

DE LA QUESTION DU FINANCEMENT A CELLE DE LA GOUVERNANCE

Au démarrage de l'étude, notre ambition était de répondre à la question « qui paiera la ville (de) demain ? », avec la conviction que la révolution numérique qui saisit les villes se traduit par de profondes transformations des modèles économiques des services urbains, et l'intuition que la répartition du financement de la ville entre contribuables et usagers, mais aussi entre différents types de contribuables et différents types d'usagers, va évoluer.

Mais pour répondre à la question « qui paie quoi ? », il faut, avant de se focaliser sur le « qui », caractériser le « quoi ». Ce constat, qui sonne aujourd'hui comme une évidence, a pu être formulé grâce à l'utilisation de la matrice de modèle économique d'Osterwalder et Pigneur¹ : celle-ci rappelle en effet **que dépenses et recettes sont d'abord liées à une proposition de valeur** et à la manière dont celle-ci est délivrée.

Or, justement, la révolution numérique, avec les transformations qu'elle provoque (hybridation sectorielle, multitude, individualisation, primat de l'usage, temps réel, recomposition des échelles²), bouleverse à la fois la proposition de valeur, ses modalités de production et les équilibres financiers associés. Dit autrement, au cours de la saison 1, il nous est apparu qu'on ne pouvait pas seulement se focaliser sur la droite de la matrice (le triangle Proposition de valeur / Clients / Recettes), mais qu'il

fallait examiner attentivement ce qui se passe sur la gauche de la matrice, de manière à mettre en lien une proposition de valeur avec des activités-clefs et des ressources-clefs. Or, la compréhension de ce triangle est indispensable, non seulement pour reboucler sur la question du qui paie la ville, mais surtout comme un sujet en soi, qui interpelle la manière dont les collectivités s'organisent pour délivrer les services urbains, dans un contexte où de nouveaux entrants³ font leur apparition et peuvent aller jusqu'à concurrencer les collectivités dans la réalisation même de certains services.

L'objectif de la saison 2 a ainsi été de se focaliser plus spécifiquement sur cette question de la gouvernance, en examinant la manière dont les collectivités⁴ peuvent adapter leur posture traditionnelle d'autorité organisatrice pour faire face aux mutations en cours, pour organiser et réguler la répartition des rôles (et de la valeur) entre des acteurs fragmentés, qui sont à la fois concurrents et complémentaires. Comme dans la saison 1, **notre ambition reste d'outiller les collectivités : en les aidant à comprendre les évolutions à l'œuvre**, à la fois de manière générale, mais aussi de manière contextualisée ; **en les dotant d'outils d'analyse qui leur permettent de comprendre leurs spécificités par rapport à ces évolutions ; en reformulant le sens et les modalités de leur action pour les aider à adapter leur positionnement.**

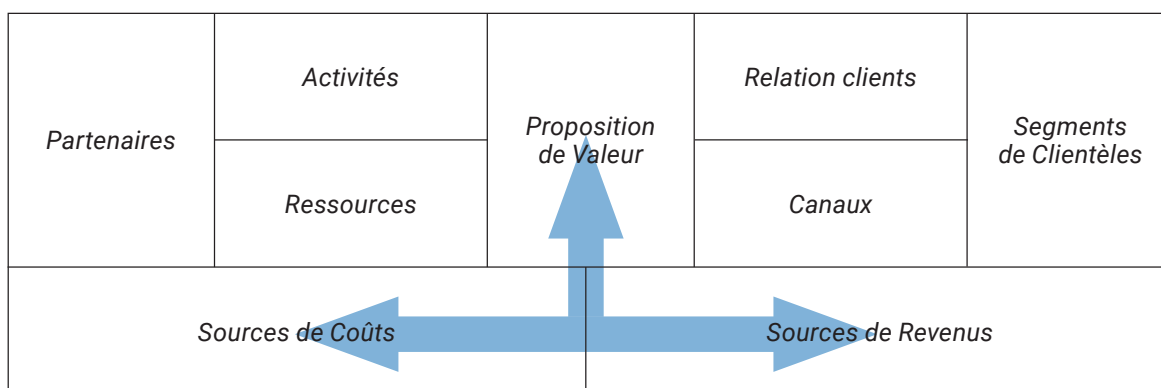
1 « Business Model Nouvelle Génération », Alexander Osterwalder et Yves Pigneur, Pearson, 2011

2 Ces transformations ont été analysées en détail en saison 1.

3 Le terme « nouveaux entrants » est utilisé dans une acception large dans le cadre de notre étude. Ces nouveaux entrants doivent ainsi être compris comme d'authentiques nouveaux acteurs économiques faisant immersion sur les chaînes de valeur de la Ville ou comme des acteurs pré-existants dont le positionnement sur la chaîne de valeur évolue significativement.

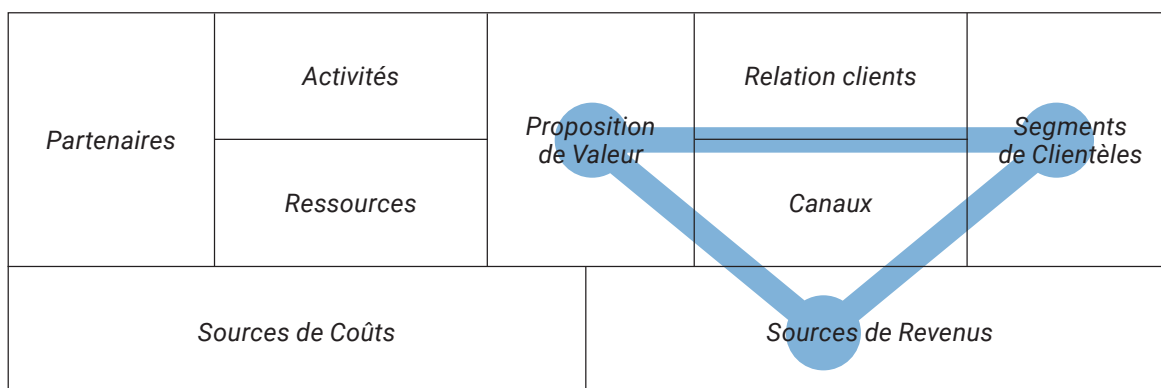
4 Le terme « collectivité » désigne ici l'acteur public compétent pour la mise en œuvre des services urbains locaux, considéré comme un acteur unique - même si, dans les faits, les compétences peuvent être réparties entre plusieurs acteurs publics, notamment entre échelon communal et échelon intercommunal.

Le point de départ de l'étude : passer du débat sur la crise des finances locales à la redéfinition du modèle économique de la collectivité



Saison 1 : la compréhension des mutations à l'œuvre

focus sur la droite de la matrice pour analyser le triangle valeur / clients / recettes du côté des opérateurs (qu'ils soient publics ou privés)



Saison 2 : analyse des enjeux pour les collectivités locales

focus sur la gauche de la matrice pour mettre en lien une proposition de valeur de la collectivité organisatrice avec des partenaires, des ressources et des activités clés.

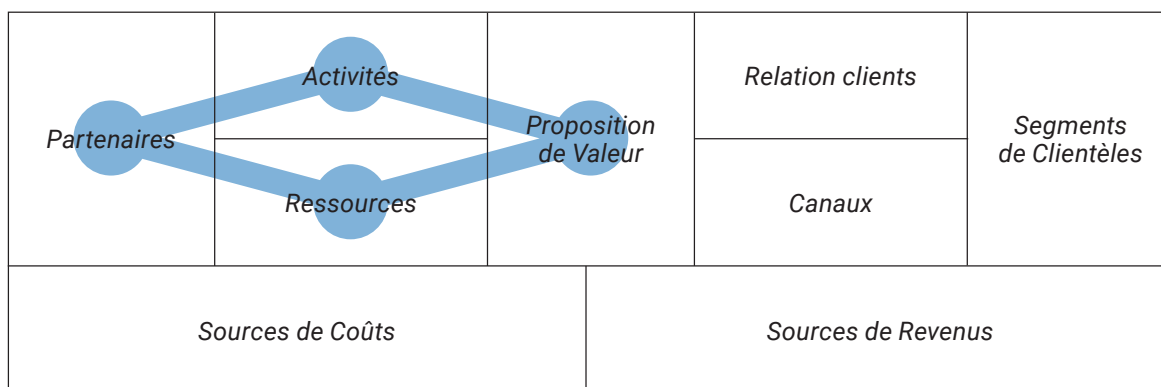


Illustration 1 : L'entrée par les modèles économiques appliquée à l'action publique locale

Source : ibicity - Espelia - Partie Prenante, d'après Osterwalder et Pigneur

L'IMPACT DES AXES DE TRANSFORMATION SUR LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS

Lors de la saison 1 de l'étude, nous avons identifié sept axes pour qualifier les transformations à l'oeuvre dans les services urbains et analyser l'émergence de nouveaux entrants. Nous les reprenons ici pour en interroger les conséquences sur le rôle des collectivités.

#MULTITUDE : quand l'usager devient aussi producteur

La multitude peut s'auto-organiser. Elle dispose d'une capacité distributive des pouvoirs établis et des processus de représentation intermédiée traditionnelle. Ainsi par exemple, dans un nouveau quartier, les habitants s'organisent très vite via les réseaux sociaux (Facebook, Voisins vigilants, etc.) en une communauté d'intérêt qui, plus réactive, plus visible, vient « challenger » l' élu de quartier voire le conseil municipal. Le prosumer, capable dans une certaine mesure de s'auto-suffire (ex. autoconsommation, co-voiturage) et de s'auto-organiser avec ses semblables est moins dépendant de la collectivité publique et des services qu'elle propose : pour maintenir la légitimité de son intervention, la collectivité doit repositionner son offre de service pour qu'elle continue à apporter de la valeur à l'usager/citoyen.

Cette capacité de la multitude à s'auto-administrer offre à la collectivité publique une opportunité de recentrer son activité sur des fonctions qui peuvent lui paraître plus fondamentales (ex. régaliens). Des acteurs de type plateformes peuvent « faire alliance avec la multitude », comme le signalent Nicolas Colin et Henri Verdier, et se poser comme agrégateurs d'offres de services urbains concurrençant celles des collectivités. La collectivité, en raison du « capital confiance » qui est le sien et de sa proximité d'avec le terrain, peut se poser en animatrice, facilitatrice, du jeu de la multitude et mobiliser ainsi sa puissance dans un sens compatible avec ses politiques publiques.

#SUR-MESURE : quand les catégories volent en éclat

La capacité qu'offre cette tendance à sortir des catégories pour cibler chaque individu de façon personnalisée interpelle également la collectivité publique dont la raison d'être est notamment de servir l'intérêt général et de le défendre contre les intérêts particuliers. Il est désormais de plus en plus facile de connaître et de servir les intérêts particuliers. Les individus, pris individuellement, attendent tous que les services urbains viennent les « servir » au plus près de leurs besoins. C'est la ville servicielle dans laquelle le pouvoir sur la chaîne de valeur est pris par ceux qui acceptent de servir chaque individu et en cela préemptent la relation au citoyen devenu usager.

Dans ce contexte, la collectivité locale doit trouver un équilibre entre la performance des services aux usagers et la préservation d'un intérêt commun. Elle doit définir jusqu'où le service peut être personnalisé sans pour autant « détruire » le commun. Pour cela, elle peut capitaliser sur le capital-confiance dont elle dispose auprès de ses concitoyens, à condition de bien communiquer sur ces enjeux nouveaux.

#TEMPS RÉEL : quand ce qui compte est ce qui se passe à un instant t

L'exécutif d'une collectivité est investi par le mandat que lui donnent les citoyens pour une période de quelques années. La révolution numérique fait qu'il est désormais possible de suivre de plus en plus d'activités en temps réel ce qui implique, en retour, une attente de réaction aussi rapide. Dans ce contexte, de plus en plus de « décisions » deviennent « infra-politiques », et peuvent être prises par des algorithmes. Le politique a alors pour mission de définir les caractéristiques de ces algorithmes pour garantir leur bon alignement avec la stratégie qu'il a fixée pour son territoire. D'autre part, l'émergence très rapide de nouveaux sujets et l'accélé-

ration attendue du rythme des décisions induisent une focalisation sur l'immédiat et accentuent la tension entre intérêts de court terme et long terme. L'intérêt commun implique de s'inscrire dans le temps long pour prendre également en compte l'intérêt des générations de citoyens/usagers à venir (ex. gestion des risques, résilience).

#FONCTIONNALITÉ : quand l'usage se dissocie de la propriété

Traditionnellement, la collectivité exerce ses missions et manifeste son pouvoir à travers la gestion d'un certain nombre d'actifs : elle est propriétaire de l'espace public et des infrastructures, elle a la garantie du bon retour dans son patrimoine des biens « de retour » dont la réalisation et/ou l'exploitation a pu être confiée au privé par voie de concession. A partir du moment où la propriété des actifs n'est plus aussi nécessaire à l'exercice de l'activité, la collectivité peut perdre une partie de son rôle. Elle peut être amenée à s'interroger pour savoir quels actifs elle doit continuer à maintenir voire développer pour conserver sa capacité à faire autorité et comment en assurer le financement de long terme dans un contexte où des offres de services urbains alternatifs ne les mobilisent pas (ex. réseaux électriques locaux déconnectés du réseau national) ou les mobilisent sans contribuer naturellement à leur financement (ex. financement des routes et co-voiturage).

#(DÉ)MONÉTISATION : quand ce qui était gratuit devient payant (et vice versa)

Via l'impôt, les collectivités locales – pour peu qu'elles conservent de l'autonomie fiscale – ont toujours eu la faculté de monétiser une partie des externalités qui échappaient aux modèles économiques des autres acteurs. Lié aux axes évoqués précédemment, cet axe invite notamment les collectivités à repenser les modalités de financement de leurs activi-

tés : qu'est ce qui doit être financé par l'impôt et qu'est ce qui doit être financé par un tarif ? Comment maintenir les tarifs des services attractifs dans un contexte de concurrence avec d'autres services urbains ? Comment réduire les coûts d'investissement, par exemple en mobilisant le potentiel des actifs sous-exploités (ex. parking public « virtuel » correspondant à la somme des places de parking privées inutilisées pour une période donnée) ? Dans certains cas, plutôt que de porter le financement d'actifs publics, la collectivité peut s'appuyer sur des actifs disséminés en les agrégeant en une offre dont elle « certifiera » la qualité, ce qui peut lui permettre de proposer des capacités complémentaires dans des conditions particulièrement efficaces.

#ÉCHELLES : quand circuits-courts et globalisation cohabitent

De plus en plus d'activités doivent être mises en œuvre localement pour l'être efficacement et durablement

(ex. collecte et recyclage des matériaux, exploitation d'une offre de mobilité du dernier kilomètre, etc.). Cette tendance à la valorisation du local renforce la légitimité des collectivités locales. À l'inverse, de plus en plus de services urbains sont proposés par des multinationales dont le modèle économique repose sur des économies d'échelles réalisées globalement, la capacité à proposer une offre de service uniforme globalement et à être ainsi bien identifié des usagers. Cette situation invite les collectivités à trouver la façon de se positionner relativement à ces acteurs qui ont souvent – mais pas toujours – besoin de pouvoir s'insérer physiquement sur le territoire pour pouvoir délivrer leurs services et vont donc, à un moment ou à un autre, chercher à entrer en contact avec la collectivité.

#HYBRIDATION : quand les frontières sectorielles se recomposent

Si la collectivité n'a pas la capacité à proposer une offre mondiale sur un secteur, elle a en général la capacité à proposer une offre trans-sectorielle, habituées que sont les collectivités à gérer de nombreux services urbains. En revanche, de nouveaux acteurs (ex. les GAFAM) vont au-delà en proposant des offres qui mêlent services à la personne (ex. livraison de colis, recherche internet) à des services urbains et sont capables de concevoir des modèles économiques multifaces inaccessibles aux collectivités publiques. On peut penser que, dans ce contexte, la clarté et la transparence du modèle économique des services proposés par les collectivités peuvent – avec la confiance – permettre à ces dernières de conserver un rôle d'agrégateur de services urbains qui peut leur être contesté par ces acteurs globaux.