACHEMENT. En développant l'esprit de service, le goût de l'hospitalité chez les professionnels comme chez les habitants, la Métropole renforcera encore la qualité perçue de son offre et le degré de satisfaction des touristes. Les relations humaines qui se créent au cours d'une prestation de service, à l'occasion d'une rencontre, et tout au long du séjour, créent une forme d'attachement entre le touriste et la ville, son ambiance et ses habitants. La ville servicielle fidélise les visiteurs et leur donne envie de revenir pour vivre à nouveau ces expériences humaines riches. Certains gardent contact avec des lyonnais qu'ils ont rencontré lors de leur séjour, et peuvent ainsi donner de bons tuyaux à leurs proches qui viendraient à leur tour visiter Lyon.

LES RISQUES



Un séjour touristique est avant tout une expérience sensible, humaine, qui sort le visiteur de son quotidien. En voulant renforcer la qualité et le professionnalisme des services touristiques, en développant une offre privée diversifiée, on risque de briser l'équilibre de l'écosystème local et lisser ce qui faisait le charme d'une visite authentique.



UNE PROFESSIONNALISATION DES SERVICES AUX TOURISTES QUI LAISSE MOINS LE CHARME OPÉRER...

Les efforts en faveur de services de haute qualité et qui s'adressent à un nombre grandissant de touristes risquent de conduire à une standardisation des offres : normalisation des procédures d'accueil, logique de certification et de labellisation, utilisation massive de sites internet ou d'applications numériques pour guider les touristes et leur simplifier la vie, etc. Peut-être certains d'entre eux regretteront-ils le charme des petites imperfections, de l'improvisation et d'une ambiance plus authentique... À moins que tout cela ne puisse aussi être scénarisé de manière très professionnelle !

UNE DISNEYLANDISATION DE CERTAINS QUARTIERS TOURISTIQUES. Même si des efforts sont faits pour répartir les équipements culturels et les flux de touristes sur l'ensemble de l'agglomération, il est plus facile et plus efficace de développer de nouveaux services touristiques dans les zones les plus fréquentées. Sans volonté politique affirmée, on pourrait aller vers une *disneylandisation* de certains quartiers, où se concentre toute l'offre à destination des touristes.

UNE INTENSIFICATION DES SERVICES AUX TOURISTES AU DÉTRIMENT DES RÉSIDENTS.

Si les services de la ville sont focalisés sur les attentes des touristes, les habitants du territoire risquent de se sentir délaissés, ou même gênés dans leurs pratiques quotidiennes de la ville : horaires d'ouverture décalés, nuisances sonores, types de commerces inadaptés, etc. Ils pourraient même se sentir « dépossédés » de certains quartiers ou événements qui font partie de l'identité locale, dont ils sont fiers et auxquels ils sont attachés. Comment la Fête des Lumières peut-elle à la fois être un grand événement touristique et un moment fort pour les Grand Lyonnais ?

UN NIVEAU DE QUALITÉ DE SERVICE DIFFICILE À MAÎTRISER.

Une grande diversité d'opérateurs, publics ou privés, contribuent à l'expérience touristique des visiteurs. Mais alors, comment peut-on assurer la qualité du service, maîtriser l'image de la destination, construire la confiance avec le touriste ? Cet enjeu est encore plus fort avec la servicialisation de l'économie touristique et l'arrivée de nouveaux acteurs, notamment les habitants eux-mêmes qui deviennent en quelque sorte des « prestataires amateurs ».

DES OPÉRATEURS TOURISTIQUES EN PLACE FRAGILISÉS PAR DE NOUVEAUX ENTRANTS. L'arrivée de nouveaux opérateurs, qui s'appuient sur des plateformes numériques pour déployer des services à grande échelle sans avoir besoin d'investir dans des infrastructures, bouscule le secteur touristique traditionnel. Uber concurrence d'une certaine manière les taxis ou les transports en commun, Airbnb les hôtels et Vayable les offices du tourisme, etc. Comment un territoire peut-il gérer la bascule vers cette nouvelle économie touristique, sans perdre tous les bénéfices et savoir-faire des acteurs en place, sans mettre à mal l'investissement et l'entretien des équipements ou des infrastructures ?

RELATION DE SERVICE



Le touriste n'est plus un simple consommateur de passage, qui fait du shopping, visite quelques quartiers historiques et un ou deux musées. Grâce à la mobilisation collective de tous les acteurs du tourisme, son expérience s'enrichit, des liens se tissent, il s'implique même de manière plus active lors de son séjour.



L'ÉMERGENCE D'UN TOURISME PARTICIPATIF.

De nouvelles pratiques touristiques émergent dans la métropole. Elles font participer la population aux activités d'accueil (des *Greeters* pour les visites et l'animation, des hôtes particuliers pour l'hébergement, etc.), ou impliquent les visiteurs dans la vie locale du territoire visité (ateliers créatifs, œuvres d'art participatives, etc.). Elles réinventent ainsi la relation entre touristes et résidents, elles proposent aux visiteurs une expérience plus authentique, et associent les habitants pour renforcer le caractère hospitalier de leur territoire. La collectivité pourrait alors jouer un rôle d'animateur ou d'intermédiaire entre ces communautés de touristes et d'habitants.

DES SERVICES PERSONNALISÉS : UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DE L'EXPÉRIENCE TOURISTIQUE. Lorsqu'un touriste choisit une destination urbaine pour un court séjour, il vient profiter de la ville mais n'a en général pas programmé de visites ou d'activités à l'avance. Pourtant, une fois sur place il ne faut pas qu'il s'ennuie, qu'il se sente perdu ou abandonné. À l'ère numérique, les villes et les opérateurs de tourisme trouvent de nouveaux canaux de communication pour pousser des suggestions ou des services personnalisés, de manière non intrusive. La collectivité joue un rôle important dans la mise en place et la gestion de l'infrastructure servicielle qui rend possibles ces services (Wifi gratuit, cartes, etc.).

AVEC LES DONNÉES COLLECTÉES ON TRANSFORME LA RELATION QUE L'ON ENTRETIENT AVEC LES TOURISTES.

La plupart des activités des visiteurs ou leur consommation de services touristiques laissent des traces numériques dans la ville et constituent une source très riche d'informations : Où sont-ils ? Que visitent-ils ? Que consomment-ils ? Que prennent-ils en photo ? Avec qui entrent-ils en relation ? etc. Les opérateurs et les collectivités utilisent de plus en plus ce gisement de données pour transformer leur relation avec les touristes : inventer de nouveaux services plus personnalisés, optimiser la gestion des flux, cibler la communication, et même faire varier les prix des prestations, etc.

DES EXPÉRIENCES DE SERVICES QUI FONT VIVRE UNE MARQUE COMMUNE. À Lyon, la plupart des opérateurs se sont fédérés sous la bannière OnlyLyon pour communiquer auprès des touristes d'une même voix. Qu'il s'agisse des collectivités, des associations, des entreprises et même des habitants ambassadeurs, ils contribuent ainsi à véhiculer une image cohérente de la ville. À travers la diversité de leurs services (hébergement, visites, commerces, restauration, culture, transports, loisirs, etc.), ils construisent une relation entre la marque et le touriste qui se sent rassuré et guidé. Par chaque expérience de service, il développe une forme d'attachement émotionnel avec la ville et sa marque.

ET SI TOUTE LA VILLE ÉTAIT MOBILISÉE POUR ACCUEILLIR LES TOURISTES?



DÉFIS

- Coordonner des services hétérogènes pour donner de la cohérence à la ville comme destination touristique.

- Réguler l'arrivée sur le territoire d'opérateurs basés sur des plateformes numériques : services à la demande (type Uber), mise en relation de particuliers (type Airbnb).

- Stimuler l'innovation et favoriser l'émergence de nouveaux modèles de services touristiques.

- Diffuser une culture de l'accueil « lyonnaise » auprès des professionnels du tourisme, de tous les prestataires de services dans la ville, et même des habitants.

MODERNISER LES INFRASTRUCTURES POUR DÉVELOPPER DES SERVICES TOURISTIQUES D'EXCELLENCE

Brice Duthion,
maître de conférences
et responsable
de l'équipe en charge
du tourisme
au Conservatoire national
des arts et métiers
(Le Cnam)

Texte issu d'un article
publié par l'auteur
dans la revue *Espaces* n°321
(novembre 2014)

La combinaison touristique française ne peut pas être simplement résumée à ces quelques éléments, mais on peut retenir que la France touristique demeure compétitive dans le monde grâce à la « trinité » formée par l'aéroport, la route et le patrimoine. La France n'est pas devenue par hasard la première destination touristique au monde. Les principales « vertus » touristiques françaises sont la desserte aérienne du territoire (nombre de compagnies et production de sièges), la qualité de son réseau d'infrastructures terrestres (routières et ferroviaires) et la densité de son patrimoine culturel (sites et expositions).

Pourtant, depuis le début de la mondialisation, la

France donne l'impression de vivre le tourisme « par procuration », comme si l'État et les pouvoirs publics s'étaient habitués à l'idée d'un secteur vivant une rente de situation inépuisable. Les concurrences se multiplient dans le monde, pendant que les clientèles internationales toujours plus nombreuses choisissent d'autres destinations. Les conclusions des Assises nationales du tourisme 2014 ainsi que de nombreuses publications récentes soulignent l'impérieuse nécessité de repenser le tourisme en France, trop parisien, trop sûr de lui, trop endogame.

La France du tourisme doit entamer une véritable révolution, en s'inspirant de modèles

LEVIERS

- S'appuyer sur l'expérience collective autour de la marque OnlyLyon pour mieux coordonner les offres des opérateurs concernés (exemple de synergie déjà opérationnelle : le service Vélo'v a été intégré au Lyon City Pass pour les touristes).

- S'appuyer sur le potentiel d'innovation de ces nouveaux entrants pour enrichir l'offre du territoire et créer un climat de coopération. À l'occasion d'opérations événementielles, lorsque la demande locale est saturée, valoriser l'intérêt d'un partenariat (par exemple lors de la Fête des Lumières).

- Accompagner les acteurs du territoire dans leur évolution en intégrant l'approche servicielle et les outils numériques dans leur offre, en bâtissant des plateformes et des écosystèmes locaux.

- Professionnaliser les « prestataires amateurs » et animer les communautés d'habitants qui accueillent les touristes.

- Créer un incubateur innovant dédié au tourisme (sur le modèle du Welcome City Lab parisien).

- Initier la création de plateformes locales de services touristiques collaboratifs qui mettent en relation les touristes entre eux lorsqu'ils séjournent à Lyon.

- Animer les réseaux d'innovateurs touristiques en créant par exemple un tiers lieu, espace de coworking, pour les accueillir et leur permettre de faire émerger des projets.

- Proposer des formations à certains intervenants professionnels ou amateurs.

- Expérimenter de nouvelles démarches de transformation sociale : valoriser les comportements accueillants, s'appuyer sur des leaders d'opinion, favoriser du mimétisme positif, etc.

internationaux réussis (l'entreprenariat en Autriche, les campagnes de promotion Visit Britain, la marque New York). L'amélioration de la qualité de l'offre, le développement d'une culture de l'hospitalité (y compris linguistique), le virage de l'économie numérique, la formation et la professionnalisation des personnels doivent en être les piliers, comme la création de pôles de compétitivité touristique autour de marques et de savoir-faire incontournables (Paris, French Riviera, French Alps, Bordeaux, Loire Valley, etc.).

Mais la modernisation et le développement des infrastructures touristiques ne doit pas être laissé de côté, ne serait-ce que pour capter la part

naturelle des volumes croissants de visiteurs des quinze ou vingt prochaines années. Cet investissement doit porter surtout sur les portes d'entrée internationales en France, notamment aériennes et ferroviaires. La France peut devenir, avec Paris comme poumon de l'économie touristique, le hub européen pour les touristes internationaux. Mais la France ne se résume pas à sa seule capitale. Le développement de hubs régionaux, en soutien de destinations touristiques phares, doit être favorisé. Des moyens pourraient être concentrés sur quelques hubs de qualité seulement (Lyon, Marseille, Nice, Toulouse). Dans une vision multimodale des mobilités

touristiques, d'autres points d'entrée sont à considérer, avec pour objectif principal d'éviter les ruptures de charge et d'optimiser le service rendu au client : les gares. Les grandes gares accueillent des touristes étrangers sur notre territoire et contribuent au développement de l'offre touristique régionale. La SNCF investit dans leur modernisation. Mais ce n'est pas suffisant. Il suffit d'observer la signalétique en gare du Nord pour comprendre que la France du ferroviaire n'a pas encore la « culture du client ».

.....
E.....

ADMINISTRATION
.....

UN MOYEN

POUR

SE RAPPROCHER

..... **DE**

L'USAGER
.....

La journée de Paul s'annonce chargée! Il doit d'abord poser les enfants à leurs écoles, le petit en primaire, la grande au collège. Inutile de courir, une alerte *TopNote* vient de l'informer que l'enseignant qui assure la première heure de cours de sa fille est absent. Puis direction la salle de réunion où il fera des propositions pour un système de normalisation de données d'une collectivité pour laquelle travaille son entreprise. Un vrai casse-tête parce que les normes évoluent avec les techniques et que les techniques évoluent en permanence! On lui demande donc de trouver la solution la plus stable et la moins coûteuse tout en sachant qu'elle ne sera qu'une étape... Mais l'enjeu est de taille: le nombre d'objets connectés ayant explosé, le volume des données a cru de manière exponentielle, de même que la création de valeur. Avec quinze dispositifs d'Internet des objets implantés à Chicago, le gain a été de 8,1 milliards de dollars²⁶!

Ensuite, vers 13h, il voudrait prendre un peu de temps pour aller voir son père, 93 ans et affaibli, mais qui, mordicus, veut rester chez lui! D'ailleurs, Paul doit bien reconnaître que c'est mieux comme ça surtout depuis que la Métropole a mis en place *AllDom*. Tous les services auxquels son père a droit sont répertoriés et centralisés sur la plate-forme — y compris l'alerte en cas de problème —, et ceux qu'il commande sont inscrits dans l'agenda partagé par tous, de la coiffeuse à domicile au kiné. Mais pour Paul, le vrai plus, c'est le mot que chacun peut laisser dans l'application. On peut parler à tous, ou seulement à quelques uns, et même au médecin en toute confidentialité. Paul n'a plus besoin de se livrer à des contorsions d'emploi du temps pour croiser l'aide ménagère entre deux portes et s'assurer que tout se passe bien. C'est rassurant et en même temps, Paul s'aperçoit que moins sa présence est requise pour régler des problèmes matériels, moins il voit son père...

Oups! Il a failli oublier les préparatifs des vacances! Son passeport est à refaire et il doit s'occuper de sa carte européenne d'assurance maladie. Il lui reste 15 minutes de bus avant d'arriver au bureau, cela devrait suffire. Depuis son smartphone, il accède au portail des services publics, tous y sont disponibles peut importe que ce soit la préfecture, une mairie ou la Métropole qui les assure. Franchement, ces découpages sont peut-être nécessaires, mais quel embrouillamini pour l'utilisateur! Tous les documents importants qui le concernent y sont numérisés et groupés, ce qui le dispense de produire des justificatifs pour chacune des démarches qu'il veut faire.

Dernière étape de sa journée marathon, le groupe de travail «Co-produire les services publics». Il rassemble habitants, élus et techniciens de la Métropole pour savoir comment les usagers peuvent concevoir et produire les services publics. Beaucoup de domaines ont déjà bénéficié de l'engagement du public, qu'il s'agisse de *crowdsourcing* des recherches scientifiques, du comptage de faune et de flore, de la production de cartes, etc., où même à travers une application comme *citizen connect*²⁷. Depuis plusieurs mois, son groupe avance sur une expérimentation: confier à des habitants des heures de soutien scolaire *en collègue*. Une occasion de réfléchir à un meilleur service mais aussi à toutes les difficultés à lever: responsabilité, continuité de service et égalité d'accès²⁸!

²⁶ Voir *Big Data et objets connectés*, rapport de l'Institut Montaigne, 2015, pp. 15-16 et 93.

²⁷ Ces exemples sont tirés du rapport d'Élisabeth Lulin pour l'Institut de l'entreprise, *Service public 2.0*, 2013.

²⁸ Voir *Ensemble pour améliorer les services publics: Partenariat avec les citoyens et la société civile. Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris. DOI: dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr.

ÇA NOUS CONCERNE



Dans un contexte général de finances publiques contraintes, l'action publique est interrogée à l'aune de son efficacité (rapport coût / performance). C'est toute la réflexion autour de l'administration qui s'en trouve posée: «L'enjeu pour les dix années à venir, explique le rapport que France Stratégie consacre à l'évolution des politiques publiques, est [...] de redéfinir les fondements de l'offre de services publics en repensant globalement l'articulation entre besoins, missions et organisations. Ce n'est qu'à cette condition que l'action publique peut espérer devenir plus simple, plus agile et plus efficace²⁹». Pour faire mieux avec moins, l'État comme les collectivités cherchent des leviers d'amélioration du côté des outils numériques, avec deux principaux axes de travail. Le premier concerne la numérisation des procédures et la dématérialisation de la relation de service. Le second, renvoie à l'utilisation et au croisement des données.

Mais si le numérique porte d'importantes promesses, sa mise en œuvre suppose une réorganisation en profondeur des services.

La Métropole qui n'échappe pas à ce contexte général est ainsi engagée dans une démarche de modernisation de ses services. Du côté de la numérisation, elle a déjà investi dans un premier travail de guichet unique permettant la centralisation de la Gestion des RÉclamations COmmunautaires (GRECO). Elle dispose donc d'une expérience à la fois de la réalisation d'une entrée de service unifiée mais aussi des freins à lever pour aller plus loin dans la mise en place de ce type de programme, freins qui concernent en particulier le double découpage des services par politiques publiques et par compétences, métropolitaines ou communales. Ces transformations en cours ont représenté des petites révolutions pour le Grand Lyon: la construction d'une relation de service directe avec l'utilisateur — alors que la collectivité

ENTRETIEN



Hervé Groléas,
directeur de l'innovation
numérique & systèmes
d'information
(DINSI) au sein de la
Métropole de Lyon



Quels sont
les gains d'efficacité
et financiers attendus
de l'e-administration ?

L'impact du numérique sur les coûts se voit à trois niveaux différents. D'abord, clairement, la modernisation de l'administration et l'informatisation des *process* de gestion ont permis des économies de fonctionnement et des gains d'efficacité.

Mais, surtout, un second gain concerne la relation de service à l'utilisateur. Aujourd'hui, un travailleur social d'une Maison du Rhône passe 50 % de son temps à effectuer un travail administratif: gestion de dossier, saisie, vérification, croisement de données, etc. Cette charge est lourde et se fait au détriment du cœur de métier qui est d'apporter des solutions aux personnes en difficulté. Informatiser la gestion d'un dossier permettrait donc de libérer du temps afin de repositionner l'agent sur son cœur de métier et donc d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. Pour d'autres services, si l'on parvient à déporter une partie du travail de l'administration vers l'utilisateur – comme pour les billets SNCF qui sont désormais édités par les utilisateurs et plus (ou

moins) par les agents – alors il devient possible de redéployer des moyens à une vraie relation de service. L'objectif n'est donc ni de supprimer la relation ni de la déshumaniser, il est de dématérialiser le service là où le présentiel ne représente que peu de valeur ajoutée pour le concentrer là où c'est important.

Enfin, au-delà de l'administration, il y a des gains pour l'utilisateur. Il ne se déplace plus, il ne fait plus la queue au guichet, c'est toujours ouvert, il a toujours le bon formulaire, etc. De ce point de vue, c'est un gain pour l'accès aux droits.

était en partie masquée par des DSP — et une mise sous tension nouvelle de la chaîne de service (demandes, suivis des demandes, pilotage de la qualité de service, communication des données aux communes, etc.). Avec l'arrivée de la Métropole, ces situations auront tendance à se complexifier pour deux raisons. La première est l'extension du champ des services rendus ; ses compétences, notamment l'action sociale, impliquent plus fortement qu'avant des métiers de la relation de service. La seconde raison est que, contrairement à la communauté urbaine qui gérait de la relation avec des usagers anonymes, la Métropole délivre des prestations, comme le RSA, qui supposent une relation nominative et personnalisée au bénéficiaire.

La Métropole est également concernée par l'utilisation des *big data* appliquées à l'amélioration des politiques publiques. Des expériences déjà conduites sur le territoire lyonnais dans le champ des déplacements et ailleurs en France et dans le monde ont fait la preuve de la pertinence de ce levier d'action (cf. entretien avec Hervé Groléas).

La conséquence — ou la condition de possibilité — de ces transformations est une inversion de la logique de service.

De fait, la dématérialisation d'un nombre important de procédures administratives modifie en profondeur l'organisation des services des administrations et plus encore leurs relations aux usagers. Ces derniers sont de moins en moins contraints par des logiques de guichets. À l'inverse, ce sont les services qui, de plus en plus, sont accessibles via des plateformes et s'adaptent à la demande des usagers. Aussi la servicialisation de l'administration, via le numérique, doit-elle reposer sur une plus grande prise en compte de la demande et des besoins des usagers. « Comme le décrit Élisabeth Lulin, il s'agit de considérer sous un jour entièrement nouveau la manière de définir et de produire le service public, et surtout le partage des rôles entre l'utilisateur et l'administration. Cette dernière devient dans cette perspective une facilitatrice, un véhicule de coordination de l'action collective des citoyens³⁰ ».

Au-delà
de la dématérialisation,
y a-t-il également
des gains à chercher
du côté
des données ?

Oui et notamment dans le croisement des données qui peut permettre d'améliorer l'action publique. New York a croisé des données concernant les incendies, l'implantation des casernes, la vétusté des bâtiments, etc. L'analyse a permis de redéployer les casernes sur le territoire avec pour effet de diminuer de manière très nette les délais d'intervention. Les expériences montrent donc qu'il y a des gains d'efficacité pour l'action publique, mais c'est encore émergeant et complexe parce que ça suppose de sortir des logiques

sectorielles de l'action publique. Pour améliorer ces gains, la Métropole se positionne comme un organisateur des acteurs de service. Nous faisons du numérique une politique publique, mais nous n'en avons pas l'autorité légale. Donc, à défaut d'autorité, nous construisons de la légitimité, en particulier en fournissant des données avec la volonté de favoriser l'émergence d'initiatives privées sur le territoire, dès lors que l'on peut identifier un modèle économique. Les données sont assorties de conditions permettant de nous assurer que l'on ne crée pas de situation de monopole et que l'utilisation qui en est faite est conforme à nos politiques publiques.

Il existe cependant des difficultés à lever pour maximiser les opportunités de marché,

en particulier il faut arriver à produire des données normalisées afin qu'elles soient inter-opérables, puisque c'est dans le croisement des données que se crée de la valeur ajoutée.

²⁹ *Quelle action publique pour demain ? 5 objectifs, 5 leviers*, rapport de France Stratégie, 2015, p. 19.

³⁰ Julien Damon, *Smart Cities*, rapport de l'Institut de l'entreprise, p. 47. *Services publics 2.0*, Élisabeth Lulin, *op. cit.*, p. 35.

LES PROMESSES



Appuyée sur la numérisation et l'exploitation des données, l'e-administration porte la promesse d'une meilleure efficacité à moindre coût. Toutefois, si les outils techniques sont décisifs pour obtenir ce résultat, ils ne peuvent être appliqués sans une réorganisation profonde de l'action publique.



UNE ACCESSIBILITÉ RENFORCÉE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE. Accessibles en ligne 24 / 24h, les services dématérialisés ne supposent pas que l'utilisateur se déplace ou qu'il attende des heures d'ouverture. Tous les utilisateurs y trouvent un gain, en particulier les personnes qui en sont éloignées par l'effet de l'âge, de la maladie, de la géographie ou par le fait de situations de handicap.

DES COÛTS DE PRODUCTION RÉDUITS. Les services dématérialisés vont dans le sens d'une baisse des coûts en particulier parce qu'ils supposent moins d'infrastructures d'accueil et moins d'agents mobilisés.

UNE RELATION À L'USAGER DAVANTAGE PERSONNALISÉE ET UN MOINDRE NON-RECOURS AUX DROITS. L'utilisation de données croisées permet de proposer des services plus ciblés et individualisés. Elles documentent plus efficacement les situations et contribuent à guider l'action de la puissance publique, par exemple pour éviter la fraude, minimiser le non-recours aux droits (pré-remplissage des formulaires de demandes, repérage des non-recourants), etc.

DAVANTAGE DE TRANSPARENCE ET UN MEILLEUR CONTRÔLE CITOYEN DE L'ACTION PUBLIQUE. Publication de l'allocation des dépenses publiques, des notes de frais³¹, etc., il s'agit de concourir à un meilleur contrôle de l'action publique.

DES SERVICES PUBLICS CO-CONÇUS ET CO-PRODUITS. Le numérique donne les moyens de réorganiser en profondeur les services, notamment en accordant la possibilité aux citoyens de les co-produire à travers ce que l'on nomme le « gouvernement par plateforme³² ». Là, on peut « considérer la relation de service public comme une activité dans laquelle chaque partie prenante joue son rôle de prescripteur³³ [...] ». Selon l'OCDE, c'est un moyen de produire des services plus adaptés pour un coût moindre. Le rapport ajoute que, compte-tenu de la décentralisation des services publics, la plupart des développements se font au « niveau sous-national³⁴ », ce qui laisse à la Métropole un réel espace d'innovation.

UNE COMPLEXITÉ DES DÉCOUPAGES ADMINISTRATIFS ATTÉNUÉE.

Un portail agrégeant l'ensemble des services va dans le sens d'une simplification des démarches et des procédures. Il suppose également de rendre plus transparents les découpages administratifs et / ou territoriaux quand ils brouillent l'action publique et la relation de service.

DES AGENTS REPOSITIONNÉS SUR LEUR CŒUR DE MÉTIER. La numérisation des services permet de déporter vers l'utilisateur une partie de la tâche auparavant réalisée par l'agent public. Du temps est libéré permettant à l'agent de se recentrer sur une relation de service à plus forte valeur ajoutée.

LES RISQUES



Fragilité de la sécurité et confidentialité des données, inégalité d'accès ou encore effritement de la relation de service, autant de risques portés par la dématérialisation des services.



DES FRACTURES NUMÉRIQUES POTENTIELLEMENT EXCLUANTES.

Le Centre d'analyse stratégique identifie trois fossés, « générationnel », « social » et « culturel »³⁵. Le risque existe ainsi de développer des solutions de services certes plus efficaces pour le plus grand nombre mais qui oublieraient les plus fragiles.

CONFIDENTIALITÉ ET SÉCURITÉ DES DONNÉES : DEUX ENJEUX MAJEURS DIFFICILE À STABILISER.

L'augmentation des données nominatives fait croître le risque relatif à leur confidentialité et à leur protection, à la fois contre une intrusion extérieure (piratage) mais aussi une mauvaise utilisation par l'institution (surveillance).

LA NORMALISATION DES DONNÉES : UNE NÉCESSITÉ EN CHANTIER POUR PERMETTRE LEUR EXPLOITATION ET L'INTEROPÉRABILITÉ DES BASES.

Aujourd'hui, la normalisation n'est pas achevée et il existe un risque d'investissement inutile pour la production de données aux formats qui ne s'imposeront pas. Denis Berthault, Directeur du développement des contenus en ligne chez Lexis Nexis, explique que la libéralisation des données publiques concerne toute une chaîne de production (*back-offices* de production, logiciels, normes et process), soit un « mode industriel de production et de diffusion des données organisé en conséquence³⁶ ». La difficulté est que la Métropole n'est pas décisionnaire sur les questions de normes.

DES SERVICES PUBLICS GOMMÉS

DU TERRITOIRE PHYSIQUE. La dématérialisation de la relation de service porte le risque d'un effritement du « lien » de l'institution à l'utilisateur. Les services publics ne doivent pas seulement être présents sur le territoire pour les services qu'ils rendent, mais également parce qu'ils affirment le rôle de la puissance publique.

QUELLES GARANTIES POUR LES SERVICES PUBLICS ?

La création de gouvernement par plateforme permettant la co-conception et la co-production des services publics pose les questions de l'universalité des services publics. Dès lors qu'une forme optimisée de ceux-ci reposerait sur l'engagement de la société civile, quelle garantie a-t-on que certaines villes ne bénéficieraient pas de meilleurs services tandis que d'autres devraient se contenter d'une « version de base » ? De même se pose la question de la robustesse du service et de la responsabilité des intervenants. Comment s'assurer du même degré d'engagement selon les périodes de l'année ? Comment être certain de la qualité du service rendu ?

³¹ Julien Damon, *op. cit.*, pp. 115, 120-121.

³² Élisabeth Lulin, *op. cit.*, pp. 37 et sq.

³³ Pierre Bauby et Francis Ginsbourger, « Services publics : une nécessaire co-production », *CFDT-Cadre Revue*, n°444, 2011, p.23.

³⁴ Voir OCDE, 2014, *op. cit.*, p. 92.

³⁵ *Le fossé numérique en France*, CAS, Rapports et documents, n°34, 2011.

³⁶ « L'open data est un révélateur violent de l'inadaptation de l'administration », publié sur gazette.fr le 4 octobre 2013.

RELATION DE SERVICE



Dématérialisation et participation sont deux évolutions majeures du service public qui devraient profondément transformer la relation de service.



L'USAGER SEUL FACE À LA MACHINE.

Entre l'utilisateur et celui qui rend le service il n'existe qu'un lien virtuel, parfois même il n'y a personne de l'autre côté de l'écran. Dans ce cas, c'est la question de l'accompagnement qui est posée. Le cadre de la relation de service est le design d'une page Web à partir de laquelle comprendre « le mode d'emploi » quand, auparavant, l'utilisateur pouvait se faire aider par l'agent situé de l'autre côté du guichet. Cette dématérialisation et dépersonnalisation de la relation de service sont parfois compensées par la présence d'un personnage virtuel, comme Amélie, la « conseillère virtuelle » du la Sécurité sociale en ligne.

REPORT PARTIEL DE LA PRODUCTION DU SERVICE SUR L'USAGER.

La dématérialisation du service a permis de reporter sur l'utilisateur une partie de la réalisation du service, allégeant partiellement le coût de production de celui-ci. Le bénéficiaire est mis à contribution, par exemple en remplissant son formulaire en ligne. La relation de service s'en trouve modifiée : il n'y a plus d'un côté, l'agent producteur de service, et de l'autre, l'utilisateur, consommateur.

LA COPRODUCTION DU SERVICE : VERS LA FIN DE LA DISSYMMÉTRIE DE LA RELATION DE SERVICE ?

Le gouvernement par plateforme est défini comme le cadre ou « un État [...] s'emploie délibérément à permettre à d'autres de fournir des services qu'il fournissait également — ces autres pouvant être des citoyens, ou des entreprises³⁷ ». L'évolution vers une administration numérique donnant aux citoyens la possibilité de coproduire voire co-concevoir les services contribue davantage encore à modifier la relation de service. Dans ce cadre particulier, il faudra établir la confiance entre les citoyens qui

rendent le service et les bénéficiaires qui ne participent pas à sa production. On peut par exemple prendre l'exemple d'une aide à la surveillance dans les quartiers résidentiels. La question de la confiance que peuvent leur accorder les autres résidents sera essentielle dans la relation de service, y compris dans celle qui lie les habitants à l'institution, garante *in fine* des services publics.

LA PRISE EN COMPTE DU SAVOIR D'USAGE.

La relation de service est souvent très descendante, allant d'une administration centrale à un usager profane. Plus l'utilisateur est amené à participer — soit qu'une partie du service demeure à sa charge soit qu'il en soit réellement co-producteur —, plus on lui reconnaît une compétence. Cette reconnaissance n'est souvent qu'implicite et il est possible que la relation de service en souffre.

LES DONNÉES, UN NOUVEL OPÉRATEUR DE LA RELATION DE SERVICE ?

La dématérialisation peut amener un agent virtuel à être partie prenante de la relation de service, ce qui pose la question de la place des données et des algorithmes d'analyse. Les exemples de Facebook ou de Google, qui produisent de la recommandation, l'illustre. Leur efficacité repose sur les données des utilisateurs, autrement dit, sur ce que chacun est prêt à déposer comme informations le concernant. Dans l'hypothèse du développement d'une plateforme unique centralisant l'ensemble des données de chacun pour améliorer la rapidité et la qualité des services, cette question deviendrait centrale³⁸.

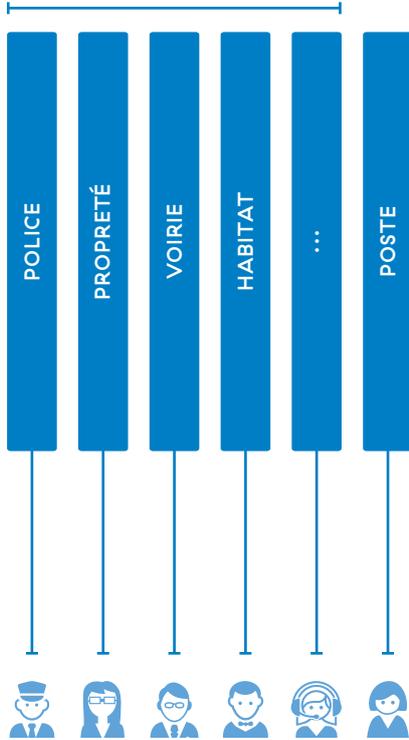
³⁷ Quelle action publique pour demain ?, op. cit., p. 24.

³⁸ Voir le projet de la FING, Self Data et ses enseignements, sur www.mesinfo.fing.org.

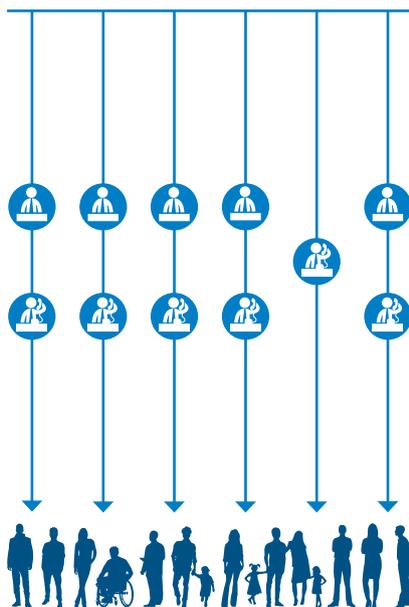
E-ADMINISTRATION: DES SERVICES TRANSVERSAUX POUR DES POLITIQUES PUBLIQUES DÉCLOISONNÉES

SERVICES PUBLICS DES ADMINISTRATIONS

Organisation en silo

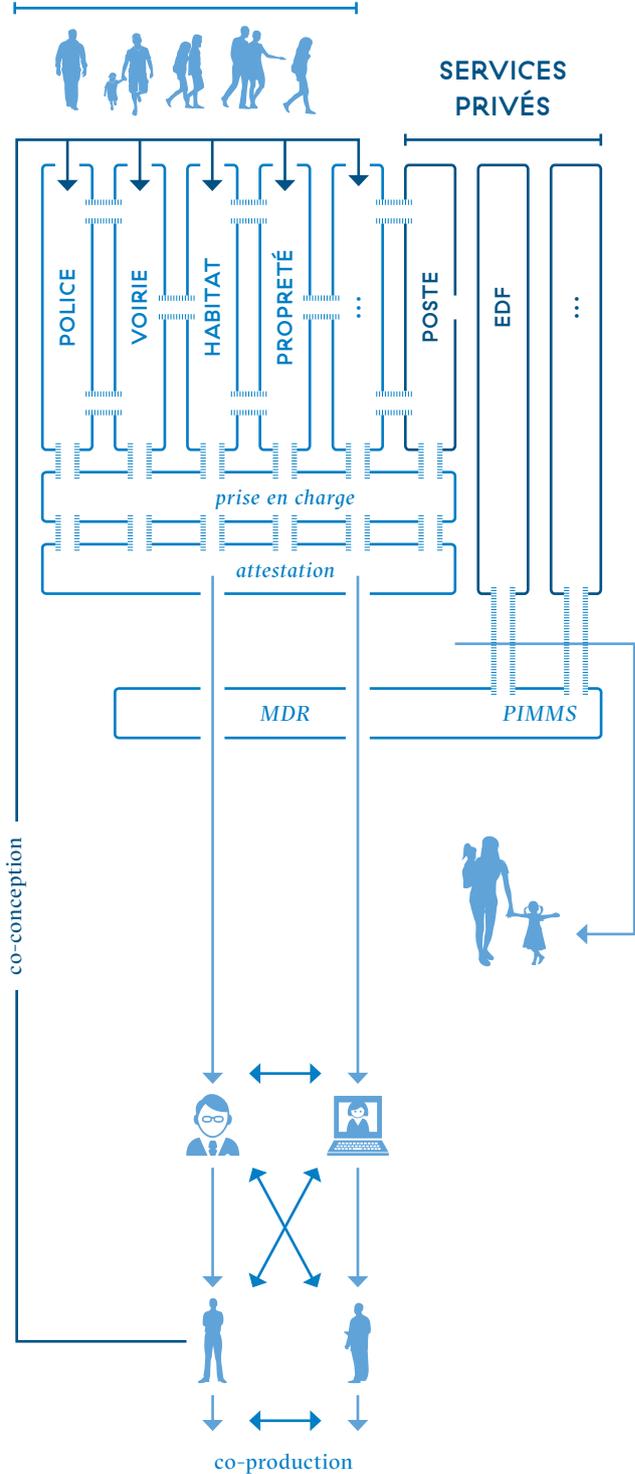


Accueil du public
au guichet
ou par téléphone



HIER

SERVICES PUBLICS DÉCLOISONNÉS



DEMAIN

DÉFIS

- L'e-administration suppose de défaire les silos des politiques publiques, de dépasser les découpages territoriaux et les répartitions des compétences.

- Des défis d'ordre technique, concernant les normes, mais aussi la prise en compte des problèmes de sécurité sont posés. Ils sont d'autant plus complexes à relever que tout ne dépend pas de la Métropole. Parallèlement, des questions d'usages se posent autour des données (consentement des utilisateurs, monétisation, confiance, etc.).

- La coproduction des services publics se heurte à la fois à des freins culturels et à des questions réglementaires et / ou juridiques (égalité d'accès, continuité, responsabilité, etc.).

DES SILOS VERTICAUX AU GRAND SILO HORIZONTAL ?

Julien Damon,
professeur associé
à Sciences Po
(www.eclairs.fr)

E-administration et révolution numérique alimentent la chronique. La multiplication des applications et l'augmentation des performances des systèmes d'information commanderaient la fin des vieilles administrations organisées en tuyaux d'orgue et silos de bureaucratie. Le développement du numérique signerait l'affirmation de l'usager, véritablement au centre, non pas seulement des discours, mais bien de la réalisation des politiques publiques. La ville servicielle (après la ville industrielle) et

la ville intelligente (gérant les données avec perspicacité) permettraient l'éclosion de nouvelles relations, plus horizontales et plus efficaces. Incontestablement, le développement exponentiel du numérique (il y a un quart de siècle le smartphone était un mirage) conduit à des relations plus collaboratives, détachées des réglementations traditionnelles. Ce qui n'est pas sans poser de problèmes aux hôteliers, aux taxis et aux mairies. L'administration ne se voudrait plus *top down* ou *BtoC* (prononcez BitouCi, pour *Business to Consumer*). La perspective plus révolutionnaire (il faut dire « disruptive ») s'incarne dans une collaboration *CtoC* (prononcez CitouCi) pour *Citizen to Citizen*. Les habitants s'informent et échangent. Ils traitent des difficultés qu'ils rencontrent et font remonter, mais aussi des solutions qu'ils proposent ou ont essayé, entre

eux, sans administration. Ils ont quitté les grands silos verticaux ; ou aspirent à le faire. Les villes dynamiques, elles, aspirent à leur proposer un silo horizontal ouvert que les experts baptisent une plateforme. Ce renversement de silo et de logique pousse à innover, afin de fournir des services intégrés et des points d'entrée uniques (à rebours de la myriade de guichets thématiques et d'encombrements bureaucratiques). Mais il y a certainement loin de la coupe aux lèvres. La fracture numérique demeure une réalité (en témoignent les files d'attente aux divers guichets physiques). L'extension d'une plateforme satisfaisant l'ensemble des affaires traitées par les anciens silos suppose la pleine compétence sur tous ces dossiers (de l'urbanisme à l'action sociale). Enfin, s'il y a des gains à espérer, un renversement intégral ne s'opère pas

LEVIERS

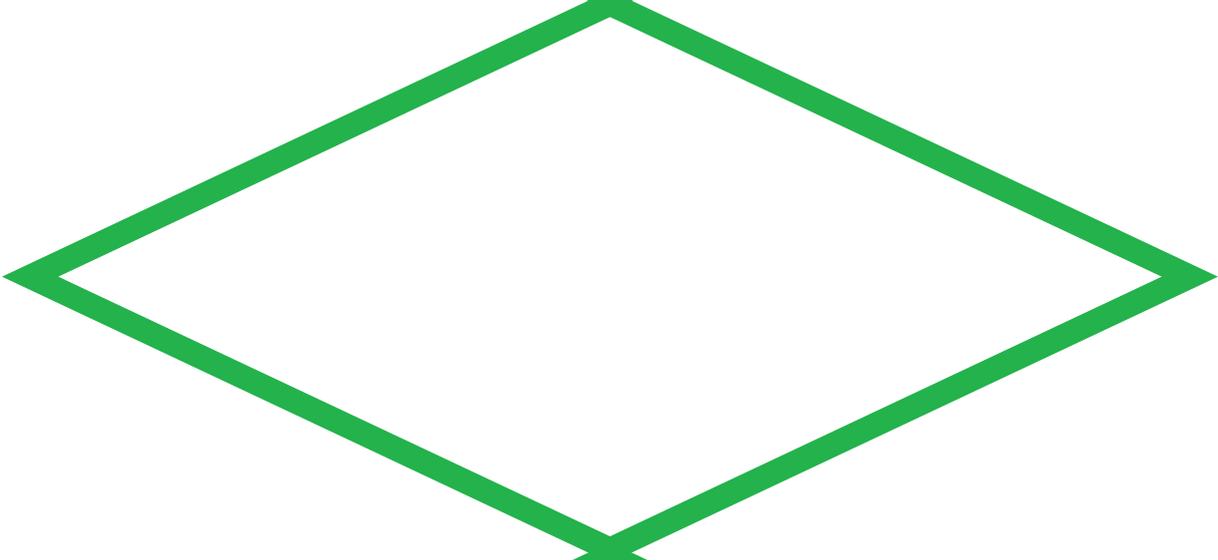
- La création de la Métropole et le regroupement de compétences (techniques et sociales) jusque-là éclatées offrent une occasion de repenser l'organisation des services. Si ce levier interne est nécessaire, il ne règle pas tout ; un travail de coordination reste à faire avec les autres administrations, notamment les communes, pour réfléchir à des portails de services qui dépassent les frontières administratives.

- Pour ces deux questions, il ne paraît pas y avoir de «levier local», les questions d'usages et de techniques ne pouvant qu'être pensées à la large échelle. Il n'en constitue pas moins des enjeux clés localement, pour lesquels la Métropole gagnera à s'allier avec des acteurs nationaux. Au plan technique, elle peut se rapprocher de l'Union européenne et de l'Etalab du SGMAP pour la France, notamment pour pousser les solutions qui lui paraîtraient les mieux adaptées. Concernant les questions d'usages, la FING a mis en place une démarche *Self Data* qui pourrait servir de levier à la production d'applications locales.

- S'appuyer sur la notion de mutabilité qui cherche le meilleur moyen de rendre le service à partir de moyens techniques ou organisationnels sans cesse en évolution. Le passage par l'expérimentation, pour valider les modèles d'organisation de service, et acculturer agents et usagers, est sans doute un levier utile³⁹.

sans transition délicate pour les organisations et les personnels. À ce stade, la leçon tient d'une maxime assez simple : les administrations doivent en finir avec leurs usages d'un autre âge afin de se mettre véritablement au service des usagers qui, ensemble, inventent un monde nouveau. Mais ce monde nouveau, comme le monde ancien, ne se fait pas en un jour.

³⁹ On ne peut à ce sujet que renvoyer aux rapports récents, qui de Élisabeth Lulin à Julien Damon, en passant par les auteurs du rapport de l'OCDE, appuient tous leur démonstration sur les expérimentations de terrain qu'ils ont relevé partout dans le monde.



**COMMENT
ET
AVEC QUI
FAIRE
LA VILLE
SERVICIELLE ?**

INTRODUCTION

Si l'examen systématique de différentes politiques publiques a permis d'éclairer ce qu'une dynamique servicielle pourrait apporter à l'action publique (partie 2), ce choix analytique présente cependant deux inconvénients. Le premier est de procéder de façon sectorielle quand toute la logique servicielle suit au contraire une démarche transversale décloisonnant les silos (territoriaux ou administratifs). Le second inconvénient est de produire un effet de loupe sur le seul rôle de la collectivité dans la fabrique de la ville servicielle. Si elle est à l'évidence un acteur majeur, en position de transformer en profondeur la ville par les services, d'autres participent à cette dynamique. L'objet de cette troisième partie est donc de rééquilibrer notre enquête et de procéder de façon transversale à l'examen du fonctionnement interne de la Métropole et de ses relations avec les différents acteurs de la ville servicielle. Schématiquement, nous avons fait apparaître quatre catégories d'acteurs.



Le premier losange renvoie au fonctionnement interne de la Métropole. Considérant la diversité de l'institution et de ses services, nous nous sommes intéressés aux évolutions souhaitables des modes de faire pour faciliter la dynamique servicielle. La première porte sur le découpage administratif interne pour travailler à la production des services selon un « mode projet ». L'exemple du projet de Pass urbain montre comment des gains d'efficacité sont possibles dès lors que le service s'affranchit d'une logique de l'offre, poussée par telle ou telle direction, pour une logique transversale dictée par les usages. La seconde concerne la diffusion d'une culture d'innovation ouverte et agile, qui renvoie à la capacité de l'institution à innover dans ses pratiques, à intégrer de nouveaux métiers, etc., ce qui suppose de prendre des risques et d'accepter que tout n'aboutisse pas.

Le second losange englobe les partenaires de la Métropole. Nous questionnons en particulier la nature des liens qui unissent la collectivité à ses délégataires de services publics, partenaires d'expérimentation, associations contribuant aux politiques sociales, etc. De fait ces liens doivent être suffisamment engageants pour garantir la qualité de service voulue par l'institution et, dans le même temps, laisser la souplesse nécessaire aux innovations permettant d'améliorer l'offre. L'enjeu majeur est donc de trouver un équilibre entre le contrôle de la qualité du service et l'ouverture à l'innovation.

Le troisième losange comprend les usagers de la ville — habitants, citadins, touristes, etc., — qui participent de plus en plus à la production des services. Un premier questionnement tient précisément à l'organisation de la coproduction des services publics qui doit intégrer les contraintes d'égalité d'accès, de continuité de services, etc., mais aussi à la révolution culturelle de l'administration qui doit accompagner cette évolution. Par ailleurs, si on accepte et encourage les usagers à produire des services, quelle est la capacité de la collectivité à les articuler avec sa propre offre et ses politiques publiques ? Un second enjeu clé est celui de l'appropriation. Partant du principe que la logique servicielle consiste à proposer des services comme leviers d'action publique, leur adoption est déterminante puisqu'elle conditionne la réalisation d'objectifs politiques.

Enfin, le quatrième losange est celui de nouveaux acteurs de service dont les modèles économiques sont parfois déroutants pour la collectivité et avec lesquels elle a du mal à contractualiser. Les premiers sont les communautés, qui produisent et gèrent des biens communs — dont la responsabilité échoit traditionnellement à la collectivité. L'exemple de l'espace public témoigne de la volonté de communautés d'en assurer des modes de gestion du type *common*. Se faisant, elles mettent en œuvre avec, sans ou parfois contre l'institution, des actions qui recoupent ses compétences comme l'aménagement, la destination des lieux, etc. Les seconds sont les nouveaux acteurs de l'intermédiation et de l'économie collaborative qui, de BlaBlaCar à Uber, bouleversent le paysage des services. Ils déstabilisent les modèles économiques traditionnels et contraignent la collectivité à se positionner alors que cette dernière ne dispose souvent que d'une faible marge de manœuvre.

DÉCLOISONNER LES POLITIQUES PUBLIQUES POUR DES SERVICES PLUS ADAPTÉS



L'utilisateur, qui méconnaît les prérogatives des diverses collectivités œuvrant sur son territoire, doit le plus souvent s'adapter et se conformer aux logiques organisationnelles de ceux qui font l'offre. Cependant, l'ambition de rendre la ville plus servicielle peut difficilement s'accommoder d'une prééminence de logiques de gestion : comment inciter un individu à utiliser un service public, à agir dans le sens d'un intérêt collectif s'il n'en comprend pas le sens ?

Des services plus lisibles sont en effet plus faciles à promouvoir et à optimiser (en permettant davantage d'interactions avec les usagers, en les aidant à donner leur avis, faire des réclamations, etc.). Cette lisibilité peut dans certains cas être simplement obtenue par la communication (en faisant des campagnes de publicité, en créant des marques et des identités visuelles, etc.). Mais dans d'autres, ce n'est pas suffisant : c'est au niveau de la cohérence de l'offre elle-même qu'il est nécessaire de travailler. Il s'agit de penser les solutions de manière plus globale et transversale, afin qu'elles soient plus adaptées aux usagers. Cette bascule vers plus de transversalité offre également la perspective à la collectivité de travailler plus efficacement, en évitant par exemple des interventions parfois redondantes.

PARTIR DES USAGES POUR REDÉFINIR L'OFFRE, PLUTÔT QUE L'INVERSE

Le vécu de l'utilisateur est souvent complexe et correspond rarement à la vision technique de celui qui conçoit le service. Prenons à titre d'exemple la question des déplacements : à différents moments de la journée, et souvent au cours d'un même parcours sur l'espace public de la Métropole, l'individu peut être alternativement piéton, automobiliste dans un tunnel, automobiliste en dehors d'un tunnel, cycliste, voyageur dans les transports en commun, etc., alors que tous ces aspects relèvent de directions ou d'opérateurs différents. On peut pousser cette logique un peu plus loin, en considérant par exemple que pendant son trajet, il aura besoin de réaliser certaines activités (lire, consulter ses mails, téléphoner à des proches pour organiser une sortie, etc.) ou qu'au terme de ce déplacement, il ira fréquenter une bibliothèque ou une piscine municipale, etc.

DES DÉFIS
STRATÉGIQUES,
ORGANISA-
TIONNELS ET
MANAGÉRIAUX

La transversalité est un véritable défi pour les grandes institutions telles que la Métropole de Lyon. L'organisation en silos correspond à des logiques métier et d'efficacité qui ont leur raison d'être, mais qui ont tendance à faire prévaloir les contraintes techniques sur l'humain, et à figer un mode de fonctionnement, alors que la société et même les politiques publiques évoluent. Cette recherche de transversalité peut et doit se jouer aux niveaux suivants :

- **L'organisation interne et les services**, qui doivent être capables d'harmoniser leur action au nom d'une ligne directrice commune. Quels sont les domaines d'action à décloisonner en priorité ? Qui en décide, alors que plusieurs entités sont impliquées ? Selon quels critères et finalités ? Au-delà des questions liées aux prérogatives et aux enjeux de pouvoir entre les différentes institutions et leurs élus et dirigeants, le défi consiste à identifier les frontières et le cadre de cette transversalité et de mettre en place un mode projet efficace qui allierait logiques métier et approche par les usages. Pour reprendre l'exemple précédent : s'arrête-t-on à la seule question des déplacements ? Quelles autres dimensions faudrait-il intégrer, ne serait-ce que pour atteindre les objectifs d'une politique de mobilité efficace et moins consommatrice d'énergie ?
- **La communication et la mise à disposition du service aux usagers** : même si les différents aspects du service sont traités par des directions ou des organisations distinctes, il doit pouvoir être appréhendé dans sa globalité par le bénéficiaire. Cela passe par une information intégrée et harmonisée, mais également par une politique tarifaire suffisamment commune et cohérente.
- **Le personnel en contact** qui produit et délivre le service aux usagers. En effet, le service implique une interaction avec du personnel. Un rôle qui nécessite des compétences spécifiques, auxquelles il faut être suffisamment formé : des compétences techniques, relationnelles, et institutionnelles, puisqu'il s'agit de représenter l'institution et d'incarner ses valeurs.

UN MEILLEUR
SERVICE, PLUS
VALORISANT MAIS
PLUS COMPLEXE À
DÉLIVRER

Le retour d'expérience de la « carte multi-services » déployée par Angers fait apparaître que le décloisonnement change la relation aux usagers, chaque agent devant être capable de les renseigner de manière plus globale et plus transversale.

Au préalable, l'institution a besoin d'accompagner ses agents par la formation mais aussi en construisant véritablement une culture commune partagée (valeurs de l'institution, interconnaissance et cultures métier). Du point de vue des agents, certains y verront l'occasion de réaliser un travail plus complet et plus valorisant, mais d'autres pourront être déstabilisés : problèmes de rivalité et de tension entre services ou équipements, remise en question de certaines identités et prérogatives professionnelles, etc., les bénéfices escomptés pour les usagers comme pour les agents doivent être suffisamment valorisés pour contrebalancer les répercussions organisationnelles et managériales.

Un exemple de service décloisonné : la carte A'Tout à Angers

Un support unique qui permettrait d'accéder à une multitude de services (transports en commun, stationnement, auto et vélopartage, équipements sportifs, culturels, bibliothèques, cantines scolaires, etc.) ? C'est l'enjeu du « pass urbain », déployé dans certains territoires et aujourd'hui à l'étude à la Métropole de Lyon. En France, l'un des exemples les plus aboutis de ce concept est proposé par l'agglomération d'Angers, qui a depuis 2012 choisi de regrouper sur une même carte les services de transports en commun (abonnements ou titres individuels), d'autopartage, de location de vélos et les services municipaux (piscines, médiathèques, salles de sport, etc.). L'objectif était à l'origine de simplifier les démarches administratives des angevins, en regroupant en un seul dossier l'ensemble des documents nécessaires pour accéder aux différents services du territoire. La carte gère également la tarification solidaire, par la prise en compte du quotient familial.

Du côté des habitants, la carte « multi-services » présente un réel intérêt. Depuis sa mise en place, de nombreux équipements ont vu leur fréquentation augmenter. Les enquêtes menées auprès des bénéficiaires montrent également que les demandes sont aujourd'hui nombreuses pour étendre son application à d'autres services.

La collectivité a quant à elle fortement fait évoluer l'organisation des services et le travail du personnel en contact. Chaque agent a dû apprendre à connaître et à informer les habitants sur l'ensemble des offres et droits des usagers du territoire. Une exigence de polyvalence, plus agréable et valorisante pour certains, plus difficile pour d'autres...

Du côté des services, la gestion administrative a été grandement simplifiée, en gagnant un temps considérable sur la saisie et le traitement des informations : là où chaque service devait faire sa propre collecte de justificatifs pour créer ensuite un dossier correspondant à l'utilisateur, ce travail n'est à présent réalisé qu'une seule fois et enregistré dans une base commune, au bénéfice de tous.

DIFFUSER UNE CULTURE D'INNOVATION OUVERTE ET AGILE AU SEIN DE LA COLLECTIVITÉ



Si la collectivité cherche aujourd'hui à innover en matière de services, c'est à la fois pour améliorer les dispositifs existants dans une logique d'efficacité de la dépense publique, et aussi pour concevoir de nouvelles offres adaptées aux évolutions rapides de la société et des enjeux urbains. Ces innovations peuvent prendre des formes très variées (transformation de la relation aux usagers, nouveaux modèles économiques, réorganisation interne, mobilisation de partenaires différents, déploiement de nouvelles interfaces techniques, etc.) et couvrent de multiples domaines de l'action publique. Alors, comment la collectivité peut-elle s'organiser pour répondre à cet impératif d'innovation et animer une ville servicielle en permanente évolution ?

CULTIVER L'ORIENTATION USAGERS ET LA CURIOSITÉ

L'attention prêtée aux bénéficiaires et usagers influence de plus en plus la conception des politiques et des services publics, en témoignent la démarche de marketing public initiée au sein du Grand Lyon il y a plus de cinq ans, ainsi que la diversité des projets accompagnés par la 27^e Région ou les agences de design réunies à Super Public. Puisque les modes de vies, les besoins et les pratiques évoluent rapidement et qu'ils sont très divers, la collectivité doit sans cesse s'adapter et accepter de bousculer ses modes de faire habituels. Ainsi, l'impulsion des changements et des innovations provient moins exclusivement de la technique et davantage de l'observation des comportements ou des attentes des habitants. Pour la Métropole, cela implique des processus de gestion de projets plus souples et itératifs, qui incluent davantage d'interactions avec les usagers. Cela fait également apparaître de nouveaux critères dans les arbitrages : sans renier les fondements d'égalité et d'universalité du service public, les orientations politiques ou les contraintes de gestion, ce sont l'approche « bénéficiaires » et l'esprit de service qui prennent davantage de poids.

Si la collectivité souhaite être en phase avec les aspirations et les pratiques de la société, cette approche peut se compléter d'une ouverture vers les communautés innovantes du territoire. Outre les études d'usages ou les baromètres de satisfaction, la collectivité pourrait enrichir ses relations avec ceux qui font bouger la ville, ceux qui inventent de nouveaux services au plus près des gens, et ceux qui portent un regard différent sur la société et le monde : entrepreneurs sociaux, *start-up* innovantes, chercheurs, artistes, etc. Cela peut passer par l'organisation ou la participation à des événements qui réunissent ces acteurs, par l'immersion des agents de la Métropole de Lyon dans les lieux d'innovation du territoire, par l'implication dans des programmes de recherche, et plus généralement, par une forme de curiosité pour tout ce qui bouge en dehors de l'organisation.

EXPÉRIMENTER EN PERMANENCE TOUT EN GARDANT LE CAP

Une des règles d'or en matière d'innovation de service, c'est l'expérimentation. D'abord parce que c'est nécessaire pour tester la « servuction » (production du service) en grandeur réelle et l'adapter en fonction des réactions des utilisateurs. Ensuite parce que c'est relativement moins coûteux qu'un projet d'aménagement et que la mise en place d'un nouveau service est plus facilement réversible. Enfin, une démarche d'expérimentation permet de diffuser l'esprit de service de manière souple et agile : conception, déploiement, documentation, adaptation, itération, etc.

Pourtant, il est bien souvent difficile pour une collectivité de justifier son investissement dans un projet dont on ne connaît pas le résultat à l'avance : comment se lancer sans cahier des charges défini pour évaluer la conformité du résultat, sans pouvoir justifier auprès des élus ou des citoyens eux-mêmes d'une juste allocation de l'argent public ? Dans l'entreprise privée, l'expérimentation c'est la prise de risque de l'entrepreneur qui entrevoit la possibilité de se différencier de la concurrence. Mais dans une collectivité publique, au nom de quoi peut-on risquer ce pas vers l'inconnu ? L'enjeu est d'expérimenter tout en gardant un cap, au nom d'une politique publique, pour explorer différentes manières de la mettre en œuvre. Souvent, les expérimentations de services s'attaquent à des problèmes très concrets et très locaux plutôt qu'à des grandes transformations de la ville : on améliore l'information trafic pas le système de mobilité, on conçoit de nouvelles médiations dans les musées sans changer la politique culturelle, on optimise la gestion de la relation entre les personnes âgées et les aidants sans réformer les politiques sociales, etc. Mais si ces expérimentations sont menées au nom d'une politique publique cohérente, ces interventions d'« acupuncture » placées aux bons endroits et ajustées avec l'expérience peuvent avoir un effet systémique.

VERS UNE DÉMARCHE INTRA- PRENEURIALE

Ces transformations dans la culture et les pratiques d'innovation au sein de la collectivité pourraient aller jusqu'à se traduire par une démarche intrapreneuriale. Il s'agirait de soutenir des initiatives d'agents qui se saisissent de ressources internes (compétences, savoir-faire, réseaux, idées, etc.) pour innover en dehors des prérogatives habituelles de leur poste. Plutôt que de penser que l'innovation vient toujours de l'extérieur de la collectivité, des *start-up* ou des grands groupes, la Métropole pourrait faire confiance à son personnel pour cela et lui donner par exemple la possibilité de proposer des projets à la Cellule expérimentation. Un des facteurs clés de succès de ce type de démarche est le mode de management et le portage politique qui doivent favoriser l'*empowerment* interne, pour éviter les effets de découragements si les projets n'aboutissent pas et pour encourager la prise de risque. La ville de Dublin, en Irlande, a par exemple mis en place une démarche « Dublin City Council Beta Projects » permettant à ses agents du service d'urbanisme de consacrer une partie de leur temps de travail à développer des projets d'innovation de leur choix. Ces projets intrapreneuriaux qui conduisent à la mise au point de nouveaux services pour la ville peuvent ensuite donner lieu à des

créations d'entreprises indépendantes, être intégrés à des cahiers des charges de marchés publics ou de DSP (Délégations de Service Public), être portés par des associations locales, ou même être développés en interne dans la collectivité, en régie.

Gare Remix, fabriquer la ville de manière collaborative et ouverte

Pour améliorer la qualité de vie dans les petites gares de l'agglomération et y développer de nouveaux services, le Grand Lyon a souhaité expérimenter la méthode City Remix et innover de manière collaborative, agile et ouverte. En partenariat avec Gares & Connexions, la Région Rhône-Alpes, la Ville de Lyon et le Sytral, la Métropole a organisé l'événement Gare Remix : pendant trois jours, quarante-deux «innovateurs urbains» volontaires sont venus dans la gare fabriquer des prototypes de services et les tester auprès des usagers. Sans cahier des charges préétablis, ce sont sept projets qui ont été mis au point en un temps record, sur un modèle *open source* facilement répliquable ou transformable par la suite, et complètement en phase avec les problématiques d'usage du lieu remixé. Bien sûr, le premier résultat de l'opération est la création de prototypes de services, dont certains vont être expérimentés en grandeur réelle dans des gares. Mais la démarche a aussi commencé à bousculer la culture d'innovation au sein de la collectivité et l'a ouverte aux communautés créatives et citoyennes du territoire. Tous les partenaires impliqués ont envie de reproduire ce type de démarche, pour mobiliser de nouveaux acteurs, l'ouvrir à des collègues, et finalement renforcer la capacité du territoire à se transformer.

DÉVELOPPER DE NOUVEAUX SERVICES, EN PARTENARIAT AVEC LE MONDE ÉCONOMIQUE



Alors que le droit à l'expérimentation est consacré par la Constitution, pour une collectivité territoriale, il n'existe pas vraiment de cadre juridique adapté à l'innovation de service en partenariat avec le monde économique. Pourtant, les entreprises privées sollicitent régulièrement les collectivités pour développer ensemble des solutions nouvelles, ce qui constitue une opportunité indéniable de profiter du savoir-faire des grands opérateurs de services urbains, de mutualiser des moyens de recherche et d'expérimentation, de diffuser en interne la culture d'innovation pour éviter d'être à la traîne face au privé en termes d'usages et de technologies, et bien sûr de positionner la Métropole de Lyon comme un territoire innovant.



L'INNOVATION PARTENARIALE A BESOIN D'UN CADRE MAIS SURTOUT D'UNE POSTURE D'OUVERTURE

Beaucoup des réflexions actuelles sur l'innovation partenariale, associant une entreprise privée et une collectivité, portent sur la recherche d'un cadre adapté. Cela conduit parfois à la création d'une structure dédiée pérenne : association, GIE (Groupement d'intérêt économique), GIP (Groupement d'intérêt public) mais aussi SCIC (Société coopérative d'intérêt collectif), SEML (Société d'économie mixte locale), ou la nouvelle SEMOP (Société d'économie mixte à opération unique). Avec des montages juridiques et des modes de gouvernance différents, ces dispositifs encadrent un projet commun d'envergure et peuvent notamment servir de point d'appui à des démarches d'innovation. Par exemple, le GIE du Centre multimodal de distribution urbaine a été créé pour inventer la logistique urbaine de demain et expérimenter de nombreux projets dans ce domaine en associant les compétences du marché de gros Sogemin, les Ports de Lille, la CCI, l'éditeur de logiciels Generix, TLF, Veolia et Lille Métropole.

L'autre modalité classique de partenariat entre une collectivité et une entreprise privée est celle du contrat. Et là encore, des formules existent pour enrichir les possibilités du marché public ou de la DSP et permettre des solutions innovantes. Ainsi, la collectivité a la possibilité d'intégrer à ses marchés publics des clauses ouvertes aux variantes, ou de proposer des contrats de performance. Le décret n°2014-1097 du 26 septembre 2014 apporte des réponses aux limites des anciens marchés de R&D en instaurant les Partenariats d'innovation. Ces contrats permettent à la collectivité de conclure un marché global de recherche, de développement et d'acquisition de l'innovation. Ils facilitent également la négociation multipartenaires tout au long du processus d'innovation. Enfin, la collectivité peut s'appuyer sur les Contrats de partenariats pour laisser davantage de place au dialogue compétitif et aux offres spontanées innovantes.

Finalement, au-delà de l'évolution du cadre juridique⁴⁰, ce dont la collectivité a besoin pour encourager une démarche d'innovation partenariale, c'est d'afficher une posture d'ouverture qui envoie un signal clair aux entreprises privées. Il s'agit de les rassurer sur la crédibilité de la collectivité en tant que partenaire d'un projet d'innovation (tant sur les plans techniques que juridiques et managériaux). Et puis montrer sa disponibilité pour dialoguer, négocier et recevoir des offres spontanées.

GÉRER UNE RELATION PARTENARIALE : ENTRE CONFIANCE ET DISTANCIATION

Une collectivité publique ne peut pas gérer ses relations partenariales de la même manière qu'une entreprise privée. Elle se doit notamment d'assurer l'équité de traitement de toutes les entreprises partenaires potentielles. Pour se prémunir contre les risques politiques et de contentieux qui leur sont liés, la solution précautionneuse pour la collectivité consiste à limiter le recours à toute forme de contrat qui sorte de l'ordinaire, à formuler des cahiers des charges le plus précis possible, et à gérer la relation avec ses partenaires de la manière la plus distanciée possible. Dans le même temps, la Métropole doit garantir l'efficacité et l'acceptabilité sociale des innovations de service développées et donc imposer dans le partenariat des critères d'évaluation qui ne soient pas uniquement technologiques, en prenant en compte l'adéquation avec les politiques publiques qu'elle porte, ainsi que la valeur créée pour les usagers finaux du service.

Finalement, si elle souhaite faire émerger des solutions de service vraiment innovantes et sortir d'une posture trop conservatrice, la Métropole peut jouer sur trois leviers : l'innovation juridique pour expérimenter et apprendre à maîtriser de nouveaux types de contrats, le *sourcing* et la gestion active d'un portefeuille de partenaires d'innovation potentiels (certaines branches de grands groupes mais aussi *start-up* et laboratoires de recherche) ; l'investissement humain dans des relations partenariales de long terme pour construire une atmosphère de confiance propice à la créativité et à la prise de risque.

GÉRER EFFICACEMENT LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Quand on parle d'innovation partenariale avec des entreprises privées, la question de la propriété intellectuelle vient souvent cristalliser les débats et peut même conduire à des blocages. En effet, beaucoup d'entre elles considèrent que les brevets ou la protection de leurs savoir-faire constituent un élément clé de leur compétitivité et elles ne souhaitent pas risquer de les divulguer à des concurrents potentiels. D'autres personnes considèrent que ces formes de protection, au contraire, brident les dynamiques d'innovation en créant des monopoles peu enclins à changer leurs habitudes.

En tout état de cause, la collectivité se doit de clarifier les règles du jeu en amont d'une relation partenariale. Même si le design d'un service ne peut pas être protégé, elle peut proposer des licences ou des clauses de confiance qui garantissent les intérêts des partenaires privés ainsi que les siens. Une réflexion sur les licences libres et les modèles *open source* d'innovation pourrait être une voie intéressante à explorer pour la collectivité, qui est notamment garante du développement de services publics comme biens communs.

⁴⁰ Vademecum, « Innovation et villes durables : repères pour l'action – Note d'approfondissement juridique » Advancity, 2015.

Des licences *open data*
conçues pour
favoriser l'innovation

La politique de mise à disposition des données publiques de la Métropole de Lyon a notamment pour objectif de valoriser leur potentiel économique, de favoriser l'expérimentation et la création de services sur le territoire. Il s'agit à la fois de renforcer ses politiques publiques et d'améliorer la qualité de vie des citoyens. C'est pour cela, justement, que la Métropole a choisi trois types de licences qui conditionnent la mise à disposition de ses données : une licence ouverte et sans conditions qui concerne une très large majorité des données, une licence engagée qui implique une authentification des utilisateurs et un travail en partenariat pour s'assurer que la réutilisation des données est compatible avec les politiques publiques, et enfin une licence associée qui introduit une possibilité de redevance pour éviter la création de monopoles économiques et protéger les PME ou *start-up* innovantes. Bref, la Métropole considère ses données non pas comme une matière première à diffuser ou à vendre, mais comme un actif stratégique sur lequel appuyer des partenariats d'innovation et des politiques publiques.

INSTAURER UNE RELATION CONTRACTUELLE PROPICIE À DES SERVICES CORRESPONDANT AUX ATTENTES DES USAGERS



Pour les entreprises privées, les enjeux de qualité sont particulièrement importants, et donnent lieu à des dispositifs de contrôle et d'enquête, visant à vérifier que le service rendu est bien conforme aux objectifs que l'on s'est fixés, et que les clients en ont une perception suffisamment positive. Ces dispositifs peuvent aussi être utilisés dans le cadre d'une recherche d'innovation : y a-t-il de nouveaux services à imaginer ? D'autres manières de rendre le même service ? Ces préoccupations se retrouvent dans le secteur public, avec une difficulté supplémentaire : l'intervention d'opérateurs qui délivrent le service pour le compte de la collectivité, et assurent la prestation auprès des habitants, comme c'est le cas dans de nombreux domaines (chauffage urbain, distribution d'eau potable, transport collectif, collecte des déchets, etc.).

Ces missions sont certes encadrées par contrat. Mais, dans cette relation asymétrique entre d'une part, la collectivité qui fixe les objectifs et les attendus de la prestation à réaliser et d'autre part, le délégataire qui la produit et interagit avec l'utilisateur, comment s'assurer que le service correspond bien à ses attentes ? Comment la collectivité peut-elle garder le contrôle de la qualité, déterminer les bons indicateurs qui lui permettront d'orienter le service, lorsque celui-ci est confié à un tiers ?

DES INDICATEURS ET PROCÉDURES À PRÉVOIR DÈS LA RÉDACTION DU CONTRAT

Les engagements sur la qualité du service sont aujourd'hui précisés dans le contrat qui lie la collectivité à ses opérateurs, ainsi que les modalités par lesquelles elle s'assurera qu'ils sont bien respectés. Tous les aspects de la qualité de service doivent être envisagés : qualité de service réalisée (vérifiée par des contrôles, des visites de type « client-mystère ») mais aussi qualité de service perçue, mesurée par des enquêtes d'usage.

CONFIANCE OU CONTRÔLE ?

Dans le vécu du contrat, la difficulté vient du bon équilibre à trouver entre deux impératifs : la nécessité de s'assurer que le délégataire tient ses engagements et le besoin d'entretenir un climat de confiance réciproque suffisant. Trop de contrôles, surtout s'ils donnent lieu à des pénalités financières, et toute l'attention du délégataire se focalise sur les indicateurs prévus au contrat, quitte à surinvestir certains aspects du service et en négliger d'autres, qui pourraient

se révéler plus importants pour les usagers (par exemple, imposer à un opérateur de transport des exigences élevées sur la propreté extérieure des bus, à laquelle les élus sont sensibles, alors que les usagers sont plus attentifs à la propreté intérieure). La définition et le suivi avec le prestataire d'indicateurs de qualité qui prennent en compte les attentes des usagers, est donc un élément stratégique de la relation de service et de son pilotage.

À l'opposé, trop de confiance, et le délégataire peut être tenté de réduire la qualité de sa prestation pour augmenter ses marges (par exemple, à l'échelle d'un réseau urbain, réduire la fréquence de nettoyage des bus peut faire économiser beaucoup d'argent).

RESTER À L'ÉCOUTE DES USAGERS

On peut déjà s'étonner que bien souvent, les enquêtes de perception – quand elles sont prévues dans les contrats – soient confiées au délégataire lui-même, qui s'engage à les réaliser, mais en gardant la main sur le cahier des charges, le budget alloué et le choix des prestataires. Elles constituent pourtant une clé de compréhension importante sur les représentations du service, les besoins des usagers, et mériteraient d'être exploitées à un niveau plus stratégique lorsqu'il s'agit d'innover ou de déterminer des priorités.

Mais à côté du modèle classique de délégation de service public, d'autres formes de contrat⁴¹, induisant d'autres formes d'intéressement des opérateurs privés, peuvent ouvrir la voie à des relations renouvelées entre la collectivité et ses prestataires de services urbains. Les contrats de DSP ont en effet pour caractéristique d'intéresser l'opérateur en le rémunérant de manière assez rigide en fonction des recettes d'exploitation, liées à la fréquentation du service. Cela motive l'opérateur à réaliser un service de qualité, mais cela peut avoir des effets pervers sur les politiques publiques (par exemple, dans le marché de l'eau, personne n'a en fait intérêt à ce que la consommation baisse, car le prix du mètre cube d'eau s'en trouverait augmenté pour maintenir un niveau de recettes nécessaire à l'entretien du réseau) ou sur la qualité (si les recettes d'exploitation ont été trop optimistes, l'opérateur peut être tenté de réduire ses efforts ou de renégocier à la baisse les exigences qui lui avaient été fixées).

⁴¹ Millénaire 3, « Risques et opportunités du partenariat public-privé dans le champ des services urbains », interview de Stéphane Saussier, 2012.

⁴² Instance de concertation, composée d'élus et de représentants associatifs, la CCSP produit des avis et des contributions pour améliorer la gestion des services publics.

La difficulté d'accéder
aux attentes des usagers :
l'exemple du marché
de la distribution d'eau potable

Ayant récemment fait l'objet d'une remise en concurrence, le marché de la distribution de l'eau potable illustre bien les réflexions et les difficultés que pose la recherche de qualité et d'innovation de service. Lors de la rédaction du cahier des charges, la collectivité a tenté d'intégrer la perception des usagers, plutôt sous l'angle « quels sont les nouveaux services dont les habitants pourraient avoir besoin ? ». Un exercice qui s'est révélé plus délicat que prévu.

La première raison tiendrait à la nature même du service : « la distribution de l'eau, c'est un service pour lequel les attentes des habitants sont assez primaires : ils veulent avoir de l'eau qui coule quand ils ouvrent leur robinet, en payant le moins cher possible », déclare ainsi Guillaume François, rédacteur du contrat à la Direction de l'évaluation et de la performance. « On a bien essayé de questionner la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL)⁴² sur les attentes des habitants, mais ils n'avaient aucune idée à proposer. Pour la partie "grand public", on ne connaît pas forcément l'utilisateur, et le délégataire non plus. D'une manière générale, quand on demande aux gens quels services supplémentaires ils voudraient, on n'a pas de réponse ». De plus, la plupart des problèmes dont les usagers peuvent avoir à se plaindre sur le goût, la couleur ou la température de l'eau, ne sont pas du ressort de la collectivité : « le plus souvent, c'est lié aux canalisations des copropriétés après compteur, et on n'a pas la main là-dessus ».

La seconde raison serait liée à la culture métier au Grand Lyon « La Direction de l'eau est composée essentiellement d'ingénieurs et de techniciens. On appréhende donc d'abord ce genre de dossier sous un angle technique : entretien du réseau, prévention des fuites, prix. Ces préoccupations rejoignent celles de la CCSPL. Autre élément déterminant, les valeurs partagées dans la fonction publique sur l'égalité de traitement, et qui auraient tendance à nous fermer à des approches différenciées sur les usages ». Quant à la qualité de l'eau, dont on sait qu'elle est un point d'intérêt majeur des habitants, elle est facile à contrôler : « on a accès à toutes les bases d'analyse du délégataire, et puis on sait que c'est pour lui un enjeu majeur ».

Conséquence de ces différents freins, le nouveau contrat n'intègre pas vraiment d'exigences liées à la mesure et la prise en compte des perceptions des habitants, et prive peut-être la collectivité d'indicateurs qui pourraient être utiles au pilotage de la politique de l'eau.

COPRODUIRE LES SERVICES AVEC LES HABITANTS



La dématérialisation et la numérisation ont ouvert la voie à une évolution qui fait de l'utilisateur un coproducteur des services publics. À la Poste, par exemple, celui qui souhaite envoyer un courrier est devenu co-opérateur d'un service autrefois assuré par un agent de la fonction publique. Désormais, il pèse son pli, entre dans la machine la destination de celui-ci et son degré de priorité, etc. Ce constat fait, trois questions au moins se posent. De simple utilisateur d'une machine à concepteur de services : jusqu'où aller dans l'association des usagers ? Pour quels bénéfices ? En évitant quels risques ?

PASSER DE LA POSTURE DE CONSOmmATEUR DE SERVICES À CELLE DE PRODUCTEUR

Le principe du service public participatif, véritable « modèle alternatif d'administration publique, [est] fondé sur l'implication des citoyens dans la production du service public⁴³ ». Il ne s'agit pas seulement de consulter ces derniers pour mieux cerner leurs besoins et leurs usages, mais de passer d'une logique de consommation à une logique de participation. Tout l'enjeu réside dans la capacité des acteurs publics à « faire en sorte que celle-ci soit articulée au service public, et non développée en marge de celui-ci, voire contre lui, dans une ignorance ou une méfiance réciproque⁴⁴ ». C'est à cette condition seulement que, potentiellement, le principe peut être poussé assez loin. De plus, dès lors que celui-ci accorde aux individus ou aux groupes d'individus, un rôle actif — allant au-delà de la « suppléance » —, il est susceptible de changer profondément la culture du service et les modes d'organisation de l'action publique. Dans cette configuration, la relation de service n'est plus systématiquement unilatérale. Pour reprendre les mots de Pierre Bauby et Francis Ginsbourger : « Plutôt que d'opposer le citoyen présenté comme un contribuable et client à l'intérêt de l'agent/fonctionnaire qui devrait être mis au service du premier, il faudrait réfléchir aux moyens de mettre en place une "démocratie effective", dans laquelle des utilisateurs, réputés profanes, sont placés sur le même plan que des professionnels dotés d'une expertise spécialisée⁴⁵ ». En accueillant des savoir-faire habitants dans la fabrique du service public, le fonctionnaire n'est plus seulement celui qui sait et qui fait : il devient un coordonnateur. Quant à l'utilisateur, en contribuant à l'action publique, il s'en approprie les finalités.

DES SERVICES PLUS SOUPLES ET QUI RENFORCENT LE POUVOIR DES USAGERS

Qu'y a-t-il à gagner dans ce changement de posture ? Des services moins chers, plus souples et efficaces, mais aussi plus engageants et permettant de renforcer le pouvoir d'action des individus et des collectifs. L'innovation est le second bénéfice espéré : une organisation plus souple et participative intégrera plus rapidement les initiatives

nouvelles. Par exemple, les points de compostage qui émergent en milieu urbain représentent un service au public. Né des associations, leur bonne articulation à l'offre publique d'enlèvement des déchets est de nature à enrichir la collectivité et apporte un bénéfice collectif (moins de camions en circulation, moins de matières à incinérer, réutilisation des déchets, production d'engrais, etc.).

On peut également attendre, au moins ponctuellement, une plus grande efficacité des services lorsqu'ils sont collaboratifs. Le covoiturage apporte ainsi des possibilités de mobilité adaptées aux résidents des zones moins bien desservies par les transports en commun.

Ouvrir le service public à la participation des groupes d'individus est enfin un levier utilisable pour accroître leur pouvoir d'action, c'est le *community empowerment* qui va jusqu'à permettre à des collectifs d'administrer certains services (crèches, centres sociaux, etc.).

PLUS DE SOUPLESSE ET MOINS DE ROBUSTESSE ?

Ces promesses ne sont pas sans risques. Dans cette « révolution copernicienne », le service public peut perdre certains de ses repères clés comme l'égalité d'accès, la continuité et la robustesse.

Se pose en premier lieu la question de la légitimité de l'action collective dans la production de certains services et de l'articulation de ceux-ci aux services publics existants. L'exemple le plus parlant étant celui des groupes de surveillance de quartier. Dans quelle mesure leur action est-elle légitime et représentative de la volonté de l'ensemble des habitants ? Comment s'articule-t-elle au travail de la police et aux politiques publiques qui luttent contre les *gated community* ? Comment prévenir les éventuels débordements⁴⁶ ? etc.

Deuxième risque identifié, celui lié à l'abandon des principes du service public. Comment garantir partout sur le territoire un égal accès au service public ? Ne sera-t-il pas plus riche et performant dans les centres urbains aux populations denses et mobilisées que dans les territoires périphériques ? Comment s'assurer de la robustesse des services si ceux qui les proposent sont des bénévoles pas toujours formés et dont l'implication repose sur la bonne volonté ? Comment les associer durablement et faire en sorte que l'offre du mardi soit aussi solide que celle du mercredi⁴⁷ ? On répondra que tous les services de la ville servicielle ne sont pas des services publics et n'intègrent pas la nécessité d'un égal accès de tous. Pour autant, pour que la ville ne devienne pas plus productrice d'inégalité, il est important de réfléchir, dans ce contexte particulier de la coproduction, à la réduction des multiples fractures (cognitives, informationnelles, numériques, etc.) qui maintiennent éloignés de nombreux publics.

Enfin, n'y a-t-il pas un risque plus général à voir une société civile s'auto-organiser en concurrence de l'action d'un pouvoir politique remis en question et qui perdrait l'initiative ? Aussi est-il important que la puissance publique définisse des lignes de stratégie forte puis repère, coordonne et soutienne les initiatives privées offrant des services, marchands ou non, allant dans le sens des objectifs visés par les politiques publiques.

43 Élisabeth Grosdhomme Lulin, *Service public 2.0*, op. cit., p. 8.

44 *Idem*.

45 Pierre Bauby et Francis Ginsbourger, « Services publics : une nécessaire co-production », *CFDT-Cadre Revue*, n°444, 2011.

46 Sur cette question, on peut se reporter au débat né à la suite de la circulaire du 22 juin 2011 du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration relative à un « Dispositif de participation citoyenne » inspiré de « neighbourhood watch » (ou voisins vigilants). En ligne : asset.rue89.com/files/cir_33332.pdf Consulté le 22 juin 2015.

47 L'exemple des pédibus montre que l'animation dans le temps d'un service produit par les usagers est complexe. Voir « Le pédibus peine à remplacer la voiture », *Le Monde*, 5 septembre, 2013.

Orchestrer la coproduction d'un service de mobilité

Initié en 2009 par la mission temps et services innovants de la Direction de la prospective et du dialogue public, le covoiturage est arrivé dans la Métropole par le biais des déplacements domicile-travail. C'est dans le cadre des Plans de déplacement inter-entreprises (PDIE) qu'un besoin de covoiturage a été exprimé pour répondre au manque de solutions de transports collectifs. Ainsi, là où le service public est trop coûteux à mettre en place parce qu'il concerne des zones étendues et peu peuplées ou que les usagers ont des horaires décalés, d'autres solutions, reposant sur les particuliers eux-mêmes, peuvent offrir des solutions complémentaires. Encore faut-il l'organiser ! Produire une plate-forme de mise en relation pour les covoitureurs, promouvoir le dispositif, construire un capital confiance, etc., tels ont été les défis à relever. L'expérience souligne ici combien le rôle d'organisateur joué par la collectivité est capital. Enfin, un rapide regard sur une enquête de 2013⁴⁸ montre la relative fragilité du service par rapport à un service public assuré par la collectivité : 70% des personnes qui ont arrêté le covoiturage ont fait ce choix parce qu'elles ou leur covoitureur avaient changé d'horaires et/ou d'itinéraire...

⁴⁸ Enquêtes Covoiturage 2013, Enquête habitants, Nova7, 2013.

FAVORISER L'ADOPTION DES SERVICES PAR LES HABITANTS



La collectivité définit et met en œuvre des politiques publiques, qui vont dans le sens de l'intérêt général du territoire, et de ses habitants : faciliter l'accès au logement des populations les moins favorisées, favoriser l'insertion économique, stimuler le développement des entreprises, réduire la congestion, la pollution, les émissions de gaz à effets de serre, etc. Ces politiques publiques se traduisent par des infrastructures, des projets urbains, mais aussi par la mise en place d'une offre de services.

L'APPROPRIATION DES SERVICES PAR LES USAGERS CONDITIONNE LA RÉUSSITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Une collectivité doit donc être capable d'améliorer ou d'enrichir suffisamment cette offre, pour que celle-ci puisse contribuer à l'atteinte des objectifs de sa politique. Mais il ne suffit pas que ces services existent, encore faut-il que ceux-ci fassent la preuve de leur intérêt pour les usagers.

Des services trop compliqués ou inadaptés peuvent être la cause d'usages contraires à l'intérêt collectif (privilégier la voiture pour se déplacer, se chauffer ou se climatiser à outrance, etc.) voire de comportements inciviques (ne pas trier ses déchets, laisser ses encombrants sur la voie publique, etc.). Même dans le cas où la collectivité détient l'exclusivité d'un service, l'utilisateur a le pouvoir d'agir comme bon lui semble, et pas forcément dans le sens que l'on souhaiterait...

DES MÉTHODES ÉPROUVÉES POUR FAVORISER LES CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT

En premier lieu, la réussite tient à la capacité de concevoir des services qui répondent à des « vrais » besoins, dont la légitimité est reconnue, et de les traduire en des solutions valables. La plateforme « covoiturage Grand Lyon » développée par la Métropole de Lyon, à l'origine pour trouver des solutions aux déplacements des salariés travaillant dans des zones d'activité excentrées — sachant que les offres du secteur privé (type BlaBlaCar) n'étaient pas pertinentes sur ce type de trajets — est une bonne illustration de ce type de services.

En phase de conception, plusieurs cas de figure peuvent se présenter : soit des services existent déjà, soit ce n'est pas le cas. Dans le premier cas, les outils utilisés en sciences de gestion (marketing) ou en sciences sociales (sociologie, ethnographie, psychologie sociale et environnementale, etc.) permettent de comprendre les usages et les besoins : par des enquêtes (interviews, focus groups, etc.), des observations, on peut analyser comment les usagers utilisent le service, dans quel contexte, pourquoi, comment ils l'évaluent, etc., et identifier des pistes pertinentes de nouveaux services.

Le second cas — celui où le service n'existe pas — rend ces approches moins opérantes. Et l'idée selon laquelle les individus pourraient décrire le service dont ils auraient besoin est illusoire. Il faut donc, si l'on veut pouvoir obtenir des informations utiles à la décision, provoquer une interaction avec une proposition de service. C'est ce que font les approches de prototypage prônées par les designers : après une phase légère d'immersion, on bâtit des concepts, des prototypes, en associant les usagers. En complément, la réflexion peut être éclairée par des études apportant une connaissance objective sur les usagers potentiels auxquels on s'intéresse (modes de vie, systèmes de représentation, valeurs, etc.).

Plus en aval, une fois le service lancé, il s'agit de le promouvoir. La tendance est de donner une place plus grande à des formes de communication moins visibles mais plus engageantes. De manière très ciblée (mais à plus petite échelle) elles cherchent à agir directement sur les comportements pour modifier ensuite les attitudes. C'est l'exemple des « Familles à énergie positive », ou des foyers témoins sur la réduction des déchets à la source (cf. encadré). Elles ne dispensent pas de formes de communication plus classiques, et n'obtiendront des effets réels que si le service ainsi promu se révèle suffisamment pertinent. On retrouve dans ce même registre le concept de *nudge*, soit des formes d'incitation douces (jeux, compétition/coopération, ergonomie), particulièrement utilisées dans le domaine du développement durable ou de la santé, qui aident les individus à « faire les bons choix », sans qu'ils soient vécus de manière contraignante.

Au-delà, un accompagnement au plus près du terrain peut faciliter l'adoption d'un service, comme c'est le cas de covoiturage Grand Lyon. La plateforme a rencontré le succès parce qu'elle est relayée par un travail d'animation de correspondants « Plans de déplacements inter-entreprises », agissant directement auprès des dirigeants et des salariés pour promouvoir la démarche d'une part, et pour prendre en compte de manière plus fine l'évolution de leurs besoins.

SAVOIR DONNER DU TEMPS AUX SERVICES ET S'ADAPTER

Quels que soient les efforts de persuasion déployés pour convaincre les usagers, il arrive que le succès mette du temps à arriver. Faut-il en conclure qu'il faut renoncer au service ? Dans le domaine de la mobilité, l'exemple de BlaBlaCar est emblématique : le service de covoiturage est resté confidentiel pendant plusieurs années, pour finir par connaître aujourd'hui un succès considérable. En France, l'autopartage existe depuis plus de 15 ans et ne prend toujours pas, quelle que soit sa forme, alors qu'il fonctionne chez nos voisins suisses. S'agit-il d'un problème de maturité, de contexte, d'offre ? Probablement tout cela à la fois, comme le montrent les recherches qui ont été faites sur le sujet. De la même manière, on a pu observer que le succès des services de vélopartage déployés à Lyon puis Paris ont incité des villes de plus petite taille à déployer des systèmes analogues, qui n'ont jamais marché.

Les cas d'échec sont à chaque fois particuliers, avec des causes et des impacts différents, mais les cas de réussite ont au moins un point commun : celui d'être porté par des responsables capables de persévérer, de légitimer la politique publique, en restant suffisamment à l'écoute des usages et en s'y adaptant constamment, jusqu'à trouver la bonne équation.

Savoir prendre en compte les besoins et les usages : l'exemple du compostage

Il y a quelques années, le Grand Lyon a expérimenté une démarche qui relevait à la fois du test d'usage d'un nouveau service et d'une forme de communication engageante.

Pilotée par la Direction de la Propreté, la démarche s'inscrivait dans le cadre d'une campagne pour réduire la quantité de déchets «à la source» : l'enjeu était de convaincre les habitants d'appliquer des «gestes simples» pour diminuer la quantité et le poids de leurs déchets. Un panel de foyers témoins a alors été constitué, qui devaient s'engager à adopter des comportements spécifiques et d'en mesurer les effets (en pesant leurs poubelles). La collectivité a ainsi choisi de mettre en test auprès de ces foyers, malgré de fortes résistances chez certains, des lombricomposteurs — des bacs en plastique avec un étage rempli de lombrics, chargés de décomposer les végétaux et épluchures. Le verdict a été sans appel : malgré un accompagnement personnalisé des foyers, les échecs étaient trop nombreux (pas de compost, mauvaises odeurs, mort des lombrics, etc.) et les réticences à cohabiter avec des lombrics trop fortes. La démarche a donc a priori permis d'éviter de mobiliser des efforts sur une mauvaise solution. En revanche, elle a révélé que les participants manifestaient un réel intérêt pour le principe du compostage, mais à condition qu'il se fasse à l'extérieur de leur appartement (en pied d'immeuble) et que la collectivité se charge de collecter et de réutiliser le compost produit. Si l'on souhaitait vraiment développer le compostage en ville, on savait donc quel service mettre en place.

ASSOCIER LES COMMUNAUTÉS À LA GESTION DES BIENS COMMUNS



Entre l'État et le marché, la gestion des biens communs par les usagers est souvent donnée comme une solution efficace pour assurer leur préservation. C'est même souvent à partir de ce type d'approches collaboratives que les communs sont définis. Mais comment associer et organiser communautés et collectivité pour produire et gérer des biens communs sans susciter de tensions entre elles ?

AFFIRMER LES BIENS COMMUNS PAR LEUR MODE DE GESTION

À côté de la définition théorique des biens communs, héritée de P. Samuelson, qui ne concerne que les biens rivaux et non-excluables⁴⁹, une définition plus opératoire a été posée. Celle-ci désigne comme communs les biens que, collectivement, nous considérons comme tels, et notamment parce qu'ils posent la question de leur usage et de leur gestion collective. Par exemple, le savoir, l'eau, l'air, les forêts, mais aussi tel parc public, tel logiciel libre, etc. Pour la sauvegarde de ces biens, le prix Nobel d'économie Elinor Ostrom indique que deux solutions prévalent souvent : la gestion par l'État — la nationalisation de la ressource — ou la gestion par le marché — sa privatisation. Il existe cependant une troisième voie, celle des communautés. Ces dimensions de gestion collective et de coopération sociale sont à tel point devenues prégnantes dans la conception contemporaine des communs qu'elles sont désormais constitutives de leur définition⁵⁰. Mais si la gestion par des tiers définit certains biens communs qui échappent alors en partie à l'institution, n'y a-t-il pas un risque de tensions entre ces tiers et la collectivité ? Deux exemples, l'espace public et le savoir, témoignent de la diversité des situations.

L'ESPACE PUBLIC : UN BIEN COMMUN EN TENSION

⁴⁹ Soit des biens accessibles à tous mais dont l'usage par les uns peut priver les autres.

⁵⁰ Voir David Bollier, *La Renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*, Éd. Charles Léopold Mayer, Paris, p. 146 : « [...] pour faire des communs, il faut une ressource commune + une communauté de commoneurs + des règles et des normes pour gérer cette ressource ».

⁵¹ Voir « Reconquérir l'espace public », *Esprit* n°11, 2012.

De multiples exemples d'auto-organisation de la « société civile » attestent d'une volonté de réappropriation et de réorganisation de l'espace public⁵¹, lieu de tous et de personne. Jardins ou habitat partagés, bricolage urbain, boîtes d'échange ou de don, animations de parc, etc., ces initiatives ne concernent certes pas la totalité de l'espace public, mais se développent et questionnent la collectivité. Comment celle-ci peut-elle laisser les foisonnements créatifs des habitants occuper l'espace public alors qu'elle est en charge de son ordonnancement et juridiquement responsable de son aménagement et de sa gestion ? Plus prosaïquement, comment discriminer entre les tags à effacer et les œuvres de *street art* ?

À qui revient la charge de l'entretien et de la préservation, dans la durée, de ces lieux ? Qu'arrive-t-il si un banc bricolé cède

sous les fesses d'un bambin et qu'il se blesse? Et, *in fine*, comment s'assurer que les formes d'appropriation collective de l'espace public ne renvoient pas en réalité à une privatisation par un groupe? On le voit, considérer l'espace public comme un commun, c'est mettre en tension deux formes de gestion; celle de la communauté et celle de l'institution. L'enjeu, on y reviendra, est de savoir quelle légitimité reconnaître aux communautés et, plus pratiquement, comment articuler leur action à celle, plus large, de la collectivité.

DONNÉES ET SAVOIRS: LA COLLECTIVITÉ S'ASSOCIE AUX COMMUNAUTÉS

L'exemple des données et du savoir illustre à l'inverse une posture de l'institution où elle est elle-même un acteur des communs. L'État et les collectivités ont progressivement ouvert leurs données⁵². Mais pour que les *open data* deviennent des biens communs, encore faut-il que leur gestion permette leur enrichissement et leur réutilisation. C'est l'enjeu des licences ouvertes. La collectivité accepte alors de faire évoluer ses règles de gestion des données pour adopter celles initialement définies par la communauté des militants du libre et du gratuit. Cette évolution stimule l'innovation et la créativité et, en définitive, fournit un réel levier d'action pour la production de services aux usagers, commerciaux ou non, et notamment pour conforter les politiques publiques⁵³. De la même façon, l'«édithon» organisé en 2014 par le musée des Beaux-Arts de Lyon (voir encadré page suivante) est une manière de faire appel à la communauté pour «libérer» le savoir qu'il renferme.

ORGANISER LES RELATIONS ET ENTRE COMMUNAUTÉS ET INSTITUTION

Les exemples de l'espace public et des données montrent une diversité de situations liée à la diversité des communs eux-mêmes et amènent trois remarques:

- Michel Bauwens explique qu'à la dualité État / Privé se substitue une «triarchie»⁵⁴: État / privé / communauté et que le recours aux communautés pour produire et gérer des communs ne fonctionne que si la collectivité sort de sa posture traditionnelle. «C'est une manière d'insister sur le rôle de facilitateur des communs qui doit être celui de l'État. Au lieu de considérer que le gouvernement n'a qu'à venir "prendre les choses en main", nous devons imaginer comment les bureaucraties d'État peuvent jouer le rôle d'institutions hôtes pour un dialogue citoyen plus large et plus solide en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques⁵⁵». Remplacer le mot État par celui de Métropole donne la mesure de l'enjeu local.
- Dans cette redéfinition des rôles, le risque serait que les communautés héritent sans soutien ni financement de la gestion de certains communs, l'institution publique se défaussant alors en partie sur les communautés en leur transférant des charges mais pas les moyens⁵⁶.
- Enfin, si les communautés offrent des modes de production et de gestion de biens communs parfois plus innovants que ceux de l'institution, toutes n'ont pas la solidité de Wikipédia. Pour la Métropole, l'enjeu est donc de parvenir à accorder un rôle actif aux communautés tout en garantissant la pérennité des communs. Il s'agit ici d'étendre ou de réaménager la notion de «communs sous garantie publique» — que David Bollier applique aux seuls communs partagés à large

⁵² Réfléchissant même à la notion de « données d'intérêt général ». Voir la mesure 2 du Plan numérique sur le site du gouvernement : www.gouvernement.fr/partage/4485-les-principales-mesures-du-plan-numerique.

⁵³ À noter que certaines licences de réutilisation des données de la Métropole garantissent contre un mésusage des données en stipulant que « La réutilisation est soumise à une compatibilité avec l'intérêt général, notamment, les politiques publiques mises en œuvre par la Métropole de Lyon ou par le Producteur ».

⁵⁴ Michel Bauwens, *Sauver le monde : Vers une économie post-capitaliste avec le peer-to-peer*, Éditions Les Liens qui libèrent, 2015.

⁵⁵ David Bollier, *La Renaissance des communs*, op. cit., p. 146.

⁵⁶ Idem, p. 168.

échelle⁵⁷ — pour imaginer, plus localement, des formes de DSP attribuées aux communautés. La ville de Bologne, en Italie, a ainsi adopté le *Regulation for the care and regeneration of urban commons*⁵⁸ qui permet de formaliser les projets portés par les citoyens et de fixer les responsabilités de chacun, communauté et collectivité.

Éditathon : ouvrir le musée des Beaux-Arts de Lyon aux wikipédiens

Le 24 juin 2014, une douzaine d'internautes contributeurs de Wikipédia ont été accueillis au musée des Beaux-Arts de Lyon pour un éditathon de l'exposition, *L'Invention du Passé. Histoires de cœur et d'épée en Europe — 1802-1850*. Le principe ? Mettre à leur disposition les ressources du musée (accès aux œuvres, ouvrages, catalogues d'exposition, dossiers d'œuvres, etc.) afin qu'ils puissent produire des ressources sur les sites de partage. Au bilan, 380 images versées sur Wikimédia, plus d'une centaine d'articles créés ou améliorés sur les œuvres de l'exposition et disponibles sur Wikipédia. L'exemple témoigne du soutien dont les personnels chargés de la diffusion des savoirs ont bénéficié grâce à cette association ponctuelle des énergies privées. Il témoigne aussi des difficultés à articuler deux logiques, celles de la conservation, propre aux musées — qui inclut la gestion des droits d'auteurs (reprographie, héritiers, etc.) — et celle de la diffusion qui anime les wikipédiens, puisque tout ce qui est versé sur les wiki l'est en *creative common* et donc réutilisable, y compris pour un usage commercial. L'éditathon est le fruit d'une démarche de longue haleine qui a nécessité un changement dans les pratiques du musée. En initiant et soutenant un projet de mise en partage par les *commoners*, il a accepté de se déprendre du contrôle des informations relatives à un fonds d'œuvres dont il a la charge de la conservation, de leur enrichissement, de leur étude⁵⁹, etc. Mais ce que le musée lâche d'un côté (maîtrise de l'information, droit d'auteurs, etc.), il le retrouve ailleurs ; ses œuvres sont mieux diffusées et il bénéficie d'une visibilité et d'une notoriété fortement augmentées.

⁵⁷ Le système de santé ou d'éducation, la recherche publique, l'air, etc., dont l'étendue d'échelle rend improbable la gestion par une communauté.

⁵⁸ Voir p2pfoundation.net/Bologna_Regulation_for_the_Care_and_Regeneration_of_Urban_Commons.

⁵⁹ Voir la loi n°2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

SE POSITIONNER FACE AUX « BARBARES » DU NUMÉRIQUE



Les « barbares »⁶⁰ du numérique s'attaquent à presque tous les secteurs de la ville servicielle. Que ce soit dans le domaine du logement, du transport, du tourisme, des services à la vie quotidienne, du commerce, de la culture ou des loisirs, etc. Ce sont des barbares car ils parlent une langue que les acteurs économiques en place ne comprennent pas : ils ont une manière différente de faire des affaires, d'entretenir des relations avec leurs clients, de créer de la valeur, ou de gérer leur croissance. Leurs modèles économiques et leurs offres bousculent les industries installées de l'hôtellerie, du taxi, de l'immobilier, du commerce ou de la banque et peuvent même inquiéter des services publics comme le transport urbain, l'énergie ou la santé, etc. La collectivité territoriale doit-elle réagir ? Et si oui, comment ? La réglementation est plutôt du ressort des États ou de l'Union européenne, le financement est surtout apporté par le capital-risque, la protection sociale est une affaire nationale et il est difficile de réguler le jeu concurrentiel à l'échelle locale...

COMPRENDRE LEURS MODÈLES ÉCONOMIQUES POUR DIALOGUER AVEC CES NOUVEAUX ACTEURS

Il n'est pas évident pour une collectivité territoriale de définir une ligne de conduite claire vis-à-vis de ces acteurs du numérique. Mais plutôt que d'ignorer le phénomène elle peut chercher à mieux le comprendre et à amorcer le dialogue.

Le premier élément qui distingue ce type d'entreprises des autres c'est qu'elles font alliance avec « la multitude », elles entretiennent des relations privilégiées avec tous les individus connectés grâce au numérique. Leurs plateformes servent d'intermédiaires entre un grand nombre d'individus contributeurs ou offreurs de services à la demande, et un nombre encore plus grand d'individus consommateurs. Grâce aux technologies numériques, elles réduisent les coûts de transaction et gèrent la confiance de tous dans le système. Elles n'ont pas à investir dans des capacités de production, du personnel ou des réseaux de distribution.

Le second élément distinctif est la manière dont elles se développent, en jouant sur l'effet réseau et des rendements croissants. Elles ont compris que, plus un réseau croît, plus il acquiert de la valeur, et que le numérique permet justement d'atteindre très rapidement une masse critique. Pour obtenir une position dominante, elles ont souvent recours à la gratuité, avant de monétiser leur service et trouver un modèle économique. La plupart des autres industries de services fonctionnent sur la base de rendements décroissants et se développent dans une logique gestionnaire en surveillant le retour sur investissement à court terme.

⁶⁰ Ce terme est inspiré de la série de conférences « Les barbares attaquent » organisée par The Family : barbares.thefamily.co/.

ASSURER LA DIVERSITÉ DE L'ÉCOSYSTÈME DE LA VILLE SERVICIELLE

Il est aujourd'hui quasiment impossible d'arrêter ce foisonnement de services qui rencontrent un vif succès auprès des populations d'un territoire. L'enjeu pour une collectivité est plutôt d'en profiter pour enrichir l'écosystème de la ville servicielle tout en gérant l'équilibre d'ensemble. Il s'agit à la fois de réguler le développement des nouvelles plateformes en veillant à faire respecter la loi et les réglementations en vigueur, et d'accompagner la transformation numérique des acteurs en place (taxis, hôtels, services à la personne, etc.). Sur le premier point, la collectivité doit apprendre à négocier avec les « barbares » dans une logique gagnant/gagnant en s'appuyant sur ses atouts et ses actifs stratégiques (données à partager, relation de confiance avec les habitants, moyens de communication, infrastructures publiques, etc.). Par exemple, en s'accordant sur une charte de bonnes pratiques, il serait possible de construire l'acceptabilité sociale de leurs offres et de favoriser leur contribution aux objectifs des politiques publiques de la collectivité. Sur le second point, la Métropole pourrait s'appuyer sur les dispositifs existants d'accompagnement des entreprises (par exemple, dans le cadre de Grand Lyon l'esprit d'entreprise), ou essayer de renforcer la place de l'innovation de services dans les pôles de compétitivité.

ACCOMPAGNER LES NOUVELLES FORMES DU TRAVAIL QUI ÉMERGENT

En parallèle du développement de ces plateformes de services, émergent de nouvelles catégories de travailleurs qui louent leur voiture ou leur appartement à d'autres particuliers, qui transportent des personnes ou des colis avec leur véhicule, qui rendent des services à la demande en échange d'une rémunération, etc. Certains restent salariés de leur employeur classique et considèrent ces activités comme des sources de revenus complémentaires, d'autres deviennent micro-entrepreneurs. Tous se posent des questions sur le cadre légal et administratif de leur activité, sur la meilleure manière de saisir des opportunités, sur la sécurité de leur avenir, etc. À défaut de réformer le système français de protection sociale, la Métropole a peut-être un rôle à jouer aux côtés de ces nouveaux *freelancers*: diffuser une information neutre et bienveillante sur le cadre juridique de leur activité et les formalités administratives indispensables, monter des formations en partenariat avec les plateformes, les accompagner dans l'accès au logement ou à la protection sociale en fonction de leur statut, mettre en place des dispositifs d'appui à l'entrepreneuriat dédiés, ou fournir des études « objectives » sur ces nouveaux marchés de services.

FAVORISER L'ANCRAGE DE LA VALEUR CRÉÉE LOCALEMENT

Pour un territoire, la question du développement économique se pose également sous l'angle de l'ancrage local de la valeur créée. Les plateformes du numérique qui créent de nombreux services pour les habitants captent une partie importante de la valeur pour leur propre compte et celle-ci contribue finalement très rarement à enrichir l'économie locale: même si des revenus sont distribués localement,

les capitaux ou les profits de ces entreprises sont en général investis là où se trouve leur siège (ou dans des paradis fiscaux pour certaines d'entre elles...). Si elle souhaite améliorer les retombées de ce boom de l'économie collaborative, la Métropole pourrait favoriser la création ou l'implantation locale de ces plateformes ; c'est le choix qu'a fait la ville de Séoul en interdisant Uber et en permettant ainsi l'émergence d'une société coréenne implantée dans la ville.

Comment les villes gèrent-elles le cas Airbnb ?

Toutes les grandes métropoles touristiques du monde sont confrontées au dilemme Airbnb : d'un côté cette plateforme valorise l'image touristique du territoire, complète l'offre d'hébergement existante pour accueillir davantage de visiteurs et permet aux habitants d'obtenir un complément de revenu en louant leur appartement inoccupé ; d'un autre côté, cette location de court terme par des particuliers concurrence les hôtels et risque même d'entraîner un renchérissement des loyers classiques si cette activité devient plus rentable...

Les orientations prises par ces collectivités sont très diverses. Portland a signé un partenariat officiel avec l'entreprise pour communiquer conjointement, améliorer la sécurité des logements, favoriser les pratiques philanthropiques des propriétaires et même collecter des taxes ensemble. New York a choisi une ligne opposée, plus dure, en interdisant notamment toute location de moins de trois mois d'un appartement complet et infligeant de lourdes amendes à certains contrevenants. Paris essaye de traquer les propriétaires qui contreviennent à la loi (notamment en louant une résidence secondaire sans la déclarer comme résidence de tourisme) mais souhaite soutenir la plateforme et a obtenu qu'Airbnb l'aide à collecter la taxe de séjour.

GRAND LYON
MÉTROPOLE SERVICIELLE
Quelles transformations
de l'action publique?

•
Métropole de Lyon
Direction de la Prospective
et du Dialogue Public

•
Coordination générale:
Corinne Hooge

◊
Responsable éditoriale:
Pascale Fougère

•
Rédaction:
Ludovic Vievard (FRV 100)
Agence Nova 7

•
Conception graphique
et réalisation:
Atelier Tout va bien

◊
Schémas:
Céline Ollivier-Peyrin

•
Tiré en 500 exemplaires
sous les presses
d'OTT Imprimeurs

•
Lyon, automne 2015
www.millenaire3.com