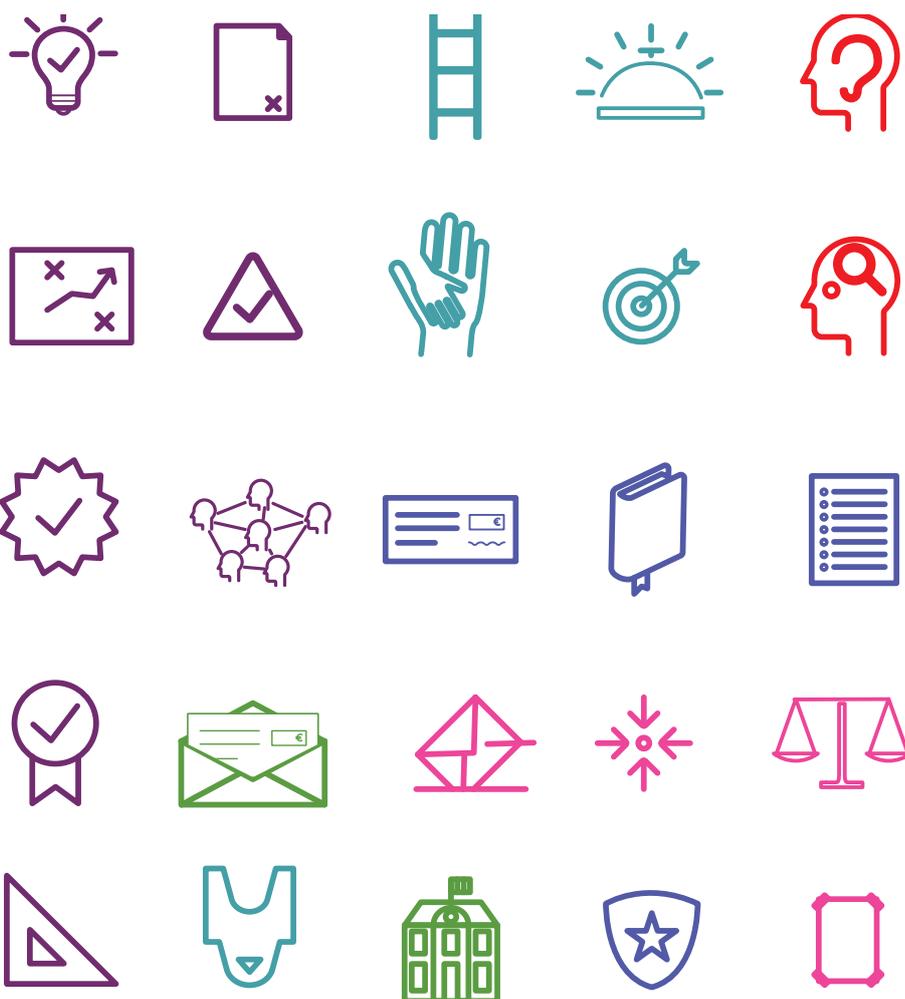


# POLITIQUES PUBLIQUES

## LES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE



Octobre 2019

Yoan OLLIVIER et Romain BEAUCHER

Métropole de Lyon

**GRANDLYON**  
la métropole

**# OCTOBRE 2019**  
**Métropole de Lyon**

■ **Coordination**

DPDP : Jean-Loup Molin, Nicolas Leprêtre

■ **Rédaction**

Yoan Ollivier et Romain Beaucher, membres du réseau de prospective

■ **Conception, illustration & mise en page**

Vraiment Vraiment

# Sommaire

**Préambule** . . . . . p.4

**Contributions**. . . . . p.5

**Tableau des formes**. . . . . p.6-7

## Le registre de l'autorité

- Le trésor. . . . . p.9
- Le registre. . . . . p.10
- Le règlement . . . . . p.11
- La force . . . . . p.12

## Le registre de la connaissance

- L'écoute. . . . . p.14
- L'expertise . . . . . p.15
- L'éthique . . . . . p.16
- La donnée. . . . . p.17

## Le registre de la délibération

- Le symbole . . . . . p.19
- La publicité . . . . . p.20
- La concertation . . . . . p.21
- Le vote . . . . . p.22
- L'arbitrage. . . . . p.23

## Le registre de la Providence

- L'accompagnement. . . p.25
- L'intervention . . . . . p.26
- Le service . . . . . p.27
- La prise en charge . . . p.28
- Le guichet. . . . . p.29

## Le registre de l'opérateur

- L'équipement . . . . . p.31
- L'outillage . . . . . p.32
- L'infrastructure . . . . . p.33
- La plateforme . . . . . p.34
- La maintenance. . . . . p.35
- La subvention . . . . . p.36

## Le registre de la mobilisation

- L'agrément . . . . . p.38
- La certification . . . . . p.39
- Le référentiel . . . . . p.40
- Le plan . . . . . p.41
- L'appel . . . . . p.42
- Le contrat . . . . . p.43
- L'animation . . . . . p.44
- Le laisser-faire . . . . . p.45

**Recommandations**. . . . . p.46

**Perspectives**. . . . . p.47

# Préambule

La Métropole, comme territoire et comme institution, se transforme sans cesse.

2020 est l'année d'un mandat métropolitain marqué par un nouveau mode de scrutin qui devrait renforcer le lien entre la Métropole et les citoyens. En amont de cette échéance, la direction de la prospective et du dialogue public (DPDP) du Grand Lyon joue son rôle en proposant des nouvelles manières d'analyser l'action publique et de se projeter.

Dans ce document, nous tentons de formaliser un « alphabet » de l'action publique. Tout comme les lettres permettent de composer des mots, puis des phrases et des romans, les formes fondamentales proposées ici, articulées entre elles, permettent de faire des politiques publiques.

Nous poursuivons ici trois objectifs.

En premier lieu, une lecture historique appliquée à ces formes doit nous aider à comprendre les tensions et les dynamiques qui irriguent l'action publique aujourd'hui. Pourquoi « la force » semble-t-elle en crise aujourd'hui ? Comment repenser le rôle du « registre » à l'heure du numérique et de la blockchain ? À quelles conditions la « plateforme » s'enracinera-t-elle dans l'alphabet de l'action publique ?

En second lieu, cet alphabet nous semble pouvoir être utilisé comme un prisme d'analyse chaque fois que s'engage une réflexion sur la transformation d'une politique publique : quelles formes cette politique publique mobilise-t-elle aujourd'hui ? Quelles formes devrait-elle mettre en œuvre demain ? Certaines formes ne doivent-elles pas être réinventées ? Par exemple, de nombreuses politiques publiques qui se sont construites autour de « l'équipement », du « règlement », de « l'agrément » ou de la « certification » gagneraient aujourd'hui à explorer les formes de « l'appel », du « contrat », du « symbole » ou même du « laisser-faire ».

Enfin, la Métropole est une institution jeune et originale, qui peine encore à dire qui elle est. Chaque citoyen attribue naturellement à l'État un certain nombre de formes liées notamment au registre de l'autorité : « la force », le « règlement », le « trésor ». De la même façon, les communes sont aisément identifiées sur des formes telles que le « guichet », le « registre », ou « l'équipement ». La Métropole met en œuvre de très nombreuses formes d'action : « l'infrastructure », le « plan », « l'accompagnement », etc., mais celles-ci sont souvent mal repérées par les habitants et tellement diverses que la confusion l'emporte souvent dans les esprits. Aussi, quelles seraient les formes emblématiques d'une Métropole chef de file de l'action publique sur son territoire ? Et quelles seraient les formes à affirmer pour développer la légitimité de l'institution auprès des citoyens ?

J.-L. Molin, N. Leprêtre

## Limites méthodologiques

Ce document ne doit pas être pris comme un résultat définitif et comporte ainsi certaines limites, comme une faible distinction entre ce qui relève de l'action nationale ou locale, ou encore une porosité dans les contours de certaines formes. Il doit plutôt être vu comme le point de départ d'une réflexion et d'un travail collectif sur les formes de l'action publique dont peuvent se saisir les collectivités et les élus.

# Les contributions

Ce document a été réalisé par Yoan Ollivier et Romain Beaucher de l'agence de design d'intérêt général Vraiment Vraiment, avec les contributions de chercheurs et praticiens de l'action publique. Pour poser les bases de cet alphabet de l'action publique, ils ont mobilisé leur expertise des politiques publiques, compulsé de nombreuses délibérations et échangé avec les professionnels de la Métropole. Ils ont aussi interrogé plusieurs experts dont le rôle était de mettre en lien les enjeux actuels de l'action publique, le renouvellement et la transformation des formes d'action auxquels nous assistons aujourd'hui. Une partie de leurs échanges est restituée dans ce document. Pour autant, ce document reste perfectible. Les formes d'action et les tendances qui les travaillent sont présentées de façon très générale. L'illustration par l'exemple manque pour faire de ce document un véritable outil de réflexion. Ceci sera l'objet des livraisons suivantes.

## Serge Bossini

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, haut-fonctionnaire, anciennement Directeur de cabinet de la ministre chargée de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, adjoint au Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et directeur de la recherche et de l'innovation au Commissariat général au développement durable.

## Olivier Bouba-Olga

Professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme à la Faculté de sciences économiques de l'université de Poitiers, ses recherches portent sur l'économie de l'entreprise, l'économie de l'innovation et l'analyse du développement économique local. Il est notamment l'auteur de *Dynamiques territoriales - Éloge de la diversité*, paru en 2017 aux éditions Atlantique.

## Charlotte Halpern

Docteure en sciences politiques, chercheuse au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po, spécialiste de l'action publique comparée. Son travail de thèse, soutenue à Sciences Po, en 2006, portait sur « La décision publique entre intérêt général et intérêts territorialisés. Les conflits autour de l'extension des aéroports Paris Charles de Gaulle et Berlin Schönefeld ».

## Clément Mabi

Clément Mabi est maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'UTC de Compiègne. Ses recherches portent sur la participation politique en ligne et les usages citoyens du numérique. Il a travaillé sur différents objets comme l'ouverture des données publiques (open data), l'usage du numérique dans les dispositifs de concertation, le développement du « Gouvernement Ouvert » (Open Government) et les civic tech.

## Gilles Pinson

Professeur en sciences politiques, enseignant à l'IEP de Bordeaux et Sciences Po Paris, où il dirige le master « Stratégies et gouvernances métropolitaines », et chercheur au Centre Émile Durkheim (UMR 5116). Responsable scientifique du Forum urbain, structure dédiée à la valorisation de la recherche urbaine et à l'animation du débat public sur les enjeux urbains dans la métropole bordelaise.

# LE TABLEAU DES FORMES

6 familles de formes

32 formes de l'action publique

## LA MOBILISATION

LA MOBILISATION

L'appel



SUSCITER L'INTÉRÊT

LA MOBILISATION

Le contrat



ENGAGER RÉCIPROQUEMENT

LA PROVIDENCE

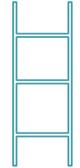
Le guichet



ASSURER UNE INTERFACE PERSONNALISÉE AVEC LES USAGERS

LA PROVIDENCE

L'accompagnement



AIDER ET FOURNIR LES OUTILS POUR TRANSFORMER SA SITUATION

## LA PROVIDENCE

## LA CONNAISSANCE

LA PROVIDENCE

Le service



OFFRIR DE NOUVELLES FACILITÉS

LA MOBILISATION

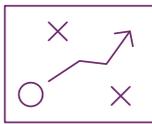
La certification



ATTESTER DE CERTAINES CARACTÉRISTIQUES

LA MOBILISATION

Le plan



PRÉVOIR ET ORGANISER L'ACTION COLLECTIVE

LA MOBILISATION

Le laisser-faire



MISER SUR L'AUTO-ORGANISATION

LA PROVIDENCE

la prise en charge



ACCOMPAGNER DURABLEMENT LES PUBLICS FRAGILES

LA PROVIDENCE

L'intervention



S'INTERPOSER OU PRÉMUNIR LES CITOYENS DE L'ADVERSITÉ

LA MOBILISATION

Le référentiel



GUIDER LES PRATIQUES

LA MOBILISATION

L'agrément



AUTORISER L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ

LA PROVIDENCE

L'animation



METTRE EN RÉSEAU LES ACTEURS ET FACILITER LES COLLABORATIONS

L'AUTORITÉ

le trésor



COLLECTER ET AFFECTER LES RESSOURCES PUBLIQUES

L'AUTORITÉ

le registre



ENREGISTRER LE RÉEL

## L'AUTORITÉ

# DE L'ACTION PUBLIQUE

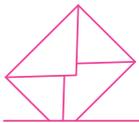
## LA DÉLIBÉRATION

DENCE

SSANCE

L'INFORMATION

le vote



LÉGITIMER L'ACTION COLLECTIVE PAR SCRUTIN

L'INFORMATION

la concertation



RASSEMBLER LES ACTEURS POUR ÉCHANGER

L'AUTORITÉ

L'arbitrage



EXPLICITER LA DÉCISION PUBLIQUE

LA CONNAISSANCE

l'écoute



RECUEILLIR ET TRAITER L'EXPRESSION DES BESOINS ET ATTENTES DES CITOYENS

L'INFORMATION

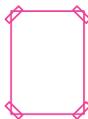
le symbole



INCARNER ET REPRÉSENTER L'ACTION PUBLIQUE

L'INFORMATION

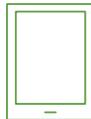
la publicité



DIFFUSER DES INFORMATIONS PUBLICS À TOUS

L'OPÉRATEUR

L'outillage



METTRE À DISPOSITION DES OUTILS POUR REMPLIR DES MISSIONS PUBLIQUES

L'OPÉRATEUR

L'équipement



OUVRIR ET GÉRER DES LIEUX POUR DES ACTIVITÉS COLLECTIVES

LA CONNAISSANCE

l'expertise



ANALYSER L'ACTION CONDUITE POUR L'AMÉLIORER

LA CONNAISSANCE

l'éthique



SE DOTER D'UNE CAPACITÉ RÉFLEXIVE EN ACTION

LA CONNAISSANCE

La donnée



COLLECTER, STRUCTURER ET OUVRIR LES DONNÉES DU TERRITOIRE

L'OPÉRATEUR

La plateforme



CRÉER ET ANIMER DES ESPACES NUMÉRIQUES D'ÉCHANGES

L'OPÉRATEUR

L'infrastructure



METTRE EN PLACE ET ASSURER LES RÉSEAUX COMMUNS

L'AUTORITÉ

le règlement



DÉTERMINER LES RÉGLES COLLECTIVES

L'AUTORITÉ

la force



ASSURER L'APPLICATION DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE

L'OPÉRATEUR

La maintenance



ENTREtenir LES ÉQUIPEMENTS ET LES INFRASTRUCTURES

L'OPÉRATEUR

La subvention



ACCOMPAGNER FINANCIÈREMENT LES INITIATIVES DU TERRITOIRE

L'AUTORITÉ

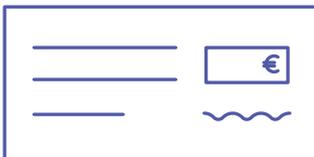
L'OPÉRATEUR

# Les formes de l'autorité

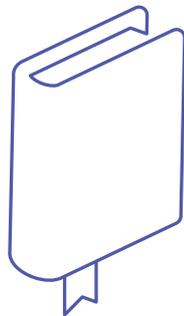
---

Les formes contenues dans ce registre sont très anciennes. Elles renvoient pour la plupart aux fonctions régaliennes de l'acteur public, qui est le seul à pouvoir exercer « le monopole de la violence légitime » pour reprendre l'expression de Max Weber. Aujourd'hui, « la force » et « le règlement » sont confrontés à une remise en cause de leur légitimité, «le registre» est confronté à la concurrence de moyens d'enregistrement privés, «le trésor» coure un risque de marginalisation face à des puissances économiques mondialisées qui tendent à s'affranchir des moyens de l'autorité exprimée à un niveau local ou national.

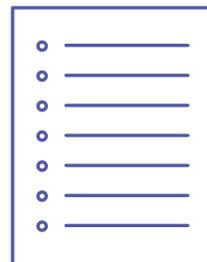
le trésor



le registre



le règlement

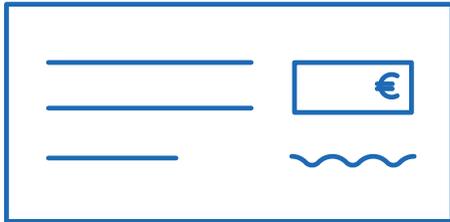


la force



## L'AUTORITÉ

# Le trésor



**COLLECTER ET AFFECTER LES  
RESSOURCES PUBLIQUES**

### Le trésor vu par Serge Bossini

**“Au-delà de la monnaie, pourquoi ne pas offrir la possibilité de mettre au pot commun du temps ? Des savoirs ?”**

Le terme “fiscalité” vient du latin  *fiscus* , qui désigne le panier dans lequel les Romains collectaient les ressources — pas seulement monétaires — qui permettaient à quelqu’un d’éviter la conscription. Davantage que l’image du trésor, l’image du pot commun auquel on contribue me paraît intéressante pour parler finances publiques aujourd’hui. Et on pourrait imaginer des contributions à ce pot commun plus diverses dans leur nature : au-delà de la monnaie, pourquoi ne pas offrir la possibilité de mettre au pot commun du temps ? Des savoirs ? Le budget participatif a introduit la multitude dans le volet “dépenses”, on peut imaginer des manières de lui faire davantage de place dans le volet “recettes” !

Plus généralement, il y a deux motivations différentes qui cohabitent pour justifier le paiement des impôts : le respect du devoir civique d’une part, plus ou moins grégaire, et d’autre part la croyance dans l’efficacité de la mutualisation : on peut penser qu’en matière de santé ou d’éducation, par exemple, il est plus efficace de mettre en commun, de produire pour beaucoup de monde à la fois. Cette logique fait forcément basculer l’action publique dans un paradigme industriel, contradictoire avec certains enjeux de soin attentif (de care) et de personnalisation, par exemple.

### Les formes concrètes

L’impôt — Le prélèvement à la source — La taxe d’habitation — La subvention — L’allocation — Le cofinancement

### Que fait l’action publique sous cette forme ?

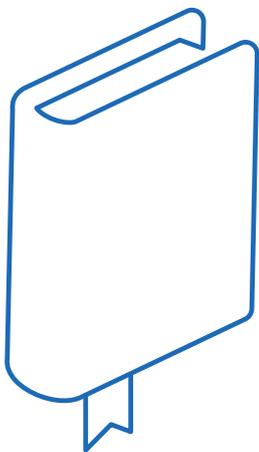
Elle assure la collecte d’un trésor mis en commun sous différentes formes (impôts, amendes…), et gérer sa redistribution est l’une des formes première et centrale de la construction de systèmes politiques complexes. Cette forme implique une juste dépense et distribution de ce moyen pour l’intérêt général.

### Quelles tendances ?

- *Légitimité attaquée* : l’histoire du « bon usage » des moyens publics est jalonnée de temps de contestation qui remettent en cause l’efficacité de la dépense publique (vs l’investissement privé).
- *Restriction budgétaire* : l’autonomie financière des collectivités territoriale tend à se réduire. Sans alternative concrète au trésor comme forme d’action publique majeure, les acteurs territoriaux peinent à garder une capacité d’action vis-à-vis de leurs administrés et partenaires.
- *Lourdeur du contrôle* : les règles et dispositifs de contrôle de la dépense publique sont renforcés, avec une bureaucratisation de processus et une augmentation du travail de reporting.
- *Nouveau rôle de conseil* : passage d’une logique de financeur à une logique d’aide à la recherche de financement et de modèle économique ex : Grand Lyon qui répond au nom d’acteurs de la société civile à des appels à projets européens complexes
- *Cofinancement et contractualisation* : développement d’une logique de financement croisé entre acteurs publics et privés, montée de la logique contractuelle.
- *Distance et automatisation de la collecte* : tendance à l’invisibilisation du processus de prélèvement, avec la montée en puissance de la TVA, le prélèvement à la source, etc. Risque de perte de sens et de lien entre l’action publique et les contribuables.
- *Multiplication des processus de budget participatif* : ouverture à une logique démocratique dans la gestion ou l’attribution de financement, qui peut parfois s’apparenter à une externalisation de la gestion de la contrainte financière
- *Nouvelles monnaies locales* : souvent portées par des initiatives associatives et militantes, les monnaies locales interrogent le rôle de l’action publique dans sa fonction d’orchestrateur d’un cadre économique partagé. Cette dynamique pointe le besoin d’une régulation collective de l’économie locale qui rejoint les travaux sur les communs.

## L'AUTORITÉ

# Le registre



**ENREGISTRER  
LE RÉEL**

## Les formes concrètes

L'état civil — Le cadastre — La base SIREN — Le recensement — L'open data

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

Elle enregistre le réel (événements, lieux, propriétés...) pour se donner des moyens de le contrôler et pour en attester, en cas de contestation. Cette forme est centrale pour asseoir l'autorité des acteurs publics, qui en ont longtemps eu le monopole.

## Quelles tendances ?

- Intégration progressive des enjeux de société  
ex : le genre dans les actes civils
- L'ouverture des données « publiques » qui voit l'acteur public se porter « garant » et diffuser des données qu'il n'a pas produites.  
ex : les données de l'opérateur de transport local
- Maintenir la certification avec une multiplicité de canaux numériques d'échanges.  
ex : sécurisation des informations personnelles lors de la demande en ligne d'acte de naissance.
- Nouveaux registres certifiés par la blockchain  
ex : suite à des catastrophes climatiques en Inde, et à l'incapacité de la puissance publique à trouver les propriétaires de certaines parcelles, des acteurs ont décidé de créer un « cadastre parallèle » grâce à la blockchain.

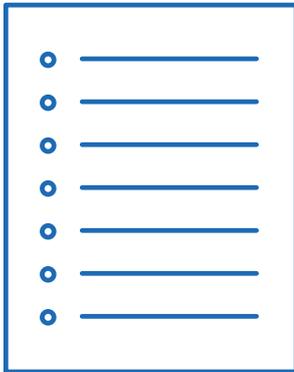
## Le registre vu par Serge Bossini

**“Le registre donne à voir ce dont on ne peut faire l'expérience physiquement”**

L'état civil et le cadastre me semblent représenter deux formes de registre fondatrices de l'action publique. Dans les deux cas, en enregistrant, on crée le jumeau abstrait d'une réalité physique, on liquéfie la réalité, et on crée, au passage, une caste de scribes, de notaires, qui ont la charge de tenir le registre et fondent l'État. Le registre a trois grandes fonctions, qui toutes, sont très actuelles. Premièrement, il administre la preuve, il atteste la vérité de quelque chose sans avoir à se déplacer. L'acteur public y enregistre la reconnaissance, par lui et par tous, de cette vérité (mon identité juridique, mes droits de propriété). C'est une forme centralisée, mais qui peut créer de la confiance si l'on a confiance dans le scribe (la blockchain fait le pari inverse). Deuxièmement, il crée les conditions d'une régulation des marchés, par la connaissance des acheteurs, des vendeurs, des stocks, des prix — c'est le sens des registres sur le grain que tient Colbert pour contrer la spéculation, qui met en danger la paix du royaume. Troisièmement, le registre donne à voir ce dont on ne peut faire l'expérience physiquement : les données statistiques compilées par l'INSEE me permettent de connaître la France, dont le territoire est trop vaste pour que j'en fasse l'expérience directe. En cela, le registre peut être producteur de sens et d'appartenance.

## L'AUTORITÉ

# Le règlement



**DÉTERMINER  
LES RÈGLES COLLECTIVES**

## Les formes concrètes

La Constitution — Le Code pénal, civil — Le Code de la route — Les règlements intérieurs — Les chartes d'usages

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

Elle produit et liste les règles qui circonscrivent les pratiques collectives et le vivre ensemble : les valeurs, les possibilités, les droits et les devoirs, les interdits.

Après une longue période durant laquelle les règles sont en grande partie décidées et mises en œuvre selon une logique de délégation de signature (du Roi, par exemple) à des individus, sans grande formalisation, on voit apparaître avec Napoléon une logique de formalisation du règlement à des fins d'homogénéisation de sa mise en œuvre sur tout le territoire. Plus récemment, le Code et la Loi sont déclinés à des échelles de plus en plus fines dans le cadre de chartes, règlements intérieurs, conventions, etc. qui visent à encadrer les comportements, en référence à une définition du bien commun.

## Quelles tendances ?

- Perte de légitimité et d'autorité des règlements collectifs : on passe d'une logique collective d'interdiction/sanction à une logique de contractualisation individuelle, parfois plus clémente. ex : au lycée rappel au règlement plutôt qu'exclusion.
- Perte des moyens de sanction ou de contrôle : montée des incivilités (difficile à sanctionner, car nombreuses, diffuses, de faible intensité), réduction des moyens (à l'école, chez les forces de l'ordre, etc.) — or le règlement sans sanction ou sans modalité de réponse coercitive (la force) interroge la pertinence de la réglementation elle-même.
- Complexité croissante : montée en complexité des règlements, à commencer par la loi elle-même, avec la multiplication des parties prenantes, possibilités de recours, amendements au fil du temps. Rendant difficiles leur lecture et leurs usages (Code du travail, Code de l'urbanisme).

## Le règlement vu par Serge Bossini

**“Le droit n'est plus lisible par des humains, sans l'être encore par des machines.”**

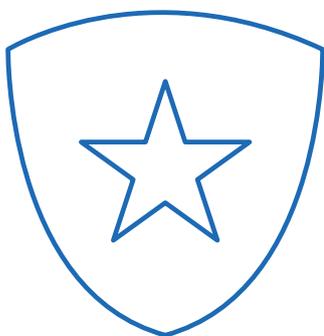
Au 25 janvier 2019, 84.619 articles législatifs et 233.048 articles réglementaires sont en vigueur. Le droit n'est plus lisible par des humains, sans l'être encore par des machines. Plutôt que de vouloir “simplifier” ce stock de normes, ou “ralentir” la production de nouvelles normes — une chimère —, on pourrait acter le fait qu'il y aura toujours plus de normes.

C'est un champ où le numérique peut être décisif, à condition que le droit en vigueur soit traduit en “moteurs de règles” lisibles par une machine. Openfisca le fait déjà pour la loi de finances et pour les normes sociofiscales des collectivités volontaires.

Généraliser cette double inscription du droit, en langage humain et en langage machine, Légifrance et “open-legifrance”, en quelque sorte, permettrait aux humains d'une part de disposer d'applications les aidant à visualiser les règles en vigueur, et d'autre part d'intégrer les normes dans leurs autres applications — de conception de bâtiment, de pilotage de drone (sur la base de la carte DGAC), de calcul d'aides sociales (comme mes-aides le fait sur la base d'openfisca).

## L'AUTORITÉ

# La force



**ASSURER L'APPLICATION  
DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE**

### La force vue par Gilles Pinson

**“Un reflux du politique, dans sa dimension conflictuelle assumée, combiné au recours à la force, sans effet.”**

*La légitimité de son usage est particulièrement remise en cause en ce moment. Lorsqu'un pouvoir ne comprend pas qu'il est l'expression, à un moment donné, d'une partie seulement de la société, nécessairement impliquée dans des rapports de force avec d'autres blocs au sein de la société, lorsque, autrement dit, il n'assume pas le fatum conflictuel de la vie en société, il a recours à la force, sans aucun effet. C'est ce que nous vivons, et qui me paraît dangereux : un reflux du politique, dans sa dimension conflictuelle assumée, combiné au recours à la force. Ce n'est pas un hasard si nous avons en France les formes les plus extrêmes, à l'échelle de l'Europe, de violence légitime, et les formes les plus extrêmes de technocratie.*

### Les formes concrètes

L'arrêté d'interdiction — Les amendes — La vidéo-surveillance — L'intervention policière

### Que fait l'action publique sous cette forme ?

Elle exerce la « violence légitime » (M.Weber). Par extension, cette forme recouvre l'ensemble des dispositifs de contrainte personnelle (emprisonnement, assignation à résidence, expulsion), les logiques de sanction (perte de droit, amende, radiation...) et les possibilités de contrainte et de sanction qui pèsent sur une personne, un groupe ou une entité perçus par l'autorité légitime comme refusant de se conformer aux règles ou à la décision.

### Quelles tendances ?

- *Numérisation et automatisation de la sanction : avec l'extension des réseaux et de la connectivité de nos habitats et de nos vies, l'acteur public voit se multiplier ses leviers de contraintes (couper l'eau ou l'électricité ; la connexion internet ; prélever sur compte des sommes dues, etc.).*
- *Concurrence d'acteurs privés en matière de violence (plus ou moins légitime) : des « voisins vigilants » à la société Blackwater en Irak, la puissance publique délègue à des acteurs tiers une partie de sa capacité à exercer ou faire sentir sa force.*
- *Municipalisation de la force : montée en puissance des polices municipales face à ce qui est perçu comme une inefficacité et un manque d'écoute des forces nationales (police/gendarmerie).*
- *Logiques de « force retenue » dans certains cas, qui nuit à la légitimité de la force en général : des incivilités jamais punies à la délinquance en col blanc, l'impression d'une force potentielle qui ne s'exerce pas vient amoindrir la capacité dissuasive et la légitimité de tout l'appareil.*

# Les formes de la connaissance

---

« L'écoute », « l'expertise » et « l'éthique » sont des formes d'action anciennes fortement réactivées et reconceptualisées aujourd'hui dans un contexte de défiance de la population vis-à-vis des institutions. « L'écoute » et « l'éthique » doivent favoriser une meilleure prise en compte des besoins, une plus grande reconnaissance des personnes et de leur valeur intrinsèque. « L'expertise » qui vise à favoriser l'efficacité de l'action, est impérative face à la complexification de la société (modèles économiques, évolutions sociétales, etc.) et peut permettre à des collectivités publiques non positionnées sur le registre de l'autorité de monter en légitimité.

L'expertise



L'éthique



La donnée



L'écoute



## LA CONNAISSANCE

# L'écoute



**RECUEILLIR ET TRAITER L'EXPRESSION DES BESOINS ET ATTENTES DES CITOYENS**

## Les formes concrètes

Les consultations — Les réunions publiques — Les cahiers de doléances — Les maraudes — Les sections commentaires sur Internet — Les Remix

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« L'écoute » recouvre l'ensemble des modalités de recueil des avis, opinions, récriminations et idées des habitants, pris dans toutes leurs dimensions de citoyens, d'usagers et de contribuables.

Au-delà du recueil d'informations, cette forme interroge aussi les processus de traitement, d'exploitation et de prise en compte de cette parole par la collectivité dans ses différentes composantes (élus, agents).

## Quelles tendances ?

- *Affaiblissement des structures traditionnelles de recueil et de cristallisation des aspirations : partis politiques, syndicats, associations d'éducation populaire, etc.*
- *Déplacement des lieux de rencontre et d'écoute par la puissance publique : de l' élu qui « fait » le marché et rencontre ses administrés au café (pratiques informelles, régulières et peu médiées), à des formes plus institutionnalisées et ponctuelles (consultations citoyennes, Civic tech, etc.).*
- *Montée en puissance de la figure de l' élu-e « technocrate » vs l' élu-e « de terrain ». Des injonctions contradictoires faites aux élu-es locaux, qu'on veut voir sur le terrain, mais dont on attend aussi qu'il travaille ses dossiers.*

## L'écoute vue par Gilles Pinson

**“Réintroduire un lien de proximité, charnel, entre représentants et représentés.”**

Le contact direct entre élus et citoyens est aussi une source de politiques publiques, d'autant que la charge de la preuve s'est maintenant inversée : jusqu'à récemment, les tenants de l'intercommunalité étaient vus comme les réformateurs, les modernisateurs, mais ils sont aujourd'hui vus comme responsables de l'éloignement entre habitants et action publique et ils doivent démontrer que ce n'est pas le cas ou que ce n'est pas préjudiciable à la qualité de l'action publique. L'affaiblissement des partis de masse, les identités sociales et de quartier plus floues ont accéléré la coupure du lien entre élus et citoyens. Le temps n'est plus à des élus et des partis fortement connectés à des groupes sociaux, eux-mêmes identifiés à des quartiers.

Peut-on envisager de faire à nouveau des partis politiques des outils de structuration des identités sociales et d'entretien d'un lien organique entre représentants et représentés ? Sans doute pas, mais je ne suis pas sûr pour autant que les « Civic tech » résoudront la question.

Il faut continuer à réfléchir aux moyens de réintroduire un lien de proximité, charnel, entre représentants et représentés. À mon sens, on ne pourra pas le faire sans repolitiser la société, ce qui implique de réhabiliter une lecture de la société avec ses clivages et sa conflictualité. L'idée selon laquelle la politique consiste à trouver des solutions pragmatiques, “win win”, entraîne un refoulement du politique et une perte de repères qui conduisent, entre autres, au mouvement des Gilets jaunes : on leur avait promis une société d'harmonie où tout le monde serait gagnant et ce n'est pas du tout leur quotidien. Assumons le conflit politique, plutôt que de le fuir ! Cela vaut aussi, d'ailleurs, pour les intercommunalités.

## LA CONNAISSANCE

# L'expertise



## ANALYSER L'ACTION CONDUITE POUR L'AMÉLIORER

### L'expertise vue par Charlotte Halpern

**“Se doter d'une capacité à agréger et analyser les données pour leur donner du sens, dans la perspective d'une action métropolitaine.”**

*Nous sommes passés d'une situation, dans les années 70 à 90, où le niveau métropolitain était celui de la planification stratégique, donc de la longue durée, à un niveau de gouvernement à part entière, qui invente de nouvelles formes de légitimation de son autorité puisqu'il ne dispose pas vraiment des formes d'action “règlement” ou “trésor”. Concomitamment, il y a un changement dans le type de connaissances produites : on passe de vastes études prospectives, urbanistiques, économiques, à de la connaissance plus précise, fondée sur la donnée. Aujourd'hui, pour pousser cet avantage, je pense que les Métropoles doivent à la fois s'appuyer sur la connaissance produite ailleurs (par l'État, les opérateurs), et se doter d'une capacité à agréger et analyser ces données pour leur donner du sens, dans la perspective d'une action.*

*La multiplication des démonstrateurs et des expérimentations vise aussi à légitimer l'action, “par la preuve”. Mais elle pose un défi : comment passer d'une expérimentation portant sur un dispositif et/ou sur un territoire restreint à l'échelle d'une politique publique et/ou de la Métropole dans son ensemble ? Cela requiert à mon avis des données, des outils (cartes, etc.) et une capacité à analyser, comprendre, relier les expérimentations entre elles pour leur donner un sens métropolitain, au-delà du “projet par projet”. Cela implique de réfléchir en amont des expérimentations à la manière de capitaliser dessus. L'exemple de Transport for London est instructif. Leur service d'études et de statistiques, très pluridisciplinaire, produit chaque année depuis 2001 un rapport, sur une base cumulative de la connaissance (et donc de l'interopérabilité des données produites au fil des années), tout en étant capable d'intégrer de nouveaux enjeux (la marche, par exemple). Les équipes de TfL pilotent politiquement ce rapport, en décidant ce qui doit être montré ou non, en fonction des objectifs de l'opérateur. Par exemple, la réduction de 40% de la surface vinaire en 20 ans n'a pas été montrée - or, c'est un levier fondamental pour la réduction de la place de la voiture. Pour résumer, Transport for London produit de la connaissance cumulative, agrégée, analysée et politique.*

## Les formes concrètes

L'expertise technique — Le conseil interne — Les services d'évaluation, de prospective ou d'étude — Les formations — Les observatoires

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

Elle mobilise des compétences et ressources qualifiées pour analyser et rendre compte de pans entiers de la réalité et préparer les décisions. Cette forme recoupe l'ensemble des dispositifs destinés à collecter, traiter et diffuser l'information et les compétences utiles à l'action publique.

Elle nourrit l'acteur public dans 3 modalités d'action :

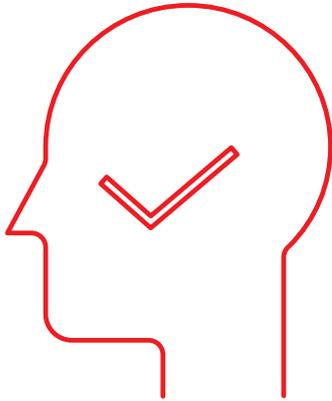
- Disposer d'expertises individuelles (en interne ou en externe) et collectives en capacité d'éclairer et d'améliorer la conduite de l'action publique.
- Organiser des structures dédiées au développement d'expertises sur des sujets en lien avec l'action publique (observatoires, groupe de travail).
- Produire des études et des documents permettant de rendre partageable la connaissance produite.

## Quelles tendances ?

- Émergence d'un travail de publicisation et de démocratisation des rapports rendus par les services étude/évaluation/prospective dans une volonté d'élargir et de diversifier l'information à de nouveaux publics (via internet notamment) en apportant une question contributive ou participative en fonction des sujets.
- Privatisation progressive des fonctions d'expertise et de prestations intellectuelles lors de la création de grands consortiums de conseils internationaux qui publient et anticipent les réflexions des actions publiques étatiques ou métropolitaines. Le statut intermédiaire des think tank et do tank — qui se généralisent entre les années 2000 à aujourd'hui — dessine une place de l'expertise hors des administrations publiques.
- Montée des logiques big data dans la création de connaissances nouvelles. Les possibilités offertes par le traitement des données et de leur recoupement sont encore émergentes dans l'action publique. Les compétences et les expertises sur ces sujets sont en constitution. L'acteur public va devoir s'interroger sur la pertinence d'intégrer ces nouvelles expertises et définir la manière dont elles vont interagir avec les compétences existantes.

## LA CONNAISSANCE

# L'éthique



**SE Doter d'une capacité  
RÉFLEXIVE EN ACTION**

## Les formes concrètes

Le comité d'éthique — Les référentiels d'action —  
Le principe de précaution — Le référent  
déontologie

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« L'éthique » est à la fois une modalité d'action et une capacité réflexive dont se dote l'acteur public. Elle permet d'avoir une grille de lecture du réel, au-delà des seules visions politiques ou de l'analyse scientifique (recherche, statistiques), et de guider l'action en fonction de principes jugés — à un moment donné — supérieurs.

Elle est particulièrement mobilisée sur les sujets contentieux complexes ou sur les sujets émergents.

## Quelles tendances ?

- *Affaiblissement de la primauté donnée à « l'éthique » face à l'accélération des innovations (sur les technologies numériques et sur la manipulation du vivant), ce qui questionne la capacité d'anticipation et d'action réelle d'un comité d'éthique face aux intérêts économiques ou à la volonté politique. Remise en cause du principe de précaution au nom du progrès et de la Science.*
- *Apparition de lanceurs d'alerte et exigence accrue de transparence : injonction à l'ouverture et à la proactivité en matière de transparence (donnée, processus de décision).*
- *Procéduralisation de l'éthique : la mise en place progressive de processus plus formels dans l'application de l'éthique amène une possibilité conservatrice (la posture éthique) et non plus critique de l'éthique (la pratique éthique).*
- *La question de l'insertion des notions d'éthique dans les différentes actions interroge aussi la place des élus en tant que défenseurs de vision collective du bien public.*

## LA CONNAISSANCE

# La donnée



**COLLECTER, STRUCTURER ET OUVRIR  
LES DONNÉES DU TERRITOIRE**

## Les formes concrètes

Le recensement INSEE — Data.grandlyon.fr —  
Météo France — Recensement amateur  
ornithologique

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

La donnée recouvre l'ensemble des outils, démarches, dispositifs et acteurs mis en place par l'acteur public pour collecter, trier et exploiter des données numériques de son territoire.

Cette forme est une extension nouvelle du Registre, soumis à la pression des outils numériques.

## Quelles tendances ?

- *Données en expansion* : avec l'explosion du nombre et de la diversité des capteurs, l'acteur public est de plus en plus confronté à une profusion de données dont l'exploitation et l'identification sont difficiles.
- *Compétence de traitement* : les compétences de Datamining et de data scientist sont encore rares et restent financièrement hors de portée des acteurs publics. Comment assurer la présence de compétences internes sur les données ?
- *Propriété et usages des données* : l'apparition des plateformes publiques et territoriales de données pose la question de l'accès aux informations : sont-elles ouvertes ? Pourquoi ? À quelles conditions ? Avec quelle réciprocité avec les acteurs privés ?
- *Pertinence des données* : la quantité de données ne suffit pas. La diversité de structuration des bases de données rend souvent difficiles le croisement et l'exploitation des données. Est-ce une fatalité ou un objectif pour les acteurs publics ?
- *Administration de la preuve par la quantification* : l'utilisation de données quantitatives a toujours permis d'orienter l'action publique, mais les nouvelles données disponibles via le numérique et les méthodes de datavisualisation (cartographie des usages) ouvrent de nouvelles possibilités d'analyse outillant la décision.

# Les formes de la délibération

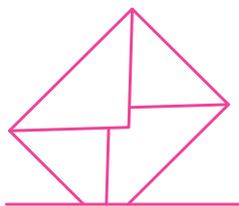
---

Les formes de cette famille sont mobilisées par les pouvoirs publics pour rendre compte de son action et donner une place aux citoyens dans les processus publics : informer de ses actions, marquer son existence, donner la parole aux habitants et aux partenaires, et outiller les modalités de contributions ou de prises de décisions publiques.

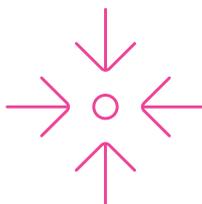
Si « le symbole » et « la publicité » ont une vocation historique essentiellement descendante, on observe un réinvestissement, de ces formes pour dynamiser l'implication citoyenne dans le débat public : il faut informer, rendre compte toujours plus largement des activités publiques auprès de l'ensemble des citoyens, et donner un sens commun par « le symbole ».

Les formes plus contributives comme « le vote », « l'arbitrage », « la concertation » voient leur place dans l'action publique se transformer sous deux facteurs. D'un côté, les services numériques contributifs en ligne incitent toujours plus à simplifier la prise de position des citoyens et leur expression. D'un autre côté, la crise de légitimité de la démocratie représentative et de la légitimité des acteurs publics incitent ces formes à se transformer pour assurer une dimension plus contributive de l'action publique.

Le vote



La concertation



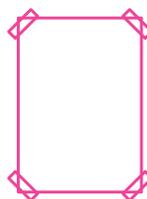
L'arbitrage



Le symbole

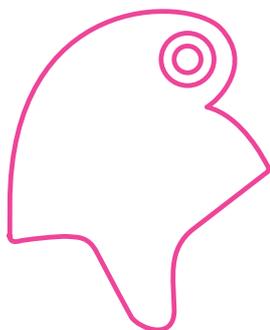


La publicité



## LA DÉLIBÉRATION

# Le symbole



**INCARNER ET REPRÉSENTER  
L'ACTION PUBLIQUE**

### Le symbole vu par Charlotte Halpern

Dans une enquête sur le passage en régie de la gestion de l'eau à Paris, Dominique Lorrain est arrivé à la conclusion que cela ne s'explique pas vraiment autrement que par le symbole. La dimension symbolique de l'action publique, en effet, ne doit pas être négligée : elle permet de matérialiser, de rendre visible, de frapper les esprits en assumant la dimension conflictuelle ou controversée d'un sujet. Cela dit, à Lyon, des sujets qui auraient pu être conflictuels, comme la réforme du réseau de bus, ne l'ont pas été. Ils ont été traités en prenant comme contre-modèle des expériences jugées difficiles, comme la transformation du mode de gestion des déchets. Ce sont deux modes d'action distincts, même s'il est probable qu'à l'avenir, les Métropoles soient amenées à se saisir à bras le corps des controverses, pour rendre visible leur action.

### Les formes concrètes

Le titre honorifique — La médaille — Le drapeau — L'écharpe — Le monument — Le diplôme — L'uniforme — L'inauguration

### Que fait l'action publique sous cette forme ?

« Le symbole » recouvre l'ensemble des situations et des moyens visant à faire exister physiquement ou temporellement l'action publique. Il s'agit d'évoquer et de faire vivre la Nation, la République ou la France dans des objets reconnaissables par tous et chargés d'une forte dimension symbolique : drapeau, chants, cérémonies, cocarde...

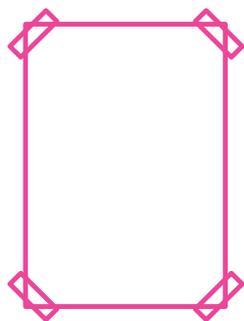
L'action de l'administration est également chargée en symboles plus ou moins assumés et cohérents (logos, objets, moments). Les personnes (élus et agents publics), les bâtiments et certains services peuvent être chargés symboliquement.

### Quelles tendances ?

- Difficile maniment des symboles républicains et nationaux du fait d'une appropriation forte par l'extrême droite. Depuis 2007, on note une volonté des partis républicains de se réapproprier ces symboles, et un retour de l'enseignement des symboles nationaux dans les écoles primaires avec une attente de structuration du vivre ensemble.
- De nouveaux temps symboliques sont inventés, notamment autour de l'acquisition de la nationalité française.
- Le marketing territorial tente de générer des symboles, tout comme certains grands projets nationaux (le coq de la French Tech), à la frontière entre communication politique et symbole.
- Fermeture et répression, symboliques négatifs : La réaction des habitants lors de la fermeture de services publics peut alors paraître « disproportionnée » en rapport au service effectivement rendu : c'est que les symboles sont remis en cause.
- La place des symboles ne fléchit pas dans la controverse publique : débat autour de la déchéance de nationalité, du mot « race » dans la Constitution, etc.

## LA DÉLIBÉRATION

# La publicité



**DIFFUSER DES INFORMATIONS  
PUBLIQUES À TOUS**

### La publicité vue par Olivier Bouba-Olga

“Savoir si une entreprise ou un “talent” s’installe à Lyon plutôt qu’à Saint-Étienne ou à Grenoble, n’a pas beaucoup d’importance à l’aune de l’intérêt général.”

On lit souvent, dans les projets de territoire, que “l’avenir de notre territoire passe par notre capacité à attirer de nouveaux talents.” Outre que c’est forcément violent pour celles et ceux qui habitent le territoire depuis longtemps (pas assez talentueux ?), c’est emblématique des représentations dominantes actuellement, selon lesquelles les territoires sont en compétition et doivent se donner les moyens de faire “plus” et “mieux”, que leurs voisins ou que des territoires jugés comparables ailleurs en France, en Europe ou même dans le monde. Pourtant, savoir si une entreprise ou un “talent” s’installe à Lyon plutôt qu’à Saint-Étienne ou à Grenoble, n’a pas beaucoup d’importance à l’aune de l’intérêt général. Pire, ce genre d’objectif peut être contre-productif : en 2011, Alain Juppé avait dit qu’il fallait que Bordeaux dépasse le million d’habitants pour concurrencer Valence. Aujourd’hui, c’est un objectif complètement tabou, tant l’augmentation du nombre d’habitants à Bordeaux a entraîné congestion, pollution, hausse des prix de l’immobilier, etc.

### Les formes concrètes

Le discours — Les arrêtés municipaux — La campagne de sensibilisation — Les sites web — La communication institutionnelle

### Que fait l’action publique sous cette forme ?

La publicité recouvre les modalités de transmission de l’information propre au fonctionnement de l’action publique. Cette transmission peut revêtir une dimension légale et obligatoire (cas des marchés publics, par exemple) ou porter sur la communication des événements et services présents sur un territoire. C’est la forme la plus classique de la communication ou de l’information citoyenne.

### Quelles tendances ?

- *Infobésité* : les acteurs publics cherchent leur place dans une surcharge d’informations. Les expériences de formes de communication réactives et instantanées nuisent parfois à la crédibilité et à l’autorité de l’acteur public.
- *Apparition des acteurs des Civic tech* : la mise en place de plateformes d’information ou d’échange avec les usagers sur leur expérience des services publics participe d’une forme de communication publique. La mesure et la communication de la satisfaction et de l’expérience usager deviennent à la fois contenu et médias, et impliquent un nombre toujours plus grand d’agents dans la démarche de communication des acteurs publics.
- *Montée de la communication comportementale (via le «nudge»)* : l’acteur public incite au bon geste, met en garde et encourage les comportements vertueux.
- *Différenciation entre information et communication* : elle doit perdurer et se renouveler dans les canaux actuels, comme les réseaux sociaux, qui centralisent des informations à caractère informationnel et communicationnel.

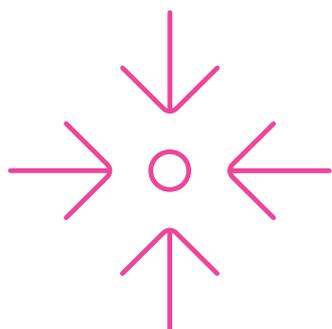
### La publicité vue par Charlotte Halpern

“La communication fondée sur des indicateurs robustes et territorialisés est un levier précieux d’action.”

Très au-delà de la “publicité” ou du marketing territorial, la communication des politiques publiques, fondée sur des indicateurs robustes et territorialisés, est un levier précieux d’action, car il permet de convaincre les élus, les autres acteurs susceptibles de fournir des ressources complémentaires, le public. Par exemple, c’est en communiquant sur des indicateurs précis que Copenhague et Vienne ont justifié la fermeture à la circulation de certaines rues commerçantes, à laquelle les commerçants étaient opposés. Dans les domaines conflictuels, si l’on dispose comme les Métropoles plutôt d’une autorité “soft”, il est utile d’avoir les moyens de mettre sur la table des preuves.

## LA DÉLIBÉRATION

# La concertation



**RASSEMBLER LES ACTEURS  
POUR ÉCHANGER**

## Les formes concrètes

Les conseils citoyens — Les focus groups — Les concertations obligatoires — Les plateformes de concertation en ligne — Les enquêtes d'usages — Les assises — Les états généraux

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

La concertation recouvre l'ensemble des situations d'échange entre les habitants et les acteurs publics sur les projets et le fonctionnement de l'action publique elle-même.

Si historiquement, cette forme a une vocation présenteielle - on doit réunir un groupe d'interlocuteurs pour échanger - les invitations au sondage téléphonique et les outils numériques sont venus l'enrichir.

Cette forme propose un éventail assez large de postures - listées dans l'échelle de la participation d'Arnstein : diffuser de l'information, prendre des avis, résoudre des différends, coordonner et faire travailler ensemble, décider collectivement, etc.

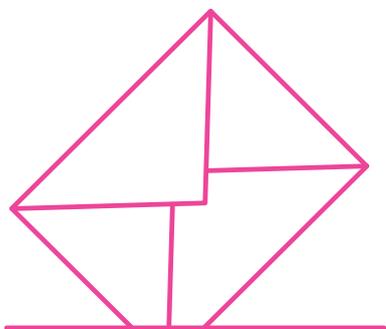
Au-delà de ses fonctions, la concertation est devenue - au même titre que le parapheur ou le guichet - emblématique de l'action publique.

## Quelles tendances ?

- *Réunionite* : multiplication des temps de concertation et effets contre-productifs, avec des stratégies d'évitement et le développement de classe d'usagers « experts des temps collectifs ».
- Forte injonction à la concertation, et donc aux réunions publiques. En l'absence d'outils probants, celles-ci sont vues par les décideurs publics comme des « épreuves » à passer, et génèrent souvent de la frustration de la part des participants qui en attendent davantage qu'un exutoire.
- Course à la méthode et aux outils : la concertation s'est beaucoup diversifiée dans les 15 dernières années. On voit aujourd'hui se multiplier les kits d'outils, les formations en ligne et de nouvelles méthodes tant issues du développement personnel, que de l'ingénierie de projet ou du design. Comment l'acteur public peut-il alors choisir la bonne méthode pour le bon projet ?
- Concertation et écoute du terrain : en proposant des cadres contraints par les projets et les enjeux politiques, il est souvent difficile pour un citoyen de faire remonter un retour concret jusqu'à l'acteur en mesure d'intégrer son retour de manière concrète.

## LA DÉLIBÉRATION

# Le vote



**LÉGITIMER L'ACTION  
COLLECTIVE PAR SCRUTIN**

### Les formes concrètes

L'élection — Le budget participatif — Le référendum — Le référendum d'entreprise — Les élections de délégués de classe — Les sondages en ligne — Les forums participatifs — Les jurys citoyens

### Que fait l'action publique sous cette forme ?

« Le vote » recouvre l'ensemble des modalités de prise de décision collective via un scrutin.

Les règles d'un scrutin sont souvent déterminantes, qu'il s'agisse de leur cadence, du mode de scrutin, de contraintes spécifiques comme la parité, etc.

### Quelles tendances ?

- *Ouverture à de nouveaux habitants : le vote des ressortissants de l'UE aux élections locales, qui bouleverse la conception traditionnelle de la citoyenneté.*
- *Érosion apparemment inéluctable du nombre de votants, qui nuit à la légitimité des résultats.*
- *Multiplication de consultations des citoyens « par projet » : pour choisir le nom des régions, pour prendre part à des choix architecturaux ou urbanistiques, pour se prononcer sur une partie du budget, etc.*

## LA DÉLIBÉRATION

# L'arbitrage



## EXPLICITER LA DÉCISION PUBLIQUE

### Les formes concrètes

Le discours de politique générale — Le jury citoyen

Le jugement — L'attribution de places (en crèche, par ex) — Les algorithmes de décision — Le droit à l'erreur

### Que fait l'action publique sous cette forme ?

Elle décide et tranche, à travers l'autorité et la légitimité d'une personne (élu, agent), d'un groupe (conseil municipal, comité de pilotage) ou d'un dispositif (algorithme). Cette forme de l'action publique couvre la prise de décision, l'affectation de responsabilité, l'orientation politique, la vision, le jugement, la grâce, etc.

### Quelles tendances ?

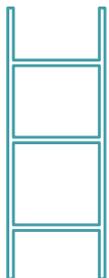
- Remise en cause radicale d'arbitrages rendus : un arbitrage rendu n'assure pas son effectivité. Les abandons du CPE (2006), de l'écotaxe (2014) ou de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (2018) illustrent, chacun à leur manière, l'insuffisance de la légitimité des décisions concernant le long terme. Plus généralement, le scepticisme à l'égard des pouvoirs exécutifs, législatifs comme judiciaires et administratifs augmente.
- Ouverture de la décision aux citoyens : afin de relégitimer les décisions, une partie de celles-ci s'ouvre aux citoyens via les Civic tech, les principes de l'open gov, les jurys citoyens ou les budgets participatifs.
- Apparition de formes de décisions « automatiques » (algorithmiques) : dans des domaines très divers (attributions d'allocations, Parcoursup, etc.), des logiques algorithmiques viennent compléter ou se substituer à des arbitrages humains, afin de gérer la complexité ou des volumes importants.

# Les formes de la providence

---

Pendant longtemps, les sociétés ont fonctionné autour de solidarités familiales, professionnelles ou religieuses plus ou moins formalisées. Les formes contenues dans ce registre montrent que nous n'en sommes plus là. Depuis l'après-guerre et l'avènement de l'État providence, l'acteur public fonde une bonne partie de sa légitimité sur l'accompagnement ou la prise en charge des plus fragiles, sur sa capacité d'intervention dans les situations d'urgence, et sur sa capacité à se rendre accessible (via des « guichets »). Alors que d'autres registres semblent entamés dans leur légitimité à être exercés (autorité, opérateur), la providence en tant que telle n'est que peu remise en cause. Ce sont surtout les modalités de faire (le « comment ») qui font l'objet d'évolutions notables : implication plus ou moins forte des acteurs associatifs (« l'intervention », « La prise en charge ») dans une approche partenariale ; responsabilisation plus ou moins importante des usagers ; etc.

L'accompagnement



Le service



Le guichet



L'intervention

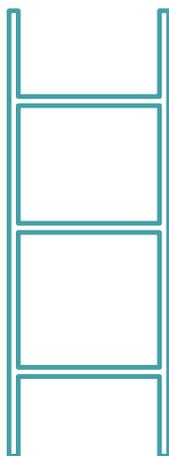


La prise en charge



## LA PROVIDENCE

# L'accompagnement



**AIDER ET FOURNIR LES OUTILS  
POUR TRANSFORMER SA SITUATION**

### L'accompagnement vu par Clément Mabi

**“Une nouvelle conception de l'intérêt général, plus distribuée.”**

*L'investissement intellectuel, politique et financier sur l'accompagnement permet de corriger certains effets pervers des plateformes. C'est très intuitif, ou ça devrait l'être, pour les politiques sociales, ou tous les services de première nécessité. C'est important aussi dans le champ de la démocratie et des plateformes de consultation citoyenne. Les expériences qui sont intéressantes aujourd'hui en matière de débat public investissent sur l'accompagnement individuel et collectif des citoyens, que les acteurs publics structurent et outillent en “communautés débattantes”, dans le temps long. Si on ne le fait pas, seuls les lobbies, ou les mieux équipés culturellement, investissent le débat. Nantes l'a fait pour son débat sur la transition énergétique, Grenoble, à travers l'expérience du Grenoble Civic Lab, dans le cadre de la consultation sur de nouveaux services pour transformer le rapport des citoyens à la transition écologique. Le temps est important : à Grenoble, plutôt que de faire un hackathon de deux jours, ils ont mené un programme d'un an ! Ces expériences ouvrent la possibilité d'une nouvelle conception de l'intérêt général, plus distribuée.*

### Les formes concrètes

Les prestations sociales — Le suivi social, administratif et psychologique — BPI : accompagnement à la création d'entreprise — La pépinière

### Que fait l'action publique sous cette forme ?

« L'accompagnement » recouvre l'ensemble des dispositifs qui fournissent à un usager - personne ou collectif - un suivi et des outils qui visent à faire évoluer sa situation. Cette forme peut être très diverse, dans son contenu et sa durée, en fonction des acteurs et des thèmes : accompagnement vers l'emploi, à la réinsertion, dans la parentalité, accompagnement d'une entreprise dans sa stratégie d'export ou la modernisation de son outil de production, etc.

Cette forme nécessite l'instauration d'un lien de confiance entre l'acteur public (son représentant) et la personne ou l'entité accompagnée. En règle général, l'accompagnement n'a pas vocation à être permanent : il vise à une forme d'autonomie de la personne/l'entité. Cela passe, davantage que pour la forme « prise en charge », par une logique partenariale : « nous vous accompagnons, vous créez les conditions de votre autonomie ».

### Quelles tendances ?

• *Le non-recours : de nombreux services publics d'accompagnement ne sont pas utilisés par des usagers qui pourtant y auraient droit et, selon toute vraisemblance, en auraient besoin. Le non-recours pose autant la question des barrières individuelles (accepter l'aide) que les moyens techniques, humains et cognitifs mis en place par l'acteur public pour penser et rendre accessible (désirable) l'accompagnement.*

• *Montée en puissance de la numérisation du suivi individuel, qui outille davantage la logique de contrôle que celle d'accompagnement.*

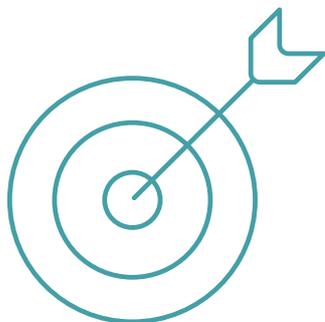
• *Vers un élargissement de la logique d'accompagnement au secteur de la santé ? Contraint notamment par les réductions budgétaires, le secteur du soin privilégie les prestations à domicile qui peuvent se substituer à une prise en charge complète à l'hôpital.*

• *Apparition des « comportements de retrait » : refus de l'accompagnement par les usagers tant la complexité des démarches est lourde. Dans le secteur social, on observe aussi une perte de confiance envers les structures dédiées à l'accompagnement.*

• *Montée en puissance d'une certaine « artificialité » de l'action :*

*certaines actions d'accompagnement apparaissent déconnectées des problèmes de terrain et renversent son principe de fonctionnement. On crée de l'intervention pour rendre visible une « action concrète », mais sans être certain de l'adaptation de cette forme aux problématiques de terrain, créant des dispositifs parfois contreproductifs.*

# L'intervention



**S'INTERPOSER OU PRÉMUNIR  
LES CITOYENS DE L'ADVERSITÉ**

## Les formes concrètes

L'intervention sociale — Les services d'urgences — Les interventions des pompiers — Le contrôle sanitaire — La douane — La perquisition

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

L'intervention correspond à tous les modes d'interposition de l'acteur public pour mettre à distance un danger, pour intervenir en cas d'urgence ou être présent ponctuellement. On peut distinguer différentes typologies d'intervention.

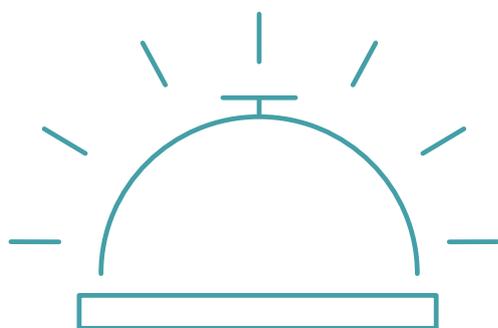
D'un côté une intervention forte, qui nécessite de réagir à un risque ou à une situation qui implique la présence d'un tiers aidant, compétent ou permettant de gérer des situations délicates (pompiers, services d'aide à l'enfance, urgence médicale...). Cette forme d'action gère le risque immédiat. Viennent ensuite les logiques de présence de l'action publique dans l'espace public ou de veille régulière pour interagir avec certains publics (service de médiation), pour rencontrer des usagers en difficulté (maraude) ou marquer la présence continue de l'action publique (rondes...).

## Quelles tendances ?

- Numérisation des logiques d'intervention via les outils de vidéosurveillance, qui promet d'avoir une meilleure vision en temps réel des situations, mais retire la présence humaine qui permet d'autres types d'échanges.
- L'intervention n'est pas que le seul fait des pouvoirs publics : elle s'exerce de manière partenariale avec des associations (qui font les maraudes par exemple) ou de manière individuelle par des citoyens (ex. des initiatives de « participation citoyenne » où la population est encouragée à surveiller son quartier et alerter les forces de l'ordre en cas de problème).

## LA PROVIDENCE

# Le service



**OFFRIR DE NOUVELLES  
FACILITÉS**

## Les formes concrètes

Les transports en commun — Les portails informatiques — La gestion des déchets — Les services d'information des transports

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

Le service recouvre les dispositifs qui mobilisent une capacité technique et/ou intellectuelle pour produire directement un service utile à l'utilisateur. Très fréquente, on prend la forme du service dans son acception non régaliennne (le « service » de l'état civil, par exemple, relève plutôt du registre) — et donc, souvent, confrontée à une forme de comparaison / concurrence de services privés.

Corollaire de la logique servicielle, la mesure de la qualité de service crée des effets en partie pervers (focalisation sur un indicateur individuel plutôt que collectif, par exemple en matière de transports). En revanche, l'approche par le design de service permet de créer de la cohérence et de l'utilité.

## Quelles tendances ?

- Les capacités servicielles des acteurs publics sont limitées par le cloisonnement historique des systèmes d'information des administrations, d'où une forte injonction à la refonte pour permettre l'interopérabilité des systèmes et des jeux de données (via les API) pour moderniser et proposer des services se rapprochant davantage de la qualité d'usage de certains services privés (dont la qualité est elle-même souvent fantasmée!).
- Tensions croissantes liées aux contraintes budgétaires qui empêchent la R&D en matière de service.
- Développement de logiques partenariales pour certains services (notamment de mobilité - Velov' à Lyon par exemple), sans doute appelés à se développer (DSP pour Mobike à Bologne, Uber qui noue des partenariats exclusifs pour le transport « en commun » dans certaines petites villes aux USA, etc.)

## LA PROVIDENCE

# La prise en charge



**ACCOMPAGNER DURABLEMENT  
LES PUBLICS FRAGILES**

### Les formes concrètes

Les services hospitaliers — La protection des publics en danger — Les foyers pour les sans-abri  
- Les foyers d'accueil pour les migrants — L'école

### Que fait l'action publique sous cette forme ?

La prise en charge recouvre l'ensemble des démarches d'aide et d'accompagnement d'une personne dans la durée. Elle fait face à une fonction fondamentale de l'État : prendre soin des plus fragiles, des plus pauvres et assurer un cadre de vie collectif.

Elle recouvre l'ensemble des prestations de services à destination de la population pour prévenir des situations de crise (médicales, sociales, migration...).

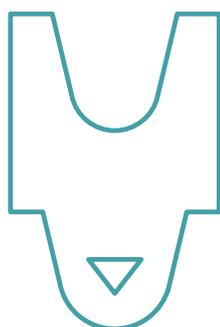
### Quelles tendances ?

• *La contractualisation à la mission* : la logique de contractualisation avec des associations ou des partenaires privés donne lieu à une diversification des relations entre privé et public sur la question de la prise en charge, troublant la lecture de l'action publique et interrogeant la cohérence des modes de prise en charge entre différentes structures.

• *Le care* : le care fait passer la notion d'accompagnement depuis la prise en charge à une notion de développement personnel qui transforme les pratiques d'accompagnement (en envisageant le patient aussi comme un humain aux besoins immatériels). Cela invite à transformer les représentations des métiers du soin.

• *La dictature de la satisfaction* : le développement du care et la privatisation de certaines interventions interrogent la place que prend la notion de «satisfaction» dans les lieux et les espaces de prise en charge. Le contrôle de la qualité du service rendu finit par se confondre avec une écoute de l'insatisfaction ou des réclamations sans permettre l'amélioration des prestations elles-mêmes. Il en ressort alors une défiance croissante entre les commanditaires, les prestataires et les usagers.

# Le guichet



**ASSURER UNE INTERFACE PERSONNALISÉE AVEC LES USAGERS**

## Les formes concrètes

Les accueils physiques — Les accueils mobiles —  
Pôle emploi — Les permanences — Les boîtes mail  
— Les répondeurs téléphoniques — Les chatbots

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« Le guichet » consiste à organiser physiquement l'interaction entre un usager et un-e représentant-e de l'acteur public. Cette forme recouvre initialement l'ensemble des dispositifs physiques d'accueil et d'information des citoyens, qui viennent en accompagnement de la délivrance de services. Elle a une fonction essentielle de traduction de la technicité de l'action publique vers des publics non experts de ces dispositifs.

À la forme « guichet » stricto sensu sont venues s'ajouter d'autres formes au fil du temps et des évolutions technologiques : l'échange de courriers (puis de mails), le service d'accueil téléphonique, le guichet numérique, etc. Le développement du cloud, les assistants téléphoniques et l'intelligence artificielle appellent à imaginer de nouvelles pratiques de guichet qui s'articulent avec le « guichet physique classique ».

## Quelles tendances ?

- Forte pression politique à la dématérialisation des guichets (cf AP2022), sans que soient pris en compte les effets de transition et les évolutions des métiers et des espaces d'accueil qu'ils rendent nécessaires.
- Forte pression politique à la mise en place de « guichet unique » et à la mutualisation des points d'accueil (maison de la métropole, Maison des services publics...), qui facilitent l'orientation des usagers dans des disparités de services, parfois difficiles à saisir, en créant des points de contact « uniques » ou, a minima, « transversaux », mais complexifient le travail des agents en leur imposant de devenir spécialistes d'un nombre croissant de dispositifs.
- Fermeture des guichets dans les zones périphériques : la question de l'équité de traitement des publics sera l'un des défis des collectivités dans les années à venir, architecturaux ou urbanistiques, notamment pour se prononcer sur une partie du budget, etc.

# Les formes de l'opérateur

---

« L'équipement » et « l'infrastructure » ont longtemps été appréhendés dans des logiques de planification et d'aménagement du territoire. Créées par l'acteur public à des fins économiques et stratégiques, elles permettent aussi de faciliter l'accès aux ressources (eau potable et assainissement). L'exploitation de ces infrastructures s'est formalisée par une exploitation directe par l'acteur public, ou bien en passant par des acteurs privés dans le cadre de concessions ou de délégations de services. Aujourd'hui, le registre de « l'opérateur » de services publics, déjà central dans le développement d'un territoire, redouble d'importance dans nos sociétés hyperconnectées, marquées par la mobilité des hommes, des biens et des informations. Le rôle de l'acteur public est toutefois fortement questionné avec la montée en puissance d'opérateurs privés qui ont su déployer leurs propres infrastructures immatérielles (services internet, géolocalisation) ou servicielles (plateforme, mobilité « comme un service »), exerçant de fait des missions de service public et plaçant les acteurs publics dans une situation de dépendance à leur endroit.

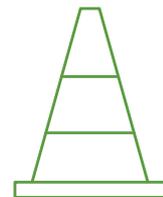
L'outillage



L'équipement



La maintenance



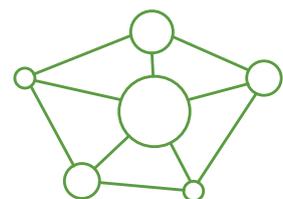
L'infrastructure



La subvention



La plateforme



## Les formes concrètes

La mairie — L'école — La médiathèque — La maison des associations — Le stade, la piscine — Les hôpitaux — Les tiers lieux — Les places publiques

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« L'équipement » permet à l'action publique et aux usagers de disposer d'un lieu physique dédié explicitement à rendre un service public. Hôpital, Hôtel de Ville, caserne, école... Historiquement, l'action publique s'incarne avant tout dans des lieux, souvent fortement investis symboliquement. Le cérémonial de l'inauguration, très important pour les décideurs publics depuis la Révolution, montre le caractère stratégique des équipements publics.

## Quelles tendances ?

- *Multi-activité des lieux voire logique de « tiers-lieux » : attention aux usages, horaires et modalités d'ouverture d'un lieu différenciés en fonction des publics.*

*Ex : mise à disposition des locaux des collèges ou des lycées le soir et les week-ends.*

- *Nouvelles logiques de partenariats dans le montage de lieux, intégrant des espaces publics et des fonctions privées*

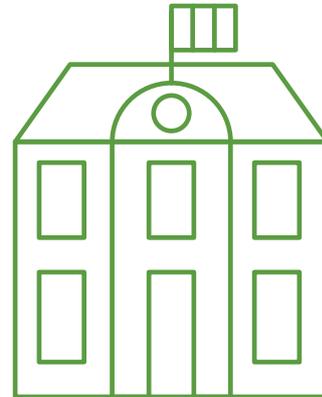
*Ex : programmes « réinventez ».*

- *Montée de la concurrence de lieux privés qui remettent en cause la légitimité des équipements publics et peuvent nuire à la mixité sociale.*

*Ex : stade vs salle de gym, centre social vs centre commercial, etc.*

L'OPÉRATEUR

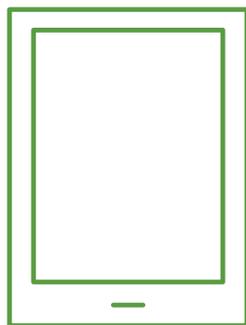
# L'équipement



**OUVRIRE ET GÉRER DES LIEUX  
POUR DES ACTIVITÉS COLLECTIVES**

L'OPÉRATEUR

# L'outillage



**METTRE À DISPOSITION DES OUTILS POUR  
REEMPLIR DES MISSIONS PUBLIQUES**

## Les formes concrètes

Le minitel — Les livrets scolaires — Les formulaires — Les passeports et autres cartes personnelles — Les tablettes pour les collégiens

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« L'outillage » interroge la pratique spécifique de mise à disposition d'outils ou d'objets à la destination des habitants pour leur offrir un service ou améliorer leur quotidien. Le bracelet électronique vient remplacer l'incarcération. Les montres connectées proposent aux usagers de faire de la ville un terrain d'exercice sportif, délaissant ainsi les infrastructures sportives.

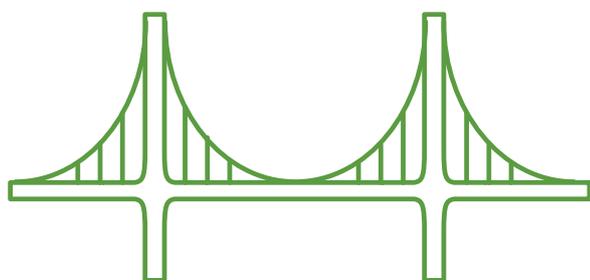
Cette forme est finalement assez nouvelle : les objets publics distincts des infrastructures, des équipements et des services sont très rares. Les habitants n'ont, finalement, que rarement l'occasion de disposer d'outils publics chez eux ou sur eux. Les papiers d'identité (passeport et carte d'identité) sont une exception historique.

## Quelles tendances ?

- *Remplacement des équipements publics : un développement encore émergent d'outils publics qui viennent prolonger une politique publique à domicile.  
Ex: capteurs de l'ADEME/ExpéRENO pour mesurer la déperdition de chaleur et l'humidité chez soi.*
- *Autonomie : où en est la capacité des habitants à utiliser seul ces dispositifs et la capacité des acteurs publics à proposer des offres adaptées aux situations personnelles?*
- *Obsolescence des outils numériques : les outils numériques voient leur durée de vie se raccourcir. Comment l'acteur public peut-il assurer la continuité de ces outils ?*
- *Crainte d'une « perte de l'humain » : en particulier dans le domaine du social, l'arrivée d'outils numériques fait l'objet de réticences chez certains professionnels et usagers, avec une peur que « l'écran fasse écran » à la relation.*

## L'OPÉRATEUR

# L'infrastructure



**METTRE EN PLACE ET ASSURER  
LES RÉSEAUX COMMUNS**

### L'infrastructure vue par Olivier Bouba-Olga

“En matière de développement territorial, on cherche en permanence “le” bon modèle. En fait, à chaque période, une représentation fait office de vérité absolue.”

*L'ambition d'aménagement du territoire par l'État a été remplacée dans les années 1980 par un paradigme de la compétition entre les territoires, à toutes les échelles - entre communes voisines, entre agglomérations, entre Métropoles, entre régions... Cette rupture a eu un aspect positif : la reconnaissance du fait territorial, la prise de conscience que l'aéronautique, par exemple, est une spécialité de la région de Toulouse et, dans une moindre mesure, de Bordeaux - pas de “la France”. Mais il a eu un aspect négatif : la mise en concurrence des territoires entre eux, alors que la question devrait être de bien travailler ensemble sur la base de la reconnaissance des contextes territoriaux divers.*

*En matière de développement territorial, on cherche en permanence “le” bon modèle. En fait, à chaque période, une représentation fait office de vérité absolue : dans les années 1990, la convention partagée était que “small is beautiful”, ce qui s'est traduit par les districts industriels et les systèmes productifs locaux. Ensuite, sur la base des travaux de Michael Porter sur les avantages des “grappes” d'entreprises, ce sont les pôles de compétitivité qui ont fait office de perspective indépassable. Jusqu'à récemment, ce sont les Métropoles, appelées à ruisseler sur leur hinterland, qui étaient au coeur de la stratégie de l'État. C'est en train de passer, avec des programmes comme Action Coeur de ville ou Territoires d'industrie.*

## Les formes concrètes

Les routes et autoroutes — Les réseaux numériques — Les réseaux d'eau — Les réseaux de transports — Les signalétiques — La smart-city

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« Les infrastructures » recouvrent l'ensemble des installations et des équipements nécessaires à un moment donné à une collectivité. Une infrastructure consiste en la mise en commun de moyens permettant de financer une commodité pour un territoire donné. C'est un mode d'action publique très ancien (réseau hydraulique en Mésopotamie, système de voies romaines, etc.).

Alors que la mise en place d'une nouvelle infrastructure (ex : le réseau de téléphone) est perçue comme un bouleversement, son existence est perçue par les générations suivantes comme relevant de l'évidence. L'invisibilité relative des infrastructures qui en résulte n'est remise en cause que dans les moments de dysfonctionnements importants (coupures électriques pendant plusieurs jours) ou quand la tarification de l'utilisation de l'infrastructure évolue à la hausse.

Le Grand Lyon a su expérimenter en matière d'infrastructures, notamment via les Partenariats Publics-Privés. C'est moins le cas maintenant que les PPP sont moins intéressants (comptabilité dans la dette des collectivités).

## Quelles tendances ?

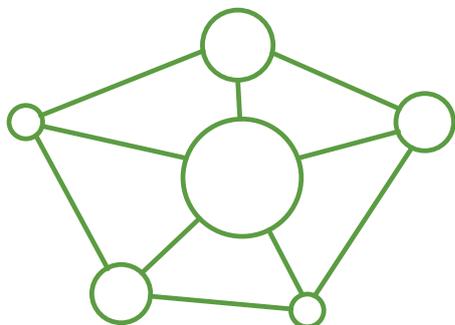
- Séparation entre l'exploitation et la maintenance des infrastructures (SNCF/RFF) sous l'influence de l'UE : plus généralement, forte tendance à la privatisation des infrastructures (ex : autoroutes).

- Promesses de la smart-city : la communication autour de la smart city est une occasion de redonner de la visibilité aux infrastructures. Ainsi l'état de fonctionnement des routes ou les interventions techniques sont rendus visibles par la donnée.

- Commun, nouvelle infrastructure : l'apparition des communs - biens collectifs pris en charge par des collectifs avec l'aide de l'administration publique - fait apparaître de nouvelles formes d'infrastructures collectives. En effet, ces nouveaux biens communs nécessitent des logiques de gestion proches de celles des infrastructures et interrogent la manière dont l'action publique peut se saisir de ces nouveaux sujets : l'espace public, l'air, la végétalisation, etc.

## L'OPÉRATEUR

# La plateforme



**CRÉER ET ANIMER DES ESPACES NUMÉRIQUES D'ÉCHANGES**

### Les formes concrètes

Le service numérique — La récolte d'avis usagers  
— Les Civic tech — L'open data — Les sites de mises en relation

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« La plateforme » peut recouvrir deux réalités distinctes de l'action publique.

Elle est un service fourni par l'acteur public, de mise en relation de l'offre et de la demande — par exemple en matière de covoiturage. L'acteur public occupe alors une fonction d'intermédiaire dans l'accès aux informations, contenus, services ou biens : il coordonne et facilite, voire se porte garant. Sous cette acception, il s'agit d'une évolution des formes d'action publique « infrastructure », « registre » et « réunion » qui s'articulent pour proposer de nouvelles facilités.

Elle recouvre aussi une modalité récente d'action publique, qui voit l'acteur public mettre à disposition de la société civile et des acteurs privés des ressources, leur laissant ensuite la liberté et le soin de développer des biens et des services finaux à l'aide de ces ressources. Au niveau de l'État français, il s'agit de la doctrine actuelle de la DINSIC.

## La plateforme vue par Clément Mabi

“L'État-plateforme” est la doctrine en vogue en matière de transformation numérique de l'action publique, une doctrine qui laisse un certain nombre d'impensés.”

“L'État-plateforme” est la doctrine en vogue en matière de transformation numérique de l'État, une doctrine qui laisse à mon avis un certain nombre d'impensés, qui sont autant de défis. En confiant une part croissante de la décision publique à des algorithmes plus ou moins opaques, on prend le risque de diluer la lisibilité et la responsabilité des acteurs publics. En poussant trop loin l'analogie entre l'action publique et l'entrepreneuriat, perçue à tort ou à raison comme un champ régi par l'efficacité et le professionnalisme, on fait fi des travaux critiques du “New Public Management”, qui ont depuis longtemps montré que des notions comme l'efficacité sont difficiles à quantifier et à évaluer quand il s'agit de service public : certains pans de l'action publique ne peuvent être évalués selon des indicateurs uniquement fondés sur les bénéfices dégagés. C'est par exemple le cas des politiques sociales en faveur des plus défavorisés ou du maintien des services publics dans les zones rurales.

Avec “l'État-plateforme”, l'acteur public devient un animateur d'écosystème qui ne centralise plus les moyens pour les mettre au service des citoyens, mais préfère rendre possible et encourager l'action d'autres acteurs - la “multitude”, qui justement produit une multitude de services. On compte alors sur la capacité des individus à choisir les meilleurs services pour eux-mêmes. Or, cette capacité est loin d'être démontrée - au contraire, et les plateformes peuvent mettre en incapacité les citoyens si leur finalité n'est pas pensée, si leur cahier des charges n'est pas soigneusement fixé et contrôlé par l'État. Le pouvoir d'agir n'est pas naturel, il ne va pas de soi.

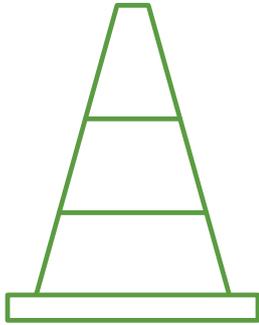
Pour éviter les effets les plus pervers des plateformes, il est souhaitable que l'acteur public mette, d'une part, l'accent sur leur finalité (“à quoi vont servir ces plateformes?”), sur la définition de leur cahier des charges (“comment vont-elles le faire ?”) et, d'autre part, sur l'articulation avec l'accompagnement et la médiation.

## Quelles tendances ?

- Difficulté à maintenir la cohérence et la visibilité de l'action publique dans le cadre d'une plateforme : les usagers peuvent ne plus savoir qui fait quoi dans ces outils partenariaux. Comment rendre lisibles les multiples coopérations ?
- Posture complexe de l'acteur public devant un foisonnement important et incertain d'innovateurs : face à la multiplication d'acteurs sur un même sujet (véhicules électriques partagés, par ex) l'acteur public doit réinventer sa régulation, ses modalités d'interdiction ou de coopération.
- La création d'API - protocole informatique de partage de données - et l'open data ouvre la voie à l'émergence de services privés, complémentaires à l'offre publique actuelle. Quelle est alors la valeur ajoutée de l'acteur public, quel est son argument différenciant ?

L'OPÉRATEUR

# La maintenance



**ENTRETENIR LES ÉQUIPEMENTS ET LES  
INFRASTRUCTURES**

## Les formes concrètes

Les réparations de la voirie — L'entretien des lieux, des infrastructures, des espaces verts — La hotline - La révision périodique

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

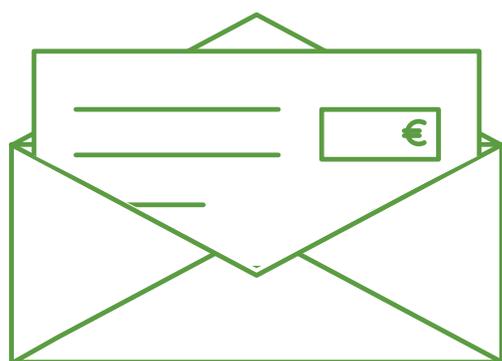
« La maintenance » est nécessaire aux équipements et infrastructures publics. Elle permet de lutter contre l'entropie et de maintenir en l'état (voire d'améliorer) les réseaux et les dispositifs dans la durée. Pour les infrastructures, elle est souvent sous-évaluée a priori, et peu valorisée, car elle est moins « rentable » politiquement que la création d'un nouvel équipement (ou, d'ailleurs, d'un nouveau dispositif).

## Quelles tendances ?

- Arrivée des plateformes de Civic tech, qui permettent aux habitants et usagers de signaler (crowdsourcing) les défauts de la voirie (déchets, propreté, stationnement gênant, etc.). Augmente fortement les attentes en termes d'efficacité du service et de sentiment de prise en compte.
- Développement des services partenaires pour compléter l'entretien ou le prendre en charge.
- Automatisation de la surveillance et de l'intervention : développement de logiques de servicialisation dans l'entretien, qui demande une réactivité parfois difficile à supporter à moyens constants.
- Développement d'offre de services pour le pilotage et la visualisation des infrastructures invisibles. Numérisation du suivi, de l'intervention et du matériel.

L'OPÉRATEUR

# La subvention



ACCOMPAGNER FINANCIÈREMENT  
LES INITIATIVES DU TERRITOIRE

## Les formes concrètes

L'aide à la reprise d'entreprise— L'allègement de cotisations sociales —La subvention associative — Le mécénat de compétences

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

Elle dépense une partie de ses ressources pour soutenir l'action d'acteurs tiers - associations, entreprises - en faveur de l'intérêt général. Ce soutien peut être ponctuel, pluri-annuel ou récurrent et donne en général lieu à des procédures de demande de subventions ritualisées.

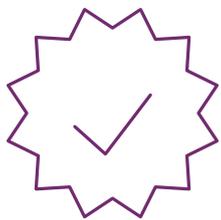
## Quelles tendances ?

- La raréfaction des ressources budgétaires conduit l'action publique à chercher d'autres leviers d'action et d'influence mais conduit à des difficultés financières pour les structures dépendantes aux subventions.
- Montée en puissance des dispositifs d'aide aux entreprises, sous différentes formes, que ce soit de façon ciblée en faveur d'actions d'intérêt général (embauche de personnes éloignées de l'emploi ou en situation de handicap, par exemple) ou considérant que leur développement en lui-même serve l'intérêt général.
- Des progrès en matière de pluri-annualisation des subventions ont été réalisés, permettant de donner davantage de visibilité aux bénéficiaires.
- Les nécessaires démarches pro-actives du demandeur (dossier de subvention), qui vont maintenant, parfois, vers l'automatisation.
- Le développement des appels à projet en lieu et place de certaines subventions permet à l'acteur public de cibler son soutien aux associations, autour de ses propres objectifs, mais peut les affaiblir financièrement et dénaturer leur projet associatif.

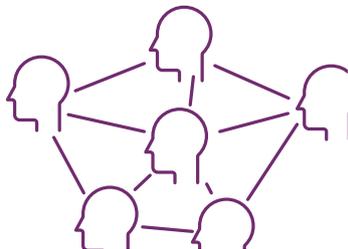
# Les formes de la mobilisation

Ce registre prolonge directement celui de l'autorité. « La planification », « le référentiel », « l'agrément », « la certification », sont autant de formes bureaucratiques d'action à travers lesquelles l'acteur public organise le territoire, structure les relations, instille des normes. Aujourd'hui, à ces formes traditionnelles d'organisation du territoire s'ajoutent d'autres formes plus souples et actuelles : « le contrat », « l'appel », « le laisser-faire ». Ces formes expriment des modes de régulation dans lesquels l'acteur public s'organise autrement, « fait faire » ou choisit de ne pas faire, sans renoncer pour autant à une action directe auprès des usagers.

L'agrément



L'animation



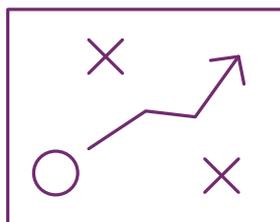
Le laisser-faire



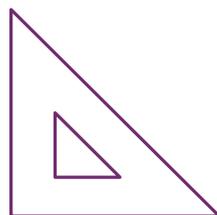
L'appel



Le plan



Le référentiel

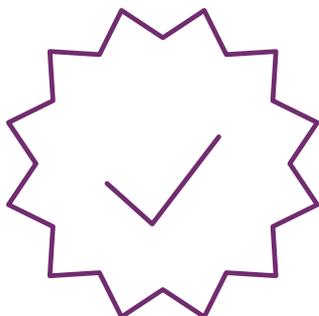


La certification



## LA MOBILISATION

# L'agrément



**AUTORISER L'EXERCICE  
D'UNE ACTIVITÉ**

## Les formes concrètes

L'autorisation d'accueillir du public — L'agrément accueil petite enfance — L'agrément à déposer des permis de construire — Permis de conduire

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« L'agrément » permet à l'acteur public d'autoriser le fonctionnement ou l'existence d'une entité, d'un service ou d'un équipement, en fonction de sa conformité à des standards établis par la loi ou la charte. Il est proche de « la certification ».

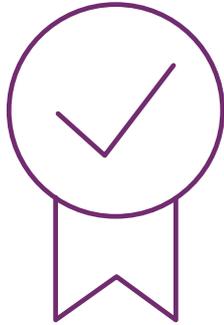
Cette forme produit tantôt des sceaux officiels garantissant l'authenticité, la validité d'un bien ou d'une information, tantôt des autorisations administratives d'exercer une profession, une activité, dans un domaine déterminé. Dans cette modalité, elle permet de sélectionner des expertises, de cadrer « l'expression de compétence » de manière contrôlée.

## Quelles tendances ?

• *Interrogation des professions réglementées. Certaines professions réglementées ont vu leur agrément remis en question sur leur pertinence. L'agrément obligatoire pour certaines professions est remis en cause (ex : taxi vs Uber).*

• *Incompréhension des critères de l'agrément. La logique qui est sous-entendue derrière les critères d'un agrément n'est pas toujours comprise par les personnes directement concernées. (Pourquoi si peu de médecins ?). Si la pédagogie n'est pas claire auprès des acteurs concernés, la perception de cohérence de l'action publique est rendue difficile.*

# La certification



ATTESTER DE CERTAINES  
CARACTÉRISTIQUES

## Les formes concrètes

Le bac — Le label Bio — Les contrôles d'images — Les normes d'urbanisme, de la CNIL, d'architectures — Les normalisations d'opérateurs

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« La certification » recouvre l'ensemble des modalités permettant de vérifier et afficher la conformité d'une réalité (produit, service, lieu, processus, etc.) à une norme, que celle-ci ait un caractère obligatoire (règlement) ou non (charte). Cette forme d'action place de fait l'acteur public dans une posture de tiers de confiance, entre un usager (consommateur, utilisateur, locataire, etc.) et un fournisseur (bailleur, producteur, etc.).

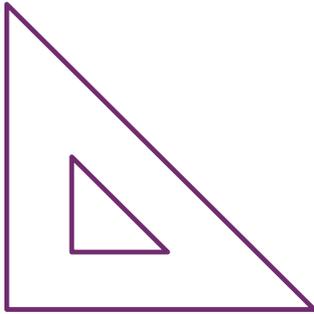
Cette forme est une manière de tirer vers le haut les standards — sanitaires, sociaux, alimentaires, etc., même si des tentations de révisions à la baisse peuvent exister sous la pression de groupes d'intérêts organisés (par ex, sur le label AB dans le domaine agricole).

## Quelles tendances ?

• *Enjeux à se maintenir en permanence au niveau des avancées techniques et technologiques : les systèmes de réglementation et de normalisation oscillent entre « le laisser-faire » et l'encadrement a priori. Les régulateurs doivent assumer un retard « acceptable » dans les champs d'innovation rapides (numérique, génétique, nouvelles mobilités...).*

• *Lassitude face à la norme et perte du sentiment de liberté. La normalisation est remise en cause par incapacité à laisser du champ à l'innovation. Le sentiment qu'il y a « trop de normes » (dans la construction par exemple) est assez partagé dans la société.*

# Le référentiel



GUIDER LES PRATIQUES

## Les formes concrètes

La charte Marianne — Un référentiel pédagogique — La charte Droit à la déconnexion — Le référentiel Habitat — Le référentiel de compétences

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« Le référentiel » est un recueil de pratiques, de méthodes ou de techniques conformes à une bonne modalité de réalisation d'une activité.

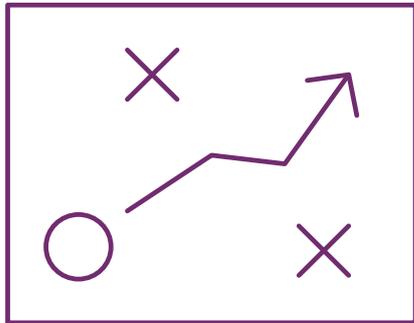
Cette forme est une déclinaison de la forme du registre, elle ne référence plus des informations, mais des pédagogies ou des pratiques. Cette forme est non contractuelle : elle agit comme une invitation, un guide plus que comme une forme stricte de règlement. Elle s'exprime comme une prescription sur les manières d'agir avec le réel. Cette forme oscille entre un outil de communication et un contrat d'engagement de l'agent vers l'utilisateur (Charte Marianne).

## Quelles tendances ?

- *Formaliser une ambition : « le référentiel » construit un nouveau standard avec l'enjeu d'être incitatif sans complexifier le travail entre acteurs.*
- *Passage de l'expertise au savoir-être : sur les dimensions de référentiels professionnels, on peut s'interroger sur un glissement de référentiels de qualifications à des référentiels de savoir-être en questionnant des fonctions périphériques de l'activité quotidienne et en interrogeant les modalités pédagogiques sur la durée.*
- *Changement individuel ou collectif : la modalité de référentiel responsabilise chaque individu dans sa capacité à suivre et à s'approprier ce référentiel. Cependant, face à d'importants changements (climatiques par exemple) l'implication individuelle et les changements de pratiques sont-ils suffisants?*

## LA MOBILISATION

# Le plan



**PRÉVOIR ET ORGANISER L'ACTION COLLECTIVE**

### Le plan vu par Gilles Pinson

**“Centralisme et expertise de l'acteur public, qui s'imposent aux tiers”**

Alors que l'approche « par projet », dans les années 1980/90, est venue introduire une logique incrémentale, dialogique et délibérative dans la manière de concevoir l'action publique, on peut considérer qu'il s'agissait d'une “parenthèse enchantée” : on revient depuis les années 2000 à des formes beaucoup plus descendantes et directives, qui relèvent de la planification, du plan. Le plan me semble être à la frontière entre les registres de la mobilisation et de l'autorité, avec une double dimension de centralité et d'expertise de l'acteur public, qui s'imposent aux acteurs tiers.

Il y a en fait une dialectique intéressante à imaginer entre le plan et le projet, qui permettrait à la fois d'orienter l'action avec une vision à long terme, et d'intégrer la part d'incertitude inhérente aux enjeux traités par les politiques publiques. C'est une telle dialectique qui est recherchée entre un SCOT (Schéma de COhérence Territoriale) et un syndicat mixte qui le nourrit en permanence. Cela dit, l'ambition est souvent mise à mal par un tropisme formaliste et juridique, qui rigidifie et sacralise « le plan » au détriment du projet. Des exemples intéressants et audacieux ont existé ou existent, comme la conférence métropolitaine Nantes-Saint-Nazaire ou la Direction de la prospective et du dialogue public, mais le temps les marginalise.

### Les formes concrètes

La planification agricole — Les plans sectoriels (PLU, PLH, etc.) — Les plans de gestion des risques — Le SRADDET — Le plan métropolitain d'action sociale

### Que fait l'action publique sous cette forme ?

« Le plan » rassemble l'ensemble des outils et démarches qui visent la production d'un document qui offre une perspective sur les actions menées dans le temps ou dans l'espace.

« Le plan » est aussi envisagé dans une logique de « prévoyance » lorsque l'acteur public organise et crée des connaissances sur les modalités d'action collective (plan de sécurité, plan canicule). Le rôle de l'acteur public est d'assurer la bonne connaissance des acteurs sur le territoire, d'anticiper leurs rôles et d'aligner leurs actions pour prévenir les situations non souhaitées. On ne planifie plus seulement la réussite, mais l'absence d'échec.

### Quelles tendances ?

- Perte de la perception d'impact des logiques de planification : si les plans ont une durée d'application longue, on observe une durée limitée dans leur usage concret (entre 9 et 18 mois). Entre l'invocation et les effets réels de coordination, la planification peut sembler une pratique trop administrative et complexe pour que les acteurs de terrain se l'approprient.
- Montée de l'injonction à mobiliser les citoyens dans les logiques de planification : on constate une demande d'implication toujours plus importante des citoyens alors que le développement de plans très techniques est souvent difficile à comprendre. La question de trouver une place de novice, de courte durée, et représentative est au cœur des réflexions.
- Planifier pour mobiliser. Certains plans sont pensés davantage dans une logique de communication que d'action.
- Plan comme outil interne de management transversal : certains outils de planification deviennent des outils de transversalité. Leur grande vertu est de permettre à des agents de services différents d'ajuster leur vision métiers et leurs exigences.

## LA MOBILISATION

# L'appel



SUSCITER  
L'INTÉRÊT

## Les formes concrètes

L'appel à projets — L'appel d'offres — L'appel à contributions — L'appel à manifestation d'intérêt — Les « réinventez »

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« L'appel » recouvre les modalités par lesquelles l'acteur public mobilise l'imagination et/ou le travail d'autres acteurs publics (appel à projets) ou privés (appel d'offres/marchés publics) pour des objectifs qui lui sont propres. L'appel à projets est un moyen pour la puissance publique de mobiliser et d'orienter les actions d'autres acteurs selon ses objectifs de politique publique. Cela concerne aussi bien l'État vers les collectivités que les collectivités vers les associations ou acteurs privés.

Aujourd'hui, il s'agit d'une forme très cadrée juridiquement, par laquelle l'acteur public achète des biens, des services ou des prestations intellectuelles, ou invite des acteurs à participer à des projets ou à des dynamiques d'ampleur.

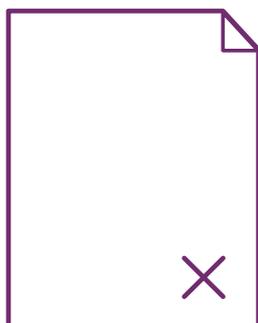
Pour être valide, l'appel doit donner lieu à une forme de publicité et d'impartialité dans le choix des candidats, selon des critères très précis dans le cadre de marchés publics (où l'acteur public sait ce qu'il cherche), un peu moins dans le cadre des appels à projets (l'acteur public sait quels objectifs il veut remplir, mais pas « comment »).

## Quelles tendances ?

- Augmentation des logiques de reporting sur les actions menées dans le cadre des appels à projets, particulièrement lourdes dans le cas d'appels à projets européens.
- Nouvelles formes d'appel à projets sous la forme des « réinventez » : intègre la possibilité de voir naître des projets avec un cahier des charges très léger (on se laisse surprendre).
- Mutation du financement des associations, vers des modalités d'appel à projets qui mettent en concurrence des acteurs historiques pas toujours bien équipés pour l'exercice face à des acteurs nouveaux (ex : groupe SOS) ayant une forte expertise du format. Fragilise les acteurs associatifs en limitant leur capacité d'anticipation ainsi que leur capacité à déployer leur propre projet (que les collectivités financent traditionnellement via des subventions).

## LA MOBILISATION

# Le contrat



**ENGAGER  
RÉCIPROQUEMENT**

### Le contrat vu par Gilles Pinson

**“Les élus ne se vivent qu’en décisionnaires, alors qu’ils devraient aujourd’hui se voir en garants de dispositifs délibératifs.”**

Le contrat reconnaît la complexité. L’action publique a devant elle des enjeux toujours plus multisectoriels, interterritoriaux, intergouvernementaux : le contrat entre acteurs permet d’appréhender cette complexité. Pourtant, il est beaucoup remis en question, au nom, selon moi, d’une forme de régression rationaliste et managériale. Face à la complexité, dominent deux réactions contrastées qui conduisent à deux impasses : celle, technocrate, qui consiste à confier la gestion des enjeux complexes à des conclave d’élus, d’experts, de diplomates et de soustraire les tractations qui s’y jouent au regard du public. C’est ce que l’on voit à l’échelle de l’intercommunalité ou de l’Europe. L’autre, en réaction, qui veut nous faire revenir à des territoires politiques bien délimités et les plus petits possibles - via, notamment, la fin de l’Europe, des régions et/ou des intercommunalités. Or, ce n’est pas parce qu’on revient à la commune que les problèmes qui se posent à une échelle supérieure vont disparaître.

### Les formes concrètes

Le contrat de délégation — Le contrat de réinsertion — La contractualisation entre collectivités — Les contrats RSA — Les chartes, les conventions, les formats contractuels

### Que fait l’action publique sous cette forme ?

« Le contrat » correspond à l’ensemble des accords réciproques entre l’acteur public et une personne morale en vue de créer une ou des obligations juridiques ou collectives. C’est un engagement volontaire, formel. Cette forme réalise une clarification de réalisation commune avec une logique d’engagement réciproque. Dans l’action publique, on peut distinguer les contrats passés avec des entreprises, associations et ceux qui sont passés avec des citoyens eux-mêmes.

### Quelles tendances ?

- Développement d’une logique de contractualisation à l’échelle individuelle pour réaffirmer le cadre de fonctionnement d’aide : RSA, pôle emploi. Cette forme tend à substituer aux logiques de règlement les relations avec les usagers.

- Remplacement du contrat individuel par des règlements d’équipement ou de collectif : le contrat tend à devenir l’outil de remplacement d’antérieurs « règlements intérieurs » ou « chartes collectives ». Sa capacité d’engagement - matérialisée par l’acte de signature - est perçue comme plus impactante pour les usagers.

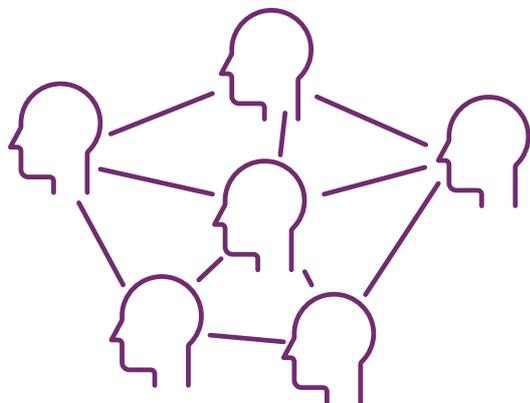
Ex : le contrat engagement réciproque du RSA.

- Développement d’une logique contractuelle orientée sur le « projet » : les contrats liés à des projets (contrats de développement par exemple) permettent de circonscrire une action à un cadre limité. Elle prend alors le pas sur les logiques d’accompagnement ou de subvention (souvent avec une visée de temps long), en donnant d’office une notion de terme et de livrable.

- Développement du contrat comme une forme de « gouvernance coopérative ». En engageant collectivement des acteurs autour d’un projet collectif, le contrat tente de limiter les rapports de domination en développant une logique collective entre les signataires. Elle cherche ici à créer un symbole, un moyen d’affirmer l’action publique comme créatrice de logiques collectives.

Le contrat, si l’on parvient à lui adjoindre une forme de contrôle démocratique, permet d’échapper à ces deux impasses. Cela implique d’imaginer et de démultiplier les formes de consultation, via le numérique ou non. Cela implique aussi d’être très clair, consultation par consultation, sur la portée plus ou moins décisionnaire de l’expression des citoyens. Or, les élus ne se vivent qu’en décisionnaires, alors qu’ils devraient aujourd’hui se voir en garants de dispositifs délibératifs de décision, laissant plus de place aux citoyens !

# L'animation



**METTRE EN RÉSEAU LES ACTEURS  
ET FACILITER LES COLLABORATIONS**

## Les formes concrètes

Les projets sociaux de territoire — Le pôle de compétitivité— La French Tech (ses déclinaisons locales) — Les labs publics ou mixtes

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

Elle met en réseau, fait échanger et/ou incite à produire ensemble des acteurs géographiquement, statutairement ou thématiquement variés (associations, entreprises, autres acteurs publics, voire citoyens et collectifs informels).

## Quelles tendances ?

- Structuration par les acteurs publics de pôles thématiques et/ou géographiques afin d'augmenter les externalités positives (Silver Valley, pôles de compétitivité, Lyon French Tech, etc.) ;
- Conditionnement de certaines aides ou de certains accès au rapprochement d'acteurs initialement éloignés (ex: appel à projets « design et innovation sociale » de la CNSA en 2018, invitant acteurs du médico-social et designers à travailler ensemble ; programmes urbains « Réinventer »)
- Tendance croissante qui consiste à chercher à ancrer les réseaux dans des lieux (labs, tiers-lieux thématiques ou généralistes, « Maisons », etc.)

## LA MOBILISATION

# Le laisser-faire



**MISER SUR  
L'AUTO-ORGANISATION**

## Les formes concrètes

L'autorisation d'occupation d'espace public — les expérimentations — l'occupation temporaire de locaux

## Que fait l'action publique sous cette forme ?

« Le laisser-faire » recouvre les secteurs géographiques, les thèmes et les moments où l'action publique n'intervient pas ou plus, volontairement ou non, quelle qu'en soit la raison : changement de stratégie, retrait, expérimentation, perte de légitimité à agir...

## Quelles tendances ?

- Montée en puissance d'acteurs de l'économie sociale et solidaire qui prennent la place d'acteurs publics dans les secteurs où ceux-ci se retirent (ex : soutien à la filière de l'agriculture bio)
- L'accélération de l'arrivée sur le marché de dispositifs innovants prenant de court les acteurs publics, qui restent inactifs dans un premier temps (Airbnb au début des années 2010, les véhicules freefloat à la fin des années 2010) avant de réguler (trop tard ?).
- Coût politique croissant de la non-régulation de certains secteurs (ex : l'implantation des médecins)

## Le laisser-faire vu par Gilles Pinson

**“Une action publique, et donc aussi des élus, qui facilitent et outillent l'auto-organisation.”**

*Je suis frappé, quand on parle avec des Belges ou des Italiens, de l'image qu'ils nous renvoient quant à l'absence de luttes et de mouvements sociaux urbains en France. Je pense que c'est lié à un style d'action publique très porté sur l'innovation, l'investissement sur les thèmes nouveaux. Cela a des avantages, bien sûr, mais un inconvénient majeur : celui d'étouffer les sociétés civiles locales, notamment urbaines. Cela coupe totalement l'herbe sous le pied aux tentatives d'auto-organisation.*

*On pourrait imaginer une action publique, et donc aussi des élus, qui facilitent et outillent l'auto-organisation. Évidemment, cela se heurte à la méfiance atavique que les pouvoirs publics ont vis-à-vis d'hypothétiques mouvements de sécession. Mais les tentations sécessionnistes, si elles existent, sont plutôt le fait des quartiers riches ! Et du coup, nous prenons du retard par rapport à nos voisins européens. Les Allemands, par exemple, font des choses très intéressantes en matière d'habitat coopératif et autogéré.*

# RECOMMANDATIONS

## Gilles Pinson.

“Le défi, compte tenu de tout ce qu’on vient de se dire, c’est de bien articuler une échelle qui permet la solidarité, la stratégie - la Métropole - avec une échelle qui permet la proximité, le tout en ouvrant la possibilité aux conflits politiques d’être exprimés et régulés. Cela passe peut-être par un bicamérisme, avec une assemblée métropolitaine élue au suffrage universel direct selon des critères partisans, avec des projets différents qui s’affrontent, et une chambre issue des communes, qui favorise l’expression des aspirations territoriales.”

## Charlotte Halpern.

“Avec leur nouvelle assise et leur ampleur géographique, les Métropoles doivent donner des gages à tous leurs territoires, dans leur grande diversité. Elles doivent prouver qu’elles ne concentrent pas l’innovation et la qualité au centre, et doivent pour cela penser leurs marges et leurs franges. Elles doivent aussi se montrer capables d’élaborer et faire vivre un projet métropolitain qui dépasse le seul équilibre politique et technique entre les composantes territoriales et artisanes. 2020 représente la fin d’un cycle de construction métropolitaine, à Lyon comme à Bordeaux par exemple. Il va forcément y avoir des ajustements, avec des règles du jeu formelles et informelles à reformuler en matière d’équilibres territoriaux, sociaux, générationnels et politiques. Au sein du Grand Lyon, plus particulièrement, la question du rapport aux franges va se poser, avec la tension entre densification et extension, cette dernière impliquant une renégociation avec le dé-partement du Rhône et posant des questions lourdes de gestion du périurbain et d’artificialisation des sols.”

## Clément Mabi.

“Le développement du numérique nous force à renouveler notre conception de l’intérêt général. Ce n’est pas qu’il y a moins d’intérêt général et davantage d’intérêts privés : l’intérêt général est distribué autrement, et se recompose à travers des mécanismes interactifs qui renouvellent le rapport des citoyens aux institutions. Mais pour autant, le rôle des régulateurs n’a évidemment pas disparu et les acteurs publics, y compris métropolitains, ont un rôle à jouer pour favoriser cette recomposition. Ils ne peuvent pas s’en remettre à d’autres, via la plateforme, pour produire les services répondant aux besoins sociaux. Ils doivent impulser le dialogue, fournir les outils et l’information nécessaires aux communautés pour s’autosaisir des questions sociales, garantir la possibilité de chacun de s’exprimer et d’être entendu. Ils doivent se poser en garant des valeurs et principes du service public, comme l’égalité et la continuité des services. Cela nécessite qu’ils renforcent leur pouvoir normatif, de règlement. Cela demande aussi d’avoir des services robustes en expertise et en ressources humaines (des profils de qualité, stables), un portage politique de bon niveau, des moyens pour mener les débats, une co-construction des règles et procédures de dialogue entre citoyens et institutions. En bref, une Métropole animatrice de réseau, qui crée un cadre de confiance, au sein duquel les ressources pour pouvoir être entendue et agir ensemble sont sanctuarisées.”

## Serge Bossini.

“La recommandation que je ferais est banale : c’est de ne pas confondre la carte et le territoire. C’est banal, mais dans le cas de la Métropole, la confusion est plus facile que dans les autres collectivités, car on a une institution, une carte, qui porte le même nom que le phénomène qui la sous-tend, la métropolisation. La tentation sera grande de ne plus référer son action qu’à la métropole-carte, à l’intérieur des instances de la collectivité, et non plus au regard de la métropole-territoire. Par exemple, la métropole-carte réclamera plus de pouvoirs pour plus d’efficacité, plus de vitesse dans les transports, plus d’investissements dans l’économie, plus d’étudiants dans ses universités, sans s’apercevoir que la métropole-territoire va se déformer en conséquence, en termes de spécialisation socio-spatiale sur de vastes échelles, en termes de temps de trajets domicile-travail et, à terme, de qualité de vie. Attention donc au territoire vivant de la métropole, qui esquive, se recompose, se scinde, s’homogénéise et se spécialise en même temps. Attention : c’est-à-dire connaissance bienveillante, un soin porté à la vie, le cas échéant en contradiction avec l’exigence d’efficacité.”

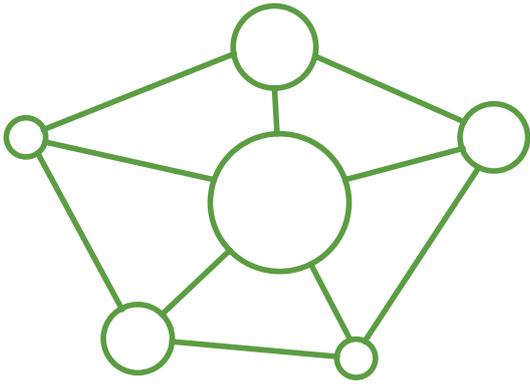
# MISE EN PERSPECTIVE

Le mouvement des Gilets jaunes a crûment mis en lumière les injonctions paradoxales faites à l'action publique : on lui demande à la fois d'être plus proche et plus protectrice des personnes, de mieux préparer l'avenir dans un contexte de changement climatique qui s'accélère, et de revoir ses modalités de financement en pesant moins sur les foyers ordinaires.

Ces tensions se déclinent à l'échelle d'une Métropole comme le Grand Lyon, d'autant que ses compétences en matière d'affaires sociales en font une collectivité généraliste comme peu d'autres. Articuler taille critique et proximité, compétitivité et "care", qualité de vie présente et possibilités de vie future, contraintes budgétaires et criticité des défis...autant d'apparents paradoxes à dépasser.

À la veille des élections métropolitaines de 2020, l'ensemble du travail sur les "formes fondamentales de l'action publique" vise à aider les élus-es, les agents publics, les citoyen-ne-s et les organisations de la société civile à se frayer un chemin dans cette complexité.

En guise de conclusion, sur la base des entretiens menés avec les équipes de la Métropole et avec des chercheurs, nous voulons ici donner à voir trois interpellations qui nous paraissent mériter une grande attention, et trois recommandations qui nous semblent importantes pour l'avenir de l'action publique métropolitaine.



## Mise en plateforme de l'action publique : une prudence de bon aloi au Grand Lyon

La Métropole du Grand Lyon a jusqu'ici choisi de s'engager très prudemment dans la plateformesation de son action, au contraire de l'État dont c'était jusque récemment un des axes majeurs de transformation. De quoi s'agit-il ?

Dans un contexte de montée en puissance des grandes plateformes numériques (Apple Store, Amazon), les contraintes budgétaires croissantes (réduction des moyens d'action) articulées à l'héritage politico-administratif du "nouveau management public" (l'acteur public n'est pas le plus efficace) ont conduit au concept en vogue "d'État plateforme", qui se décline à tous les niveaux d'acteurs publics.

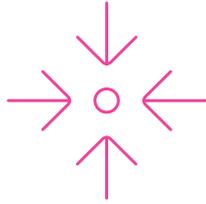
Le principe est le suivant : l'acteur public n'est pas le mieux placé pour délivrer des services aux usagers, il doit donc mettre à disposition des tiers (entreprises, associations, etc.) ses données et l'infrastructure qui leur permettent de développer des services aux usagers. On passe d'une logique "B to C", où l'acteur public est le prestataire de service, à une logique "B to B to C", où l'acteur public devient "surtraitant" d'une myriade d'acteurs.

La mise en plateforme de l'action publique peut permettre la conception d'une plus grande diversité de services aux usagers, donc une meilleure adaptation à leurs besoins collectifs et à leurs attentes individuelles.

Cependant, la multiplication de ces services peut s'avérer incapacitante pour des usagers qui n'ont pas nécessairement les moyens de se repérer dans l'offre et de sélectionner le meilleur bouquet de services pour eux, surtout en l'absence d'accompagnement dédié (voir Clément Mabi).

En mettant l'acteur public en situation de surplomb par rapport aux acteurs tiers, la plateformesation lui offre théoriquement la possibilité de mieux réguler le réel. Si l'on pousse le parallèle avec Amazon, le contrôle de la plateforme met le géant en position de force par rapport aux milliers d'opérateurs qui s'y arment pour offrir leurs services. Néanmoins, comme pour certains marchés publics ou partenariats publics-privés, les acteurs publics ne sont pas suffisamment explicites sur les finalités qu'ils fixent à une plateforme et sur le cahier des charges (les "conditions générales d'utilisations") minimal fixé aux opérateurs. Cela entraîne un défaut de clarté sur les finalités des plateformes - et donc, incidemment, de l'action publique - et, parfois, des logiques à l'opposé des objectifs de politiques publiques. Par exemple, ouvrir les données de résultat des établissements scolaires permet à des acteurs de l'immobilier de proposer à leurs clients un service de recherche géolocalisée de leur futur logement en évitant les établissements les moins "performants", renforçant la ségrégation scolaire.

Enfin, les effets à moyen et long terme de l'éloignement des acteurs publics de leurs habitants / usagers / administrés sont difficiles à évaluer. Si l'on considère que le mouvement des Gilets jaunes a aussi été une demande de rapprochement de la puissance publique des gens, on peut supposer que la médiation à outrance de l'action publique par des acteurs tiers, symboliquement peu denses, générera de la défiance et de la rancœur.



## Concertation : faut-il un moratoire, le temps de savoir pourquoi et comment intégrer les publics au cycle des politiques publiques ?

La case “participation du public” devient politiquement et, parfois, légalement incontournable pour l’acteur public qui souhaite lancer ou faire évoluer un dispositif au contact des habitants et/ou des usagers. La montée en puissance (notamment commerciale) des Civic tech, qui proposent de mobiliser le potentiel du numérique pour fluidifier et massifier la consultation des citoyens, et la complexification des enjeux auxquels font face au quotidien les élus, créent une situation où la consultation paraît une bonne solution, à même de mieux informer et légitimer les décisions collectives.

Pourtant, dans un contexte de crise de la représentation, la confusion entretenue entre concertation, consultation, co-conception, co-production, l’absence de vision claire sur ce qui doit / peut être soumis au public, à quel moment et avec quel protocole, génère souvent des déceptions, des situations de blocage et du gaspillage de ressources publiques (coût des consultations, temps des agents mobilisés, délai induit par le temps de la consultation, décisions sous-optimales du point de vue de l’intérêt général, etc.).

Certaines villes, comme Nantes, ont développé une culture de la consultation, qui repose sur plusieurs facteurs : une grande clarté a priori sur le périmètre de la consultation et sur le pouvoir décisionnaire ou non des participants, un accompagnement par la collectivité et dans la durée à la structuration et à la montée en expertise de communautés débattantes (y compris en “allant chercher” les publics les plus éloignés), et une culture de la participation qui irrigue l’ensemble des services. L’implication dès le début du processus des agents publics chargés de tenir compte ou de mettre en oeuvre le résultat d’un exercice de participation est précieux pour assurer la continuité et le sens d’une démarche.

Aussi, ne devrions-nous pas imaginer un moratoire sur les consultations, le temps d’établir une doctrine claire et une méthode métropolitaine sur la consultation ?

## La dématérialisation des services publics présente des risques, notamment pour les plus fragiles.

La dématérialisation de l’action publique est souvent placée sous le signe de la simplification et de l’amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Comme l’a récemment souligné le Défenseur des Droits, “elle permet également, dans certaines hypothèses, de lutter contre le non-recours, et d’améliorer l’accès réel de certains usagers à leurs droits, tout en respectant mieux leur dignité. On pense ici aux interminables files d’attente aux guichets de certains services publics, simplement pour obtenir un rendez-vous ou parfois, in fine, ne pas se voir délivrer le service en question pour des raisons parfois difficiles à comprendre pour l’usager, voire même pour des motifs dilatoires ou illégaux.”

A contrario, la dématérialisation, si elle est mal conçue, trop rapide ou imposée sans alternative, peut générer du non-recours, de la détresse sociale et une moindre efficacité de l’action publique. Il est intéressant de penser la dématérialisation non pas comme la transposition dans un monde débarrassé d’artefacts physiques et de relation humaine, mais comme un outil de plus dans le parcours des usagers et des bénéficiaires, qui peut à certaines conditions (de conception, de médiation) renforcer leur pouvoir d’agir et leur autonomie, ou au contraire accroître la distance entre eux et la puissance publique.

La dématérialisation accentue par ailleurs une tendance à l’individualisation de l’action publique et à l’attention au service rendu, dont on pourrait mesurer la qualité. Cela présente des avantages possibles (personnalisation), mais laisse de côté des dimensions importantes de l’action publique, qui doivent trouver de nouvelles manières de s’incarner : se sentir écouté et reconnu, avoir conscience de la dimension collective et solidaire de l’action publique, se repérer et se rassurer grâce à des symboles, conserver une marge pour des pratiques informelles, etc.

Enfin, même si certaines mesures de dématérialisation sont mises en place en vue de faciliter sincèrement la vie des usagers, il demeure une suspicion de la part des usagers de dématérialiser pour simplement faire des économies budgétaires. La pédagogie de l’utilité des mesures mises en place reste un défi pour les collectivités.

## **Pour que la Métropole renforce ses moyens d'action dans ce contexte, nous formulons ici trois recommandations.**

### **VISER - Définir le projet de l'action métropolitaine et sa finalité, des mesures les plus générales aux plus fines.**

Qu'il s'agisse des objectifs fixés pour la mandature ou du cahier des charges fixé à des opérateurs privés dans un secteur donné, il est fondamental que la Métropole se donne les moyens d'élaborer et d'explicitier son ambition et ses objectifs, et de contrôler leur poursuite réelle par des tiers quand elle s'en remet à eux.

C'est une condition pour assurer la cohérence et le sens de son action dans la durée, ainsi que sa capacité à susciter la confiance et l'adhésion des habitants et des usagers.

### **CONNAÎTRE - Produire, agréger, partager et analyser utilement de la connaissance.**

La capacité de la Métropole à produire et partager de la connaissance originale a participé de sa légitimation vis-à-vis des autres acteurs publics (État, communes) et privés (opérateurs). À la faveur du renforcement de ses compétences, de la structuration de sa filière de production et de partage de données (data.grandlyon.com) et de sa tradition d'expérimentations qui font la part belle à l'expertise d'usage des habitants et des agents de terrain, la Métropole peut faire prospérer cet atout.

La capacité à produire des données originales comparables dans le temps, à se doter de moyens d'analyser à la fois techniquement et politiquement ces données, et à sélectionner en fonction des thèmes et des objectifs ce qui mérite d'en être partagé et à quel moment, participerait du renforcement de la capacité d'agir de la Métropole. La capitalisation et les liens entre les expérimentations lancées doivent également faire partie des priorités.

### **LIER - Formaliser les liens et responsabiliser les parties dans un contexte mouvant et complexe.**

Dans un environnement complexe et mouvant, avec des enjeux planétaires qui viennent percuter des enjeux microlocaux, la Métropole doit trouver des manières de reconnaître les interdépendances en son sein (avec les habitants, les communes, les territoires qui la composent) et autour d'elle (avec les territoires qui l'entourent).

La contractualisation, sur la base d'objectifs communs et de la reconnaissance partagée des responsabilités de chaque partie, peut permettre ces liens renouvelés avec les personnes et avec les organisations.

Cela implique d'outiller correctement le dialogue entre les parties : la contractualisation du RSA, par exemple, avec un "contrat d'engagement réciproque" sous forme de formulaire rébarbatif et peu itératif, n'est pas efficace.

La contractualisation peut également permettre de créer des espaces aux sein desquels

la Métropole laisse faire avec bienveillance les habitants et la société civile, soit en leur fournissant simplement un cadre soit en leur fournissant méthode et outils divers (modèles italiens ou belges).

---

WWW.

RETROUVEZ  
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MILLENAIRE3.

COM

MÉTROPOLE DE LYON  
20, RUE DU LAC  
CS 33569  
69505 LYON CEDEX 03