

CONSULTANTS ET VILLES À L'HEURE DE LA MONDIALISATION

Expertises et jeux d'échelles

Deborah Galimberti

CONSULTANTS ET VILLES À L'HEURE DE LA MONDIALISATION

Expertises et jeux d'échelles

Deborah Galimberti

Ministère de la Transition écologique et solidaire
Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Plan Urbanisme Construction Architecture
Grande Arche de La Défense
92055 La Défense Cedex

Septembre 2019

Directrice de la publication : Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Pilotage de l'action

Lionel Martins, chargé de mission
lionel.martins@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 24 40

Coordination éditoriale

Christophe Perrocheau, chargé de valorisation
christophe.perrocheau@i-carre.net
Tél. 01 40 81 24 33

Conception graphique, mise en page

Christophe Perrocheau

Photo de couverture : Ernst&Young - Vivaldi Tower | ©JPMM sur flickr.com

Site internet : www.urbanisme-puca.gouv.fr

Twitter : @popsu_puca

ISSN : 2649-4949

ISBN 9978-2-11-138169-8

SOMMAIRE

- P05. **Avant-propos**
- P09. **Introduction : l'internationalisation des villes au prisme des consultants internationaux**
- P19. **PARTIE 1 | Discours de légitimation et pratiques des consultants internationaux**
- P23. Le rapport à l'expertise des consultants internationaux : la mise en avant de solutions concrètes et opérationnelles
- P27. La rhétorique global/local pour mettre à distance la critique de la standardisation
- P31. Les dispositifs de construction du *global urbanism* : la place centrale du *benchmarking*
- P37. **PARTIE 2 | Les consultants et les villes dans les réseaux transnationaux d'expertise pour l'action publique urbaine**
- P41. La construction politique de la "métropole globale" : l'exemple de Paris et du programme *Global City Initiative* de la *Brookings*
- P48. La valorisation des *success stories* : l'exemple de la gouvernance économique lyonnaise et le réseau LEED
- P54. Des réseaux très privés de construction et de circulation d'expertise entre métropoles mondiales : l'exemple du *Big Urban Clients*
- P61. **Conclusion**
- P65. **Bibliographie**
- P71. **Entretiens**
- P75. **Biographie**

AVANT-PROPOS

La période contemporaine est marquée par un processus, inédit par son ampleur et sa profondeur, de mondialisation économique, politique, culturelle, environnementale. Reposant sur l'intensification de la circulation non seulement des biens et services, des capitaux et des personnes, mais aussi des imaginaires, des représentations et des normes sociales, cette « troisième mondialisation » transforme les rapports des sociétés à un espace désormais mondial, ou du moins de plus en plus mondialisé, dans un contexte marqué en outre par l'amplification et l'accélération des changements environnementaux planétaires. Les liens entre mondialisation et urbanisation, un autre phénomène planétaire contemporain, sont particulièrement étroits, les (grandes) villes constituant les principaux avant-postes de la mondialisation avant d'en devenir les camps de base.

Face (la plus) visible de cette mutation, la métropolisation a été amplement étudiée dans ses processus et ses effets. Mais les effets de la mondialisation sur les espaces, les économies et les sociétés urbaines sont plus variés et affectent tous les niveaux du système urbain. Les « nouvelles » géographies de l'innovation, les migrations internationales, la circulation des normes culturelles, le développement du tourisme, la montée en puissance des acteurs transnationaux dans la production urbaine, l'intensification et la diversification des formes de concurrence et de coopération entre villes, les liens entre urbanisation et changements environnementaux planétaires... tous ces éléments concourent à des transformations profondes du fait urbain dans toutes ses dimensions.

Cependant, à quelques exceptions près, la recherche urbaine a curieusement négligé cette internationalisation du fait urbain. Dans le meilleur des cas, l'internationalisation des villes a été considérée comme une toile de fond des transformations de la gouvernance territoriale. Prenant le contrepied de cet état de fait, le programme de recherche *L'international comme ressource et contrainte des modes de faire la ville-cité*, mené par le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et le Labo-

ratoire Techniques Territoires et Sociétés (LATTS), se donne pour objet d'analyse les processus et les effets de l'internationalisation des villes, et explore les dynamiques de mondialisation à l'oeuvre sous l'angle des contraintes, des ressources et des opportunités qu'elles présentent pour le développement et le gouvernement des villes. En d'autres termes, il traite des tenants et aboutissants pour l'action des villes de cette « nouvelle donne » internationale, en accordant une attention particulière aux modalités contemporaines de la fabrique urbaine dans toutes ses dimensions : culturelle et imaginaire, matérielle et technologique, économique et financière, politique et sociale.

Plusieurs actions de recherche ont été conduites dans le cadre de ce programme. *Consultants et villes à l'heure de la mondialisation* est le résultat de l'une d'entre elles.

On assiste depuis une vingtaine d'années à une montée en puissance dans (la production de) l'action publique urbaine des acteurs privés du conseil et de l'expertise. Qu'il s'agisse de grands cabinets comme Deloitte, KPMG ou Ernst & Young, ou d'experts-universitaires comme Richard Florida ou Peter Taylor, les consultants sont considérés comme des acteurs incontournables dans la conduite des affaires publiques. En raison de l'inscription transnationale de leurs pratiques, ils sont aussi considérés comme des acteurs naturels de la globalisation, et ce faisant de l'internationalisation des villes, agissant tels des promoteurs, voire des prescripteurs, décisifs de la circulation planétaire des modèles urbains.

Cette figure de la fabrique de l'action publique qu'est le consultant, devenue presque banale tant elle est omniprésente, reste pourtant peu étudiée dans les travaux de recherche. Cet ouvrage se propose de l'éclairer, et d'ouvrir la boîte noire de cette « consultocratie globalisée » qui s'intéresse à l'urbain pour en saisir à la fois la complexité et le rôle spécifique. Dans cette perspective, il propose une analyse des discours et des pratiques des consultants, et plus particulièrement de leur rapport à l'international, qui permet de mettre à jour les interdépendances mutuelles qui se construisent au sein des réseaux transnationaux d'expertise entre consultants internationaux et acteurs de la gouvernance urbaine.

Olivier Coutard, Christian Lefèvre, LATTS
Lionel Martins, PUCA

INTRODUCTION

L'internationalisation des villes au prisme des consultants internationaux

« Scales do not exist except through the social practices by which they are, in fact, constituted ».

Andrew Herod, Melissa W. Wright
Geographies of Power. Placing scale, Blackwell, 2002

L'action publique urbaine procède d'acteurs multiples qui tantôt se manifestent spontanément (en s'opposant, en plébiscitant, en adoptant ou en refusant ce qui leur est proposé), tantôt sont conviés à faire valoir leurs points de vue en raison de la compétence qui leur est prêtée. Cette dernière peut venir du fait qu'ils sont parties prenantes du domaine concerné (opérateurs de services, usagers, entreprises ...) ou qu'ils font profession de l'exercice de certains savoirs scientifiques, techniques ou procéduraux susceptibles d'apporter un éclairage sur une décision ou sur sa mise en œuvre. Ce recours à des tiers extérieurs s'est développé dans les villes dans les années 1980 à mesure que se complexifiait l'administration de leur territoire mais également en raison de nouvelles orientations de la gestion publique (*New Public Management*) basées, entre autres, sur une culture de la performance et du résultat ainsi que sur l'emprunt de pratiques et d'outils issus du secteur privé. Parmi ces professionnels, et sans qu'il y ait toujours de frontière nette, certains mobilisent une expertise technique liée à un domaine précis des services urbains (voirie, hydraulique, santé publique...), d'autres des savoirs procéduraux généraux et gestionnaires sur la stratégie et l'action publique elles-mêmes. Les modes d'exercice de ces compétences passent par des prestations hybrides qui ne seront pas détaillées ici et dont on dira simplement qu'elles se situent entre le rapport écrit et le conseil oral. Il s'agit à la fois d'une forme de prestation et d'un type de production dont le croisement définit un champ professionnel : celui des consultants. C'est d'eux dont il est question dans le présent ouvrage, d'eux et du statut

qu'ils occupent en regard d'une internationalisation des villes dont ils seraient à la fois les produits et les vecteurs sans que l'on sache toujours très bien si le pouvoir qu'on leur prête est surévalué ou sous-évalué, ni si la légitimité que l'on accorde à leur prestations de conseil procède de leur circulation à l'international ou si c'est l'inverse.

Les (rares) études qui se sont intéressées à cette catégorie d'acteurs¹ insistent toutes sur leur contribution à la montée en compétence des gouvernements locaux (Abiker, 1996 ; Benchendikh *et al.*, 2008 ; Poupeau, Guéranger, Cadiou, 2012) ainsi que sur leur rôle de diffuseurs des pratiques néo-managériales au sein de l'administration (Saint-Martin, 2000 ; Delmas, 2017)². A partir des années 1980, la rhétorique de la « bonne gestion » devient en effet un leitmotiv des nouvelles stratégies de légitimation des élus locaux, en particulier des grandes villes et des agglomérations (Schmidt, 1990), et s'accompagne d'un recours massif aux prestations de professionnels privés du conseil³. Cela s'explique par la volonté des acteurs de la gouvernance urbaine de se démarquer progressivement des cadres d'action de l'Etat et de développer une expertise propre. A cet égard, certains travaux de recherche dans le champ des études urbaines ont avancé l'hypothèse de la montée en puissance d'une « consultocratie globalisée » (McCann, 2011) dont la structuration serait concomitante de la montée en puissance des villes et notamment de leur nouveau rôle sur la scène internationale⁴.

A l'instar d'autres acteurs non-étatiques tels que les grandes firmes transnationales, les consultants sont considérés comme des acteurs naturels de la globalisa-

¹ A l'échelle locale, la figure du consultant a en effet été principalement interrogée par des travaux centrés sur la transformation du métier de l'élu local et de ses collaborateurs (Roubieu, 1994 ; Cadiou, 2007), alors qu'il existe une littérature conséquente à l'échelle nationale (Henry, 1992 ; Saint-Martin, 2000 ; Bezès, 2012 ; Gervais, Pierru, 2018). Cela dit, certaines de ces recherches ont permis d'analyser la pénétration des prestataires privés du conseil au sein des grands corps, en particulier le corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées, historiquement impliqués dans les politiques urbaines (Gervais, 2012).

² Notons que la portée de ce processus reste toutefois à nuancer.

³ « Les consultants, acteurs incontournables des politiques publiques », *La Gazette des Communes*, 31 mars 2017.

⁴ Ces auteurs reprennent à leur compte la notion de « consultocracy » (Hood, Jackson, 1991), popularisée en particulier par les travaux de Denis Saint-Martin sur le rôle des consultants dans les processus de réformes de l'administration publique au Canada, au Royaume-Uni et en France à partir des années 1980 (Saint-Martin, 1999, 2000).

tion, en raison de l'inscription internationale de leurs prestations. Le rapport de ces professionnels à l'international est pourtant rarement questionné. Cet ouvrage se propose de l'interroger. L'international y est considéré comme une arène que les consultants peuvent décider d'investir dans un souci de légitimation et de renforcement de leur influence⁵. L'analyse des pratiques et des discours de légitimation de ces acteurs vis-à-vis de l'international est dès lors une porte d'entrée privilégiée pour examiner plus largement les mécanismes et les logiques de domination qui structurent le processus de production et de circulation transnationale de l'expertise dans l'action publique urbaine. Cette analyse de pratiques et de discours peut ensuite être mise en regard des actions développées par les villes pour peser sur la scène internationale, en particulier via l'investissement dans des réseaux transnationaux d'expertise et de politiques publiques (Lefèvre, D'Albergo, 2007 ; Peyroux 2016)⁶. Cette mise en regard est au centre de cet ouvrage, révélant les interdépendances mutuelles qui se construisent au sein des réseaux transnationaux d'expertise entre consultants internationaux et acteurs de la gouvernance urbaine.

Le chantier de recherche sur les circulations des politiques urbaines (*policy mobilities*)⁷ a largement contribué à interroger les pratiques des consultants dans le processus de transnationalisation de l'expertise. Les travaux insistent en particulier sur l'activité d'intermédiation entre villes assurée par ces acteurs. Ceux-ci, mobiles,

⁵ Cet ouvrage se propose d'éclairer le rapport des consultants aux différentes échelles, en s'inspirant des travaux d'Andrew Herod et de Melissa W. Wright : "how our world is scaled, how we think about such scaling, and how social actors go about attempting to scale their own activities in ways that allow them to exercise power or that facilitate their denial of power to other" (Herod, Wright, 2002). Cette perspective implique notamment d'identifier les asymétries de ressources dans la capacité des acteurs à jouer avec plusieurs échelles.

⁶ L'internationalisation des villes peut être définie comme un processus par lequel les villes « gagnent de l'influence sur la scène internationale (...) notamment à travers l'émergence de formes de gouvernance en réseaux transnationaux venant bousculer les fondations d'un système international basé sur la prééminence des États et des organisations internationales » (Peyroux, 2016).

⁷ Ce chantier de recherche s'intéresse au processus de partage d'expertise et de circulation transnationale des savoirs pour l'action publique urbaine. Plus particulièrement les pratiques « banales » (*apparently mundane practices*, McCann, 2011), telles que l'organisation de voyages d'étude et de workshops entre villes, qui voient notamment impliqués des consultants, sont considérées comme une clé d'entrée privilégiée pour étudier comment le global est produit. Ces travaux ont permis d'étudier les effets du processus de circulation, en termes de standardisation et/ou de différenciation, des politiques urbaines, en insistant sur la transformation des idées et des modèles « en voyageant », et sur l'importance des facteurs politico-institutionnels pour étudier leurs « réceptions » dans des contextes locaux différenciés.

inscrits dans des circuits internationaux, y sont considérés comme particulièrement puissants en raison de la masse d'information dont ils disposent (cas d'espèces, bonnes pratiques, bases de données, indicateurs, etc.) et qu'ils contribuent à construire et à mobiliser pour légitimer leurs recommandations. Ainsi les professionnels de la *global policy consultocracy*⁸ sont considérés par certains comme des acteurs contribuant à la diffusion des idées et des normes propres au néo-libéralisme (McCann, Ward, 2011)⁹.

Toutefois, bien avant la structuration de l'agenda de recherche sur les circulations des politiques urbaines, une vaste littérature s'était déjà intéressée au processus de diffusion transnationale des normes et des savoirs dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement (Saunier, 2004 ; Verdeil, 2005). A cet égard, les sociétés d'ingénierie et les cabinets d'architecture avaient tout particulièrement retenu l'attention des chercheurs, car ils sont considérés comme de véritables acteurs transnationaux, à savoir des acteurs qui, dans leurs pratiques routinières, agissent au-delà des frontières nationales (*across national boundaries*) (Ward, 2005). Ces professionnels de la planification et de l'urbanisme (architectes, *planners*, ingénieurs) sont couramment qualifiés de *global intelligence corps* (GIC) en raison de l'inscription globale de leurs activités (Rimmer, 1988 ; Olds, 2002). Ils se différencieraient ainsi des professionnels du conseil qui, tout en participant à des réseaux transnationaux d'expertise et de conseil, continuent à rester ancrés dans des cadres nationaux. Les travaux de Stephen Ward se sont tout particulièrement attachés à retracer l'émergence de cette élite de la planification à l'échelle mondiale depuis le début du XXème siècle. En cela, ils invitent à redimensionner l'accent mis sur le processus de globalisation comme une dynamique porteuse d'une réorganisation transnationale des communautés professionnelles dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme (Ward, 2005).

⁸ Notons que cette catégorie recouvre à la fois les consultants mais aussi d'autres acteurs non-étatiques, tels que les analystes des *think tanks*. Ces acteurs sont définis par leur rôle dans le processus de circulation, en qualité d'exportateurs et/ou d'importateurs des modèles et des normes d'action d'un contexte urbain à l'autre : "*this collection of individuals, firms, and think tanks can be divided into two groups : incoming policy consultants - those who come to a city from elsewhere to impart knowledge - and outgoing policy-consultants, who are based in one city and present stories of its success to people elsewhere as part of their professional practice*" (McCann, 2011).

⁹ Sur ce point, voir la critique formulée par Gilles Pinson (2014).

D'autres travaux montrent en revanche que le rôle prescripteur de ces professionnels se serait fortement accru ces dernières années. Nous pouvons notamment citer les travaux d'Oula Aoun (Aoun, 2016 ; Aoun, Teller, 2016) sur les *megaprojects* urbains dans les pays du Golfe, ou encore ceux d'Elisabeth Rapoport (Rapoport, 2014 ; Rapoport, Hult, 2017) autour des *masterplans* des projets de ville durable. Ces derniers ont en particulier permis d'objectiver à la fois l'organisation globale des sociétés d'ingénierie et d'architecture¹⁰ et leur rôle prescripteur dans la production et la diffusion des normes de l'urbanisme durable¹¹. Ces travaux suggèrent en creux que le rôle de ces professionnels serait destiné à monter en puissance dans les années à venir, en raison notamment de l'antériorité historique de leur inscription à l'échelle globale et de l'intensification des échanges transnationaux qui leur seraient favorables. Ils tendent à se concentrer principalement sur des projets urbains particulièrement emblématiques, en écartant ainsi quelque peu les processus d'internationalisation, dans lequel les villes, quelle que soit leur taille, se sont progressivement engagées ces trente dernières années. D'autres travaux de recherche se sont penchés sur la « quête d'international » des « villes ordinaires » (Robinson, 2006), révélant la montée en puissance d'une nouvelle forme d'expertise centrée sur l'internationalisation, portée en particulier par les professionnels privés (Pinson, Vion, 2000).

Dans l'ensemble de ces analyses, les consultants internationaux sont appréhendés comme des acteurs qui certes contribuent à produire des savoirs opérationnels pour l'aide à la décision publique mais qui, en raison de leur inscription transnationale, facilitent également la circulation de ces savoirs entre villes dans le monde. Les consultants ne sont toutefois pas les seuls acteurs à intervenir sur ce registre. En quoi leurs pratiques sont-elles spécifiques ? Cela soulève la question de leur différenciation vis-à-vis d'autres acteurs non-étatiques transnationaux, en particulier

¹⁰ Par un travail minutieux de localisation des bureaux et des projets dans lesquels ces firmes sont engagées, les auteurs ont objectivé l'inscription « globale » de ces professionnels qui réussissent à décrocher des marchés et à intervenir dans des grands projets dans différents pays du Nord et du Sud à la fois.

¹¹ Les deux auteurs montrent que l'implication des firmes dans la conception des *masterplans* d'urbanisme durable se traduit dans la circulation d'un savoir pratique, d'une collection d'idées et d'options (plus qu'un modèle unique d'urbanisme durable), qui s'avèrent pourtant assez similaires dans les différents projets et contextes analysés. En particulier, les critères économiques (retour sur investissement) émergent comme une constante dans la manière avec laquelle la durabilité est intégrée au sein des projets urbains et autres schémas de planification.

les *think tanks*¹². La réponse n'est pas aisée. Les frontières entre ces acteurs sont en effet floues. Malgré cela, selon certains auteurs, les consultants se différencieraient des *think tanks* en raison de l'orientation marchande à la base de leurs prestations : *“policy consultants are understood as non-state, private-sector, profit-driven actors that are nevertheless involved in the policy process through (usually) contractual arrangements with state agencies. In reality, such lines are not clearly defined: each of these actors, including consultancies, crosses them in different ways and many consultants are housed in universities, think tanks (...). The particular set of dynamics that structure their interventions in the policy process, however, which revolve around being profit-driven and formally independent, mark out their distinctive place in policy-making structures”* (Prince, 2012). Toutefois, les *think tanks*, tout en revendiquant leur indépendance de la sphère marchande, sont souvent liées aux intérêts des acteurs privés : cela est notamment le cas de l'*Urban Land Institute* (ULI), association d'études et de recherche sur le développement urbain basée à Washington et financée par les principaux opérateurs du secteur immobilier (Weiss, 1980). La distinction est à chercher ailleurs : au niveau de leur rôle dans le processus de fabrication des politiques publiques.

Sur un plan plus analytique, en effet, les consultants et les *think tanks* partagent une fonction d'intermédiation dans les processus d'action publique, mais celle-ci est de nature distincte. Alors que les *think tanks* s'efforcent de construire des ponts entre arènes académiques et politico-administratives en jouant un rôle de traducteurs des théories scientifiques¹³, les consultants jouent plutôt le rôle de passeurs entre la sphère publique et la sphère privée (Hassenteufel, 2008), en contribuant

¹² Les *think tanks*, littéralement 'réservoirs d'idées', sont des organisations qui « créent et distribuent des savoirs pour les politiques publiques sous forme de théories scientifiques, notions et modèles, bases de données et statistiques, analyses de politiques publiques et recommandations » (Stone, 2013). Par ces activités, elles contribuent plus largement à « la définition d'un air du temps intellectuel qui imprègne plus ou moins fortement l'action publique » (Hassenteufel, 2008). Elles fondent leur légitimité sur la production d'une expertise fondée scientifiquement, tout en se revendiquant relativement autonomes par rapport à l'Etat, aux partis politiques et aux groupes d'intérêts.

¹³ En réalité, comme le souligne Diane Stone (2013), l'idée de construction des ponts est artificielle dans la mesure où elle repose sur une vision linéaire et unidirectionnelle du processus d'action publique, de l'univers savant à la proposition des solutions concrètes. Les *think tanks* opèrent dans des systèmes de *policy* davantage chaotiques, voire anarchiques, où ils accomplissent souvent des fonctions de mise à disposition des décideurs publics d'un panier de solutions à la recherche de problèmes, selon le célèbre « modèle de la poubelle » (Cohen, March, Olsen, 1972).

ainsi à la sédimentation des valeurs et des principes empruntés à la sphère de l'entreprise et du marché au sein de la fonction publique. Cette distinction est centrale. Comme nous le verrons, elle permet de saisir la spécificité du savoir dont ces acteurs sont porteurs en matière d'action publique urbaine. Elle risque toutefois de limiter la compréhension des registres de légitimation et des modes d'action mobilisés par ces professionnels dans les situations d'expertise¹⁴. En effet, les consultants peuvent tantôt se démarquer explicitement des savoirs académiques, tantôt revendiquer le caractère quasiment « scientifique » de leurs prestations de conseil dans un souci de légitimation.

Dans cet ouvrage, nous avons privilégié une entrée analytique large, qui étudie les pratiques des consultants en qualité de *policy transfer entrepreneurs* (Dolowitz, Marsh, 1996, cité dans Stone, 2004)¹⁵, à savoir des acteurs qui participent à la diffusion d'idées, de normes, d'instruments et de modèles d'action publique urbaine¹⁶. Ce qui nous intéresse c'est en effet d'interroger la manière dont ces professionnels du conseil privé participent, dans ce domaine, au processus de transnationalisation de l'expertise et, par-delà, à l'internationalisation des villes. Ceci nous permettra de borner la spécificité des pratiques des consultants vis-à-vis d'autres acteurs non-étatiques, en particulier les *think tanks* et les organisations internationales qui, nous le verrons, jouent souvent un rôle central au sein des espaces transnationaux de diffusion des savoirs pour l'action publique urbaine.

Notre analyse se développera en deux temps. Dans un premier temps, nous déconstruirons les discours et les pratiques de ces professionnels (production des ré-

¹⁴ Selon Corinne Delmas (2011), « relève de l'expertise la mise en œuvre d'un savoir, quel qu'il soit (économique, juridique, historique, moral, sociologique, etc.), et/ou d'un savoir-faire, aux fins de remédiation sociale et qui se traduit par un diagnostic, un avis, des propositions, pouvant prendre des formes diverses ». Cette définition implique que l'expertise n'est pas la caractéristique intrinsèque de certains acteurs, mais que cela correspond plutôt à une situation caractérisée par une activité d'intermédiation entre « les lieux de production des connaissances et les lieux de pouvoir » (Hassenteufel, 2008).

¹⁵ "Some non-state actors are *policy transfer entrepreneurs* facilitating exchanges between actors in several countries at any one time. *Think tanks* or research institute, consultancy firms, philanthropic foundations, university centres, scientific associations, professional societies, training institute and so forth helps to transfer the intellectual matters that underpins policies". (Stone, 2004).

¹⁶ La notion de « modèle » urbain renvoie à un ensemble d'objets, de politiques, de doctrines urbanistiques, de « bonnes pratiques » ou de labels partageant une caractéristique commune : celle de servir de référence à l'imitation ou à la reproduction dans un contexte autre que celui de sa production initiale (Peyroux, Sanjuan, 2016).

cits, réalisation d'études de *benchmark*, etc.), en insistant tout particulièrement sur leurs rapports à l'international (partie 1). Dans un deuxième temps, nous contextualiserons ces pratiques, en nous intéressant plus précisément au rôle joué par les consultants au sein des réseaux transnationaux d'expertise sur les villes et les grandes métropoles (partie 2). Ceci nous permettra *in fine* d'esquisser des hypothèses au sujet du rôle et de la place des consultants dans le processus d'internationalisation des villes.

Sources et considérations méthodologiques

Notre travail de recherche se fonde sur une enquête exploratoire combinant analyse documentaire et entretiens semi-directifs.

L'analyse documentaire a consisté principalement en une analyse de la presse et des sites Internet de cabinets de conseil (cabinets généralistes, cabinets spécialisés sur l'urbain, sociétés d'architecture et d'ingénierie) que nous avons complétée par une analyse des réseaux sociaux professionnels (notamment LinkedIn). Elle a visé à analyser, bien que de manière non systématique, les pratiques discursives de ces acteurs autour des enjeux urbains, ainsi que leurs trajectoires professionnelles.

Les entretiens ont été réalisés entre avril et juillet 2017. Nous avons profité de notre localisation parisienne pour rentrer en contact avec des professionnels du conseil ainsi qu'avec des acteurs des organisations internationales et des bureaux d'études et de développement économique local (cf. Entretiens) installés en Ile-de-France mais impliqués dans des réseaux transnationaux d'expertise et de politiques publiques sur les enjeux urbains. Dans la sélection des acteurs interviewés, nous avons procédé de la manière suivante : les conversations avec des acteurs-ressources ayant une expérience de conseil pour les villes et/ou les organisations internationales nous ont d'abord permis d'établir des premiers contacts ; nous avons par la suite procédé par une sélection en « boule de neige ». Si cette méthode a l'inconvénient de reproduire les réseaux de sociabilité des acteurs rencontrés, elle s'est avérée utile dans une démarche exploratoire pour avoir un aperçu du milieu, ou plutôt des milieux, des consultants en politiques urbaines investis à l'échelle internationale. Par ailleurs les sollicitations envoyées via LinkedIn sans l'entremise directe d'un interlocuteur se sont souvent avérées

infructueuses, confirmant ainsi l'impénétrabilité et la discrétion de cet univers professionnel (Benchendikh *et al.*, 2008).

A cet égard, une dernière réflexion méthodologique mérite d'être explicitée : la prise de contacts a été facilitée par le fait de présenter la recherche comme relevant d'un financement d'une structure interministérielle, en l'occurrence le Plan Urbanisme Construction Architecture, et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Cela a toutefois, dans certains cas, biaisé quelque peu le cadre de l'enquête, en engendrant une sorte de course à l'affichage, dans un souci de légitimation, de l'inscription internationale des pratiques de nos interlocuteurs. Dans les entretiens, ce positionnement s'est révélé ambivalent : l'international était ainsi tantôt identifié comme un gage de professionnalisme, tantôt mis à distance pour valoriser l'apport à l'activité d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques urbaines spécifiques fondée sur des éléments de « connaissance fine » des contextes locaux. Ces biais, liés aux conditions de prise de contacts, se sont finalement révélés « payants », dans la mesure où ils nous ont donné des indices sur les pratiques professionnelles des consultants et leur rapport vis-à-vis de l'international.

Discours de légitimation et pratiques des consultants internationaux

Il existe une grande variété de profils de consultants internationaux dans le domaine de l'action publique urbaine que l'on peut classer dans trois catégories : les grands cabinets d'audit et de conseil en management, les sociétés d'ingénierie et de conseil, les petits cabinets et les consultants individuels¹⁷.

Les grands cabinets d'audit et de conseil généralistes en management : Deloitte, Ernst & Young, KPMG, PricewaterhouseCoopers

Communément appelées les *Big Four*, ces sociétés, liées historiquement aux métiers de l'audit et de la révision comptable, ont progressivement ouvert leurs services au conseil stratégique aux entreprises d'abord, et au secteur public ensuite. Elles se différencient des bureaux d'études et/ou des cabinets spécialisés principalement dans le conseil en urbanisme, dont l'horizon géographique dépasse rarement les frontières nationales¹⁸. Bien que structurés par pays et aires géographiques, les grands cabinets d'audit et de conseil généralistes bénéficient d'une présence

¹⁷ Dans son étude sur la structure du marché de conseil privé aux collectivités en France, David Abiker avait déjà mis en avant la diversité des profils des consultants (Abiker, 1996). Ce constat est également partagé par Russell Prince : *“consultants who have influenced the policy process in a variety of places include management consultancies aligned with the ‘big four’ multinational accounting firms; smaller, more focused consultancies who perform contract work for particular government departments and ministries; and individual or small group consultants who do occasional contract work in their area of expertise in addition to their usual work in a university”* (Prince, 2012). A cela il faudrait ajouter l'effet des spécialisations thématiques et sectorielles qui structurent largement ces communautés professionnelles. Dans ce travail de recherche, nous avons privilégié des consultants « généralistes » pouvant intervenir dans une large variété de domaines de la fabrique urbaine (immobilier et bâti, projets urbains, stratégies de développement des villes, etc.).

¹⁸ Comme le montre Rachel Linossier (2012), ce sont principalement de petits et moyens cabinets, en restructuration permanente, qui interviennent dans des activités plus opérationnelles liées à planification urbaine. Cela dit, cette distinction n'est pas si nette, des cabinets de petite et moyenne taille tels qu'Algoé intervenant parfois sur des missions plus complexes.

mondiale. Ils offrent des prestations qui se fondent surtout sur la valorisation de leurs compétences gestionnaires qu'ils proposent d'appliquer à une large variété de domaines de la fabrique urbaine (développement économique, infrastructures, aménagement, logement, etc.)¹⁹. S'il est ardu de tracer de manière précise l'évolution des prestations offertes par ces sociétés aux collectivités locales dans les trente dernières années, il est néanmoins possible de parler d'un cycle d'expansion et de multiplication des interventions (et des effectifs) dans les années 1990 et 2000 (Saint-Martin, 2000)²⁰, auquel suit aujourd'hui un cycle de stabilisation. En particulier, les activités qui ne sont pas au cœur du métier historique (l'audit et la finance) de ces cabinets, comme le conseil stratégique pour le marketing territorial et l'attractivité, apparaissent aujourd'hui comme celles qui ont été davantage redimensionnées - notamment en Europe de l'Ouest - du fait de la montée en capacité progressive des collectivités, en particulier des métropoles, et de la crise économique. Les prestations actuelles portent de plus en plus sur des enjeux de gestion financière²¹, de durabilité et de gestion des données²².

Les sociétés d'ingénierie et de conseil

Ces sociétés se caractérisent par la spécificité d'intervenir à la fois dans la conception des projets d'infrastructures (ingénierie) et dans le conseil pour la gestion des opérations liées notamment à la construction. Elles interviennent dans des projets variés (ports, ponts, digues, métros, etc.), tant dans les pays du Nord que du Sud, ainsi que dans l'élaboration de *masterplans* pour des îlots, des quartiers, voire des

¹⁹ Nous faisons ici référence au conseil en politiques publiques, sachant qu'au sein des divisions « secteur public » de ces sociétés on retrouve également des équipes spécialisées sur des compétences techniques davantage spécifiques (ingénierie financière, systèmes d'information, gestion des organisations, etc.).

²⁰ Voir l'article du Monde, « Les élus se font conseiller. Les consultants ont convaincu les collectivités locales de leur utilité », 11 Octobre 1993, cité par Denis Saint-Martin (2000), qui montre bien le recours progressif par les élus locaux aux prestations des consultants depuis les années 1990.

²¹ Voir le numéro spécial de la Gazette des Communes qui souligne une augmentation très significative (30%) des prestations de conseil en gestion des finances pour les collectivités locales en France entre 2012 et 2016, à la suite notamment de l'acte III de la décentralisation (« Finances Publiques. Des consultants à tous les étages », Gazette des Communes, 31 mars 2017).

²² Il faut aussi ajouter le rôle joué depuis le milieu des années 2000 par les cabinets de conseil spécialisés dans les systèmes d'information (Accenture) et les firmes développant des logiciels et des infrastructures numériques (comme CISCO, IBM, Siemens) qui sont aujourd'hui toutes mobilisées dans le « marché de la smart city » et des technologies numériques appliquées aux services urbains (gestion de l'énergie, big data, etc.).

villes. Elles interviennent également dans des projets de construction et de rénovation immobilière, avec une double casquette, de concepteur et de conseiller. L'univers professionnel de ces sociétés d'ingénierie et de conseil est extrêmement varié en termes de domaines de spécialisation (cf. tableau 1). On y retrouve en effet des sociétés d'ingénierie qui ont récemment investi et intégré le domaine de l'urbanisme dans leurs activités, ou encore des sociétés davantage spécialisées dans un domaine particulier (transports, environnement, etc.)²³.

Tableau 1 / Sociétés d'ingénierie et de conseil : classification par chiffres d'affaires (Engineering New Record)

RANK 2017	FIRM	FIRM TYPE
1	WSP, Montreal, Quebec, Canada†	EC
2	AECOM, Los Angeles, Calif., U.S.A.†	EAC
3	ARCADIS NV, Amsterdam, The Netherlands†	EC
4	JACOBS, Dallas, Texas, U.S.A.	EAC
5	WORLEYPARSONS, North Sydney, NSW, Australia	EC
6	DAR GROUP, Dubai, U.A.E.†	EA
7	STANTEC INC., Edmonton, Alberta, Canada†	A
8	FLUOR CORP., Irving, Texas, U.S.A.†	EC
9	FUGRO NV, Leidschendam, The Netherlands†	GE
10	WS ATKINS PLC, Epsom, Surrey, U.K.†	EA
11	TECNICAS REUNIDAS, Madrid, Spain	EC
12	CH2M, Englewood, Colo., U.S.A.†	E
13	MOTT MACDONALD, Croydon, Surrey, U.K.†	EC
14	ARUP, London, U.K.†	E
15	SWECO AB, Stockholm, Sweden†	EA

Légende : A-architect; E-engineer; C-contractor; GE-geotechnical engineer. Firms classified themselves. Companies are ranked according to revenue for design services performed in 2016 in \$ millions. Those with subsidiaries are indicated by (†). For information on subsidiaries and where each firm worked outside of the U.S., see www.enr.com

²³ Pour une discussion détaillée de cette classification proposée par *Engineering New Record*, voir Aoun, Teller (2016).

Ces sociétés se caractérisent par leur présence globale, au sens où elles peuvent mobiliser des équipes simultanément sur différents projets dans le monde. Une tendance commune de ces sociétés est par ailleurs le fait d'avoir progressivement renforcé leurs prestations dans le domaine du conseil stratégique, couvrant en cela des créneaux qui étaient jusqu'aux années 2000 la chasse gardée des grands cabinets généralistes en management.

Les petits cabinets et les consultants individuels

L'univers des petits cabinets et des consultants individuels actifs à l'échelle transnationale dans le conseil en politiques urbaines est très varié, et surtout particulièrement segmenté en fonction des créneaux de spécialisation (immobilier, énergie, transports, attraction d'investissements étrangers, etc.). Ces *global advisors*, souvent issus du monde anglo-saxon, ont l'habitude de cultiver des liens réguliers avec les *think tanks* et les institutions de recherche universitaires. Dans certains cas, ils peuvent exercer, ou avoir exercé, la fonction de professeur d'universités. Compte tenu de ces brouillages, notre analyse se concentre sur les consultants de profession, en laissant donc de côté le rôle des experts universitaires²⁴.

Au-delà de l'hétérogénéité des statuts et des cultures professionnelles de ces trois catégories de consultants internationaux, il y a une homogénéité de certaines pratiques, discursives et matérielles, qui donnent à voir comment ces acteurs intègrent l'international dans leurs pratiques professionnelles et leurs discours de légitimation.

²⁴ Ces acteurs fondent leur légitimité principalement sur une compétence scientifique ou intellectuelle. L'exemple le plus célèbre est sans doute celui de Richard Florida, professeur en *urban studies* qui s'est fait connaître en développant le concept de « classe créative », et qui a créé une société de conseil, *The Creative Class Group*, qui aide les villes et les collectivités territoriales d'Amérique du Nord à renforcer leur attractivité. Mais nous pourrions également citer John Kasarda, universitaire américain et expert du transport aérien, qui a « inventé » la notion d'aérotropolis et qui la diffuse à travers sa société de conseil en économie aéroportuaire, *Aerotropolis Business*. Dans le cas de la France, le conseil aux collectivités de la part des universitaires reste une activité accessoire et surtout davantage « discrète ». Il concerne principalement des professeurs titulaires de chaires de recherche, en particulier au sein des grandes écoles (ESSEC, Ecole des Ponts ParisTech, etc.), qui peuvent également être mobilisées par les cabinets de conseil internationaux dans l'accompagnement de leurs prestations.

Le rapport à l'expertise des consultants internationaux : la mise en avant de solutions concrètes et opérationnelles

Au début de notre enquête exploratoire nous avons essayé de comprendre si ces professionnels mettaient en avant un savoir spécifique (procédural, technique ou autre) dans leurs prestations pour les villes, en misant notamment sur l'inscription internationale de leurs pratiques. Pour cela nous les avons interrogés au sujet de leur positionnement vis-à-vis des politiques urbaines pour comprendre selon quels termes, et par quels dispositifs, ces acteurs problématisent les villes et leurs enjeux de régulation.

Les professionnels que nous avons pu rencontrer ont tous insisté sur la nature opérationnelle des savoirs sur lesquels sont fondées leurs prestations, et qui implique des méthodes et des outils propres au management pour aborder les problèmes de régulation des villes. Ces outils – *Activity-Based Costing (ABC)*, *Strength Weaknesses Opportunities Threats (SWOT)*, *Balanced ScoreCard (BSC)* - sont traditionnellement au centre de l'expertise des grands cabinets d'audit, mais ils structurent aussi plus amplement les prestations de tous les acteurs que nous avons analysés. Ils se fondent principalement sur l'opérationnalisation et le contrôle des performances ainsi que sur la gestion des risques qui sont transposés à l'évaluation et à la conduite des politiques publiques urbaines. Cette interpénétration entre management des entreprises et gouvernement des villes est clairement affichée dans le nom du cabinet dirigé par Greg Clark, *global advisor* spécialisé dans le conseil en planification stratégique pour les villes et les métropoles, i.e. *The Business of Cities* :

■ “How would you define your activity?”

The Business of Cities: it is a deliberated attempt to say two things, firstly to say that the management of cities is a business like activity and it requires us to think about strategy, balance sheet, evidence, prioritization. So cities are a business in the sense that they can perform better or worst depending upon their leadership, organization etc. and the second thing we are interested in is the increasing interaction between businesses and cities. So on the one hand cities are increasingly adopting business tools, instruments and approaches from branding, to strategic planning, to balance sheet and on the other hand, business are becoming increasingly interested in cities as population urbanizes, businesses are re-urbanizing, so the name of our group *The Business of Cities* it

is a deliberated name identified to focus on this interaction both at the level of professional exchange of tools and approaches but also at the level of increasing commercial and economic interaction between cities and businesses”²⁵.

Comme nous allons le voir, cet argument gestionnaire (Abiker, 1996) s’accompagne d’une prise de distance plus ou moins grande vis-à-vis de la sphère académique, et plus globalement de la production d’un savoir expert dans le contenu des politiques urbaines. Dans le cas des consultants individuels, à l’instar de Greg Clark, qui entretiennent des relations assez régulières avec les *think tanks*, ces liens ne sont pourtant pas rejetés, voire ils sont mis en avant comme un vecteur de légitimation de leur expertise. Ces professionnels insistent tout de même sur la différenciation vis-à-vis des experts académiques :

- “We spend a lot of time interacting with academic colleagues, not because we want to be academics, but because the clarity of some of those analytical frameworks induces us to think more clearly and more precisely”.

Entretien avec Greg Clark

Dans le cas des cabinets de conseil généralistes en gestion, on peut observer, en revanche, une stratégie de démarcation de la notion même d’expertise, qui est associée au savoir scientifique et à une réflexion intellectuelle sur les politiques urbaines :

- « On n’appelle pas ça politiques urbaines ou conseils aux villes, on appelle ça développement économique et aménagement, parce que c’est ça qu’on fait. Parce que quand on fait de la politique urbaine, le *masterplan* du Caire ou l’extension d’Euroméditerranée, quand on fait le plan de relance de La Défense ou une vision territoriale du Grand Roissy pour Grand Paris Aménagement, on le fait aussi éventuellement avec des urbanistes... On n’a pas d’urbanistes chez nous, ni d’architectes. On se met en consortium selon les besoins avec des cabinets d’urbanistes qui ont des compétences, des qualités, parfois avec des bureaux d’études techniques (...). Par exemple aujourd’hui on est dans le groupement qui fait l’assistance à la maîtrise d’ouvrage de *Réinventons la Métropole* du Grand Paris, ça ce sont des politiques urbaines ... Mais notre savoir-faire n’est pas dans les politiques de Paris, de Bruxelles, etc. Notre savoir-faire, il est dans l’applica-

²⁵ <http://thebusinessofcities.com/the-team/>.

tion opérationnelle, économique, juridique, organisationnelle, stratégique. Mais ce n'est pas dans la réflexion des politiques urbaines. Parce que c'est un métier d'agences d'urbanistes, de bureaux d'études qui ont vrai un savoir-faire en urbanisme ... C'est pour ça qu'on n'est pas « politiques urbaines ». Notre maison, elle a de la percussive, elle peut être choisie quand cela renvoie à la performance opérationnelle d'un sujet, à la compétitivité internationale d'un positionnement. C'est-à-dire qu'on ne vient pas nous chercher parce qu'il y a une capacité à voir le territoire à 30 ans, quel que soit son futur économique. Nous, on apporte de la matière de *benchmark*, un peu plus opérationnelle, c'est à ça qu'on sert... Voilà un peu notre histoire qui a continué dans des formes très diverses et de notre point de vue, qui est le point de vue d'un offreur de services et d'expertise ».

Entretien avec un associé d'un grand cabinet de conseil (div. secteur public)

Ainsi les villes et les politiques urbaines apparaissent quelque peu banalisées au sein des activités de ces grands cabinets généralistes. D'une part, ces cabinets structurent et pensent leurs prestations à partir de savoirs (organisation, gestion des systèmes informatiques, conseil financier, etc.) qu'ils appliquent à différents objets (entreprises, administrations publiques nationales et locales, projets urbains, etc.). D'autre part, les villes, et notamment les grandes métropoles, sont appréhendées comme des actifs, des sites de localisation pour les clients de ces grands cabinets (investisseurs, acteurs de la promotion immobilière, sociétés en quête de nouvelles localisations).

A cet égard, les sociétés d'ingénierie et de conseil cherchent plutôt à revendiquer une vision globale, holistique des enjeux urbains. Pour cela elles mettent en avant tout particulièrement leur savoir-faire et leurs compétences techniques, dont elles revendiquent le caractère quasiment scientifique :

- « La différence majeure entre les *Big Four* et les sociétés d'ingénierie et de conseil, c'est la prise de conscience que l'ingénierie, au sens du génie urbain, est une des clés de la compréhension des enjeux de la ville. C'est-à-dire qu'on ne serait pas simplement en train de constater, d'observer et d'essayer de maîtriser des phénomènes socio-économiques, financiers ou de gouvernance, mais que l'aspect technique, scientifique est au cœur des enjeux de la ville durable... La résilience aux inondations ou aux phénomènes climatiques extrêmes, les problématiques de transport, l'avènement des voitures autonomes...(ce sont) des

sujets extrêmement centraux et s'ils ne sont pas abordés de manière scientifique ou « ingénierique », on risque de rester à la surface de ces enjeux-là, de les voir uniquement comme des phénomènes macro-économiques. Et c'est ce qui nous différencie des (grandes) sociétés de conseil en gestion, qui font un excellent travail dans leur domaine, mais qui ne pourront pas rentrer dans leur travail dans des sujets techniques ».

Entretien avec un consultant d'une société d'ingénierie et de conseil

Au-delà de ces rapports différenciés à l'expertise des multiples consultants internationaux, il émerge toutefois un invariant, à savoir la mise en avant par les consultants de la dimension concrète et opérationnelle de leurs prestations, qui s'alimentent des interactions multiples nouées avec les acteurs locaux à travers le monde (voir partie 2) :

- « Si vous prenez par exemple le cas de New York, c'est un cas assez intéressant, parce que nos collègues américains qui sont à New York conseillent actuellement la ville de New York, le *Metropolitan Transport Authority* (MTA), pour mettre au point des ouvrages de protection contre les inondations et pour mettre au point des plans de renforcement de la résilience du métro new-yorkais. Et là, si vous voulez, il faut arriver avec des solutions qui soient des solutions techniques concrètes... On ne peut pas simplement rester dans l'injonction ou des recommandations, il faut rentrer dans un niveau qui est celui de l'ingénierie ».

Entretien avec un consultant d'une société d'ingénierie et de conseil

- “We tried to maintain a balance between what we might call pure research, which we do not do much of, and on the other hand real projects in real places. So we get involved in helping real locations to develop their plans and their strategies, to assess what's happening and why, or to note their changes. We are not so much interested in the theory as in the application of these ideas to real places”.

Entretien avec Greg Clark

La mise en avant par les consultants de cette capacité à appliquer des solutions concrètes s'accompagne toutefois d'un travail d'objectivation permanent de la ville et de ses problématiques de régulation qui s'appuie sur une rhétorique global/local.

Une rhétorique qui leur sert surtout, nous allons le voir, pour mettre à distance la critique de standardisation de leurs prestations.

La rhétorique global/local pour mettre à distance la critique de la standardisation

Un deuxième aspect qui nous a paru intéressant à interroger est la capacité des consultants à dire et à produire un discours légitime sur les thèmes à enjeu pour les villes à l'échelle globale. Il y a en effet un travail intellectuel qui permet de justifier les prestations des consultants. Cela concerne tout particulièrement les consultants individuels, comme Greg Clark, mais également des associés de cabinets de gestion et d'ingénierie. Ces professionnels qui ont des fonctions de responsabilité (direction d'équipe ou animation d'un secteur d'activité) au-delà d'une seule zone géographique sont qualifiés, dans le jargon des consultants, de « *global lead* », de « *global directors* ». Ils ne mobilisent pas d'expertise savante mais, à la différence d'autres professionnels, se caractérisent par la capacité à investir les scènes et les forums des organisations internationales, ainsi que par des pratiques discursives qui se situent sur un registre assez général. Les mots « performance », « gouvernance », « leadership » sont souvent récurrents dans leurs discours, car il s'agit de concepts qui font sens pour un public large et qui permettent ainsi la communication au sein des communautés transnationales d'experts (Kalaora, 1999). Ils cumulent souvent plusieurs années au sein de la même société et y sont reconnus comme des experts mondiaux. Cette expérience leur permet de se rendre légitimes vis-à-vis d'autres acteurs transnationaux et d'investir notamment les réseaux mondiaux d'expertise, orchestrés par les organisations internationales et les *think tanks*, à l'instar de l'*Urban Land Institute*²⁶.

Nous pouvons ici citer l'exemple de Simon Giles, responsable mondial du programme *Intelligence Cities Strategy* chez Accenture. Se définissant lui-même sur son

²⁶ Cette association est organisée en zones géographiques (Amériques, Europe, Asie) et se caractérise par une activité intense de production d'études, d'échanges de pratiques, de remise de prix et d'animation de réseaux thématiques. Des conférences sont organisées chaque année, ouvertes aux non-membres mais avec des prix d'entrée assez élevés (entre 1500 et 3000 euros). Ces événements ont certes une vocation commerciale, de réseautage, mais également de discussion et de communication autour des thèmes qui structurent le marché immobilier. A côté d'ateliers techniques, sont également organisées des tables rondes sur des thèmes relevant de la politique internationale, de la géopolitique, de la macro-économie, ou encore du développement urbain. La thématique des *global cities* y est couramment traitée.

profil professionnel LinkedIn comme un « *digital cities evangelist* », il occupe une fonction très peu opérationnelle et est régulièrement invité comme conférencier dans des événements liés aux organisations internationales :

- “The next speaker is Simon Giles. He is director of the Intelligence Cities Strategy at Accenture, operating in the UK but with an international remit, he leads a global strategy team focused on developing strategies for existing and new built cities with new technology at the core. He currently works for city-governments and developers, in Asia, Europe, Middle-east, in Americas (you can see our panelists are extremely well travelled group), as well as advising the World Economic Forum on smart grids, the future of urban development and the green world strategy. And he is currently working on green growth strategies and innovation clusters in a number of developing economies and he is developing case-studies for presentations at COP 17 and Rio+20. He is also engaged in the Global Green Growth Forum - OECD and World Bank Green Growth Program, so an extremely busy man ...”²⁷

C'est aussi le cas de John Batten, *global cities director* de la société d'ingénierie Arcadis :

- « Le leader du programme BUC (*Big Urban Clients*), John Batten, est membre actif de 100 *Resilient cities* de la Rockefeller Foundation. Donc il s'agit d'un *think tank*, lui en fait partie, il intervient dans de nombreux forums, congrès, séminaires, partout dans le monde, pour essentiellement parler de la résilience aux catastrophes naturelles et aux inondations parce qu'il s'agit d'un sujet qu'il a lui-même porté pendant de nombreuses années, en tant qu'expert mondial chez Arcadis. Donc là c'est le genre d'intervention où il intervient en tant qu'expert Arcadien, mais qui aussi le met en contact avec un autre niveau de représentation institutionnelle, etc., avec les élus notamment ».

Entretien avec un consultant d'une société d'ingénierie et de conseil

²⁷ Extrait de la présentation de Simon Giles à une conférence du réseau transnational *World Alliance of Cities Against Poverty (WACAP)* rattaché au Programme des Nations Unies pour le Développement: http://www.europe.undp.org/content/geneva/en/home/partnerships_initiatives/the-world-alliance-of-cities-against-poverty-wacap-.html.

Ces arènes internationales constituent une vitrine pour approcher les leaders politiques mais plus largement pour participer à la problématisation des enjeux urbains à travers le monde (mobilité, changement climatique, etc.). Lorsqu'on analyse la production discursive des consultants (plaquettes de communication, billets publiés dans les sites web, etc.), l'horizon dans lequel ces acteurs inscrivent leurs pratiques est celui du global. Mais cette rhétorique du global est constamment adossée par ces mêmes acteurs à la valorisation de cas d'études locaux dans lesquels leur organisation a été amenée à intervenir et qui sont érigés en modèles, et utilisés pour montrer l'exemplarité de leurs prestations. L'argument de l'articulation constante entre le global et le local est mobilisé pour mettre à distance la critique de la standardisation des formes urbaines :

- « Si vous voulez, il y a la littérature, les documents, ce que vous trouvez sur Internet où on est obligé de décrire les choses de manière un peu générale, de généraliser ; ça vous donne l'impression qu'on aurait une approche uniforme de ces phénomènes. Mais en fait ce qu'on approche de manière uniforme ce sont les enjeux et les risques liés à l'urbanisation, liés aux phénomènes climatiques, etc. Eux de toute façon sont globaux, donc ils doivent être de toute façon abordés de cette manière-là. Par contre on n'aborde absolument pas, on ne nie pas, les spécificités culturelles, de toutes façons elles s'imposent à nous. Il n'y a pas de volonté de traiter de manière uniforme ou de vouloir simplifier la manière dont on travaille d'un pays à l'autre, en étant acteurs d'une uniformisation. De toutes façons c'est le contraire, ce n'est pas du tout ce qu'on souhaite. Donc les risques, eux, ils sont globaux, certains enjeux, ils sont globaux. Par contre dans notre action il y a une volonté toujours d'agir de manière locale et absolument pas de considérer Los Angeles comme Paris, Paris comme New York, etc. ».

Entretien avec un consultant d'une société d'ingénierie et de conseil

Si nous faisons l'hypothèse d'une mobilisation avant tout instrumentale et tacticienne du jeu d'échelles, c'est que, sauf pour le cas de quelques consultants en solo et de certaines équipes de sociétés d'ingénierie et de conseil, le périmètre d'action des consultants se limite souvent à des contextes nationaux. En particulier dans le cas des cabinets de conseil généralistes, on peut observer une spécialisation sur les enjeux propres à un marché national dans leurs champs de compétence. Cela est également visible dans les trajectoires professionnelles qui se jouent souvent au sein d'un seul territoire national :

- « Depuis la sortie de l'école, j'ai, à partir de septembre 1999, toujours travaillé dans ce cabinet où j'étais stagiaire auparavant. J'ai un parcours entièrement orienté autour du secteur public et notamment du secteur public local ».

Entretien avec un associé d'un grand cabinet de conseil (div. secteur public)

Cet exemple invite de premier abord à relativiser l'image d'une élite professionnelle extrêmement mobile sur un marché du travail globalisé. Toutefois ces professionnels parlent et échangent à partir des principes et des « bonnes pratiques » qui peuvent circuler dans différents contextes nationaux : *“they speak in the name of the global even though they may be quite specifically located and may draw on ‘situated knowledges’”* (McKenna et al., 2001, cité dans Lerner, Heron, 2002).

Enfin, la mise à distance de la critique de standardisation - critique à laquelle les consultants s'inscrivant dans une échelle transnationale sont particulièrement sensibles - s'accompagne souvent de la mise en avant de solutions dites « expérimentales » sur des créneaux peu ou pas maîtrisés par les gouvernements urbains. Face à l'incertitude qui caractérise les sociétés urbaines contemporaines, les consultants essaient notamment de développer une offre de prestations et une expertise qui « cherche à intégrer ces incertitudes et à scénariser un avenir incertain » (Kalaora, 1999). A cet effet, ils mettent en avant l'apprentissage qui se nourrirait d'expériences pratiques acquises grâce à leur multi-positionnement dans des villes différentes :

- « Il y a un apprentissage qui va se faire petit à petit, de ville en ville. Au fur et à mesure qu'on prend conscience des événements, qu'on analyse les répercussions, etc., on va découvrir les phénomènes, on va les analyser et proposer des solutions. Et ensuite dans une autre ville, à l'autre bout du monde, on va se rendre compte de ce qui a été fait ici à New York ou à Los Angeles. Et à ce moment-là on va rencontrer des collègues pour essayer de transposer dans une ville les recommandations ou les solutions qui ont été trouvées dans une autre. L'apprentissage se fait comme ça. Je vous donne un exemple concret : on a essayé de modéliser la manière avec laquelle les particuliers vont passer de la voiture particulière à la voiture autonome, dans dix ans ... On aurait très bien pu prendre une ville-type, qui serait une métropole mondialisée, uniformisée, et faire un modèle là-dessus. Ce qu'ont fait nos collègues américains, c'est de regarder comment cela se passerait à Dallas, New York, Los Angeles. Considérant que ce sont trois villes différentes, qu'elles ont une densité de population diffé-

rente, qu'elles ont une trame urbanistique et une histoire différentes, un réseau de transports plus robuste à New York qu'à Dallas, etc. Ensuite à partir de là, on a fait tourner des modèles, et on est arrivé à un certain nombre de conclusions, et c'est peut-être là votre question. De toute façon on ne considère pas les villes uniformes, parce qu'il y a justement ces différences entre les différentes villes. Mais au contraire les solutions qu'on propose, les politiques publiques qu'on recommande pour gérer la manière avec laquelle les véhicules autonomes vont arriver dans la ville, sont toutes spécifiques à chaque ville ».

Entretien avec un consultant d'une société d'ingénierie et de conseil

Si leur présence multi-sites permet de nourrir ce processus d'apprentissage itératif dans la conception de leurs prestations, on peut toutefois se demander dans quelle mesure en « transposant », pour reprendre les mots de notre interlocuteur, de bonnes pratiques d'un contexte à l'autre, cela ne s'accompagne pas aussi d'une diffusion d'expérimentations qui sont *in fine* convergentes (Poupeau *et al.*, 2012).

Les dispositifs de construction du *global urbanism* : la place centrale du *benchmarking*

Dans leurs efforts pour problématiser des enjeux dits globaux pour les villes auxquels ils chercheraient à trouver des solutions opérationnelles, les consultants mobilisent des outils de mise en récit, à la fois discursifs mais également opérationnels. Au-delà de quelques études réalisées notamment par les « universités » des cabinets de conseil²⁸, la production écrite des consultants est plutôt limitée. Les rapports de *benchmark* représentent ainsi le dispositif privilégié pour donner à voir certaines « évidences » et justifier leurs interventions dans le cadre de marchés, ou plutôt pour contribuer à construire de nouveaux marchés²⁹. Les grands cabinets généralistes sont alors de grands producteurs de rapports de *benchmark*³⁰ :

²⁸ Les « universités » désignent dans le jargon du conseil à la fois des centres d'analyse et des formations qui sont proposées aux nouvelles recrues et aux consultants plus expérimentés. Ces formations ont souvent lieu dans le pays du siège social du groupe (typiquement les Etats-Unis) et rassemblent des consultants venant du monde entier. Il s'agit donc d'un moyen pour renforcer l'esprit d'appartenance au cabinet. Cela est notamment le cas du cabinet McKinsey qui a fondé son centre d'analyse, le *McKinsey Global Institute*, dès 1990. Pour approfondir cet aspect, voir Henry (1992).

²⁹ Notons que beaucoup de ces études ne sont pas publicisées, sauf avis différent du client.

³⁰ A la hauteur d'un rapport tous les deux jours, et en moyenne 20 à 30 rapports par an sur des questions urbaines.

- « On publiera le premier baromètre mondial des quartiers d'affaires qui dira à la fois quels sont les critères d'attractivité des quartiers d'affaires selon les utilisateurs, quels sont les quartiers d'affaires qui selon les utilisateurs ont la meilleure trajectoire d'attractivité et puis quelles sont les évolutions des quartiers d'affaires. Et on fera un focus particulier sur la Défense parce que c'est avec EPADESA qu'on fait cette étude et l'ULI ».

Entretien avec un associé d'un grand cabinet de conseil (div. secteur public)

Les classements se fondent sur des indicateurs synthétiques territorialisés au travers desquels prend forme le rôle prescripteur des cabinets de conseil dans la définition des critères de mesure des différentes caractéristiques (durabilité, statut international, etc.) des villes. A cet égard, il est intéressant de noter que, même dans le cas de consultants développant des liens avec la sphère académique tels que Greg Clark, les outils de *benchmark* sont des dispositifs centraux de construction de leurs discours.

La construction du statut de ville globale

Dans *Global Cities. A short history* (Clark, 2016a), publication soutenue financièrement par le *think tank Brookings Institution*, Greg Clark se propose de retracer l'histoire des villes globales, de l'Antiquité à nos jours, pour mieux décrypter les enjeux auxquels elles sont confrontées et la manière de maintenir durablement leur statut de *global city*.

Dans cette épopée historique, l'auteur passe en revue les splendeurs et décadences des villes marchandes phéniciennes, en passant par les villes de la Ligue Hanséatique, jusqu'à la création des Etats-Nations. Il s'attarde par la suite sur le développement des villes et du système capitaliste moderne, en mobilisant des exemples à travers le monde. A partir d'une revue de la littérature des principaux auteurs académiques qui ont écrit et théorisé sur les liens entre globalisation et villes (Saskia Sassen, Michael Storper, Allen J. Scott, Peter Taylor, etc.) il se propose de retracer l'émergence et le développement de la notion de *global city* dans la presse professionnelle. Après avoir présenté différentes études de *benchmark* développées par des organisations internationales et des cabinets de conseil, il mobilise six cas d'études de villes globales pour les analyser comparativement sur

la base d'une méthodologie qu'il a lui-même conçue au sein de son cabinet, *The Business of Cities*. L'ouvrage se conclut avec des *scenarii* sur les enjeux mondiaux et les incertitudes auxquels seront confrontées les villes dans l'avenir, ainsi que des préconisations quant à la manière de construire un leadership territorial, reprenant en cela des idées qu'il a déjà explorées dans le cadre de rapports réalisés auparavant pour l'OCDE.

Si les critères des rapports de *benchmark* sont rarement débattus explicitement, il se pose la question de leurs effets, en particulier symboliques. Ces rapports sont en effet des outils qui ordonnent, classent, font le tri et contribuent à alimenter une hiérarchisation des villes et des métropoles, en identifiant des gagnants et des perdants. Comme le précise cet associé d'un cabinet spécialisé dans le conseil sur l'attraction d'investissements directs étrangers :

- « J'ai développé une théorie des *hubs* et des *hotspots* et c'est en fait une es-
pèce de tentative en tant que consultant d'expliquer aux territoires d'Europe
de l'Ouest et d'Amérique du Nord quelles sont les grandes stratégies de déve-
loppement ... Donc c'est pourquoi je parle de *hubs* et de *hotspots*. Et après il y
a les *hopeless*. Les trois H. Parce que pour moi aujourd'hui sur le marché de l'in-
vestissement, on a des villes globales, c'est-à-dire des nœuds d'infrastructures
matérielles et immatérielles à forte densité économique et qui ont une capacité
à attirer dans leurs territoires un spectre relativement large d'activités. Je dis-
tingue les *hubs* des *hotspots* parce qu'on voit aussi des territoires qui ne sont
pas des villes globales ou de grandes métropoles mais qui arrivent à se position-
ner sur des activités à forte valeur ajoutée, parce qu'ils ont une spécialisation
sectorielle ou fonctionnelle. Donc ils vont être des *hotspots* parce qu'ils ne se-
ront que dans un segment très particulier mais dans ce segment-là ils auront la
capacité à exister à côté des villes globales... Les *hopeless*... les *hopefull* pardon
... initialement je les avais appelé comme ça, mais mes collègues ils m'avaient
dit que ce n'était pas trop vendeur ... Donc ce sont des territoires qui n'ont ni
l'un ni l'autre, qui en fait vont jouer sur des caractéristiques simples - coût du
travail, coût du foncier, coût de l'immobilier plus faible - pour pouvoir attirer, par
exemple, des activités de centres d'appel plutôt bas de gamme : des *outsourcers*
... les *farms de datacenters* ... où vous n'avez pas besoin d'être à proximité de la
city et des services financiers ... »

A travers ces dispositifs les consultants cherchent plus globalement à construire des régimes de vérité et d'intelligibilité du monde pour justifier leurs prestations (Rose, 1999, cité dans Larner, Le Heron, 2002). Lors de l'entretien que nous avons pu mener avec Greg Clark, nous l'avons précisément questionné sur ce point, à savoir son positionnement vis-à-vis de l'« inéluctabilité » du processus de globalisation qui est au centre de ses activités de conseil :

■ D.Galimberti : you write “today and in the future, it seems certain that there will be even more imperatives and ways for cities of different types and in different contexts to go global” (Clark, 2016a). Could you tell me in a nutshell why nowadays a city needs to “go global”? How you would define a city that succeeded internationalisation ?

G.Clark : from our perspective we do not uncritically endorse any kind of pro-global approach for cities. I think that every city has to consider its own strategy given its own set of assets, given its own context and given its own specialization. But I think the question often we come back to - particularly when we look at some of the largest cities in a nation - is: “what would a strategy look like if you choose not to go global ?” The evolution of the global economy, the hyper movement of people, the globalization of capital, the increasing global diplomacy systems means that cities don't have the choice whether they go global or not. They only have the choice whether they have managed globalization or unmanaged globalization and we are on the side of managed globalization rather than unmanaged globalization. We think that unmanaged globalization produces high level of externalities and unintended consequences.

La gestion de la mondialisation et des enjeux dont elle est porteuse pour les villes passe ainsi par la mobilisation d'un savoir opérationnel ancré dans le « concret », qui se nourrit d'expériences extérieures et qui permet de maîtriser l'incertitude. Si ce savoir est également un savoir technique, le langage et les normes des sciences de gestion et de l'entreprise informent aussi largement, nous l'avons vu, les discours et les pratiques des consultants actifs à l'échelle transnationale.

PROCESS OVERVIEW

don't read
process &
understand

process
indicator
at left
doesn't
work

OPAQUE
PROCESS

what
does the
process
involve?

I ju
an m
indication but
Created an
account...

no
following
up?

NOT
SPEAKING
REAL-
LIFE
PROCESS

like to go
back &

PARTIE 2

Les consultants et les villes dans les réseaux transnationaux d'expertise pour l'action publique urbaine

A l'instar d'autres acteurs non-étatiques tels que les grandes firmes transnationales, les consultants sont considérés comme des acteurs naturels de la globalisation, inscrits dans des réseaux transnationaux de production d'expertise et de politiques publiques sur les enjeux urbains. Ces réseaux constituent des scènes privilégiées de légitimation des normes et des modèles pour la gestion urbaine qui se déploient notamment à travers les échanges noués entre acteurs « internationaux » (i.e. consultants et analystes des *think tanks* et des organisations internationales) et acteurs urbains (élus et bureaucrates)³¹.

La notion de réseau se caractérise par une interdépendance mutuelle des acteurs qui le composent ainsi qu'une mise en commun et un partage des ressources pour aboutir tant à des conceptualisations partagées des problèmes qu'à l'élaboration de politiques publiques (Stone, 2013). Les réseaux représentent ainsi des scènes où se dégagent des ressources pour les gouvernements urbains, dans la mesure où ils permettent de « faire circuler des informations utiles pour la conception des politiques publiques à travers la description d'innovations et de performances (...) et de sélectionner des expériences auxquelles pourront se rapporter des praticiens en quête de sources d'inspiration et de précédents » (Cadiou, 2016). Cette définition des réseaux met donc au deuxième plan les intérêts propres des acteurs à investir ces scènes d'échanges. Nous considérons pourtant que cette dimension ne peut

³¹ Dans notre analyse nous avons écarté le rôle des acteurs étatiques. Cela découle d'un choix analytique car nous souhaitions approfondir prioritairement les stratégies de mobilisation à l'international des villes et les interrelations entre acteurs urbains et consultants. Toutefois le rôle joué par les Etats et notamment par leurs bureaucraties dans ces réseaux transnationaux d'expertise et d'élaboration des politiques publiques mériterait d'être approfondi.

pas être négligée dans l'analyse. Il est indéniable que les acteurs urbains, mais également le personnel des organisations internationales, des *think tanks* et les consultants, peuvent décider de s'impliquer dans des réseaux transnationaux d'expertise pour des raisons qui dépassent l'échange des pratiques et la recherche de solutions partagées, et qui concernent par exemple leur légitimité au sein de leurs institutions d'appartenance ou bien la construction d'une carrière professionnelle. Par ailleurs, nous avons pu observer que pour les décideurs locaux le fait d'avoir recours à une prestation de conseil qualifiée d'« internationale » ou de s'impliquer dans des réseaux transnationaux orchestrés notamment par les organisations internationales se justifie par des raisons qui dépassent les besoins d'apprentissage et d'éclairage de la décision politique. A cet égard, les problématiques d'inscription des villes dans les flux du capitalisme globalisé et de renforcement de leur rôle politique dans les systèmes de gouvernance mondiale apparaissent comme prépondérantes.

Un deuxième point concerne les relations entre différents niveaux de régulation. Comme le précise Stéphane Cadiou, les scènes de production de savoirs pour l'action publique urbaine sont le plus souvent imbriquées. Autrement dit, elles se localisent autant à l'échelle territoriale, nationale qu'internationale. La déhiérarchisation et les interdépendances entre différentes scènes sont en effet l'une des caractéristiques du processus de circulation (Cadiou, 2016). Toutefois, notre analyse porte moins sur la question de savoir si la structuration des réseaux transnationaux d'expertise et de politiques publiques autour des enjeux urbains prime sur les communautés professionnelles nationales que sur les échanges qui se tissent entre différents acteurs au sein de ces réseaux globaux.

A cet égard la notion de *global agora* (Stone, 2008) s'avère particulièrement heuristique pour analyser les échanges tissés au sein de ces réseaux transnationaux : “the agora embraces much more than the market and much more than politics. As a public space it invites exchanges of all kinds (. . .). The idea of agora is used here to identify a growing global public space of fluid, dynamic, and intermeshed relations of politics, markets, culture, and society. This public space is shaped by the interactions of its actors - that is, multiple publics and plural institutions. Some actors are more visible, persuasive, or powerful than others. However, the global agora is a social and political space - generated by globalization - rather than a physical place. The global agora is also a domain of relative disorder and uncertainty where institutions are underdeveloped and political authority unclear, and dispersed through

multiplying institutions and networks". Cette notion est très large mais elle permet de rendre compte de la diversité des échanges (d'expertise, de légitimité, monétaires, etc.) et des rapports de pouvoir qui se jouent entre différents acteurs mobilisés dans ces réseaux transnationaux d'expertise.

Dans ces contextes faiblement institutionnalisés, on peut faire l'hypothèse que les acteurs non-étatiques, dont en particulier les consultants, peuvent assumer un rôle central dans la formulation d'idées et de modèles pour l'action publique urbaine³². Ainsi notre analyse portera principalement sur les interdépendances qui se nouent au sein des réseaux transnationaux d'expertise autour des problèmes de régulation des villes entre consultants et *think tanks* d'une part et acteurs urbains d'autre part. Ces interdépendances s'expliquent en particulier par des injonctions fortes vers la compétition interterritoriale et à « l'innovation » permanente en matière de politiques publiques. Injonctions qui, nous le verrons, sont aussi le fruit d'une construction politique par les acteurs de l'expertise et du conseil.

Les réseaux analysés rassemblent prioritairement des experts mais ils cherchent également à enrôler d'autres acteurs (politiques, médiatiques, etc.). L'enquête par entretiens que nous avons menée avec les consultants et/ou les analystes des organisations internationales nous a permis d'identifier trois exemples intéressants de réseaux transnationaux d'expertise aux modes d'accès, d'action et de production variés.

Trois exemples de réseaux transnationaux d'expertise sur les politiques urbaines

1/ METROPOLITAN GLOBAL CITY INITIATIVE

Initiateurs : *Brookings Institution ; JPMorgan Chase*

Principaux acteurs impliqués : experts et consultants internationaux (Greg Clark, consultants spécialisés sur les investissements directs à l'étranger, etc.) ; organismes financiers internationaux (Banque Interaméricaine de Développement) ; experts et élus locaux

Accès réseau : procédure d'auto-candidature et cooptation

Modes d'action : missions et organisation de rencontres

³² C'est notamment l'argument mis en avant par Diane Stone à propos des *think tanks* : "in the weak institutional context of global and regional governance they are arguably more influential in shaping the parameters of policy-making than within the more traditional confines of institutionally mature nation-states" (Stone, 2008).

Production : études et boîtes à outils (par exemple des plans d'attraction d'investissements étrangers)

2/ LOCAL ECONOMIC AND EMPLOYMENT DEVELOPMENT (LEED) : PARTNERS CLUB NETWORK ; FORUM FOR DEVELOPMENT AGENCIES AND INVESTMENT STRATEGIES

Initiateurs : experts du programme LEED ; OCDE

Principaux acteurs impliqués : experts des gouvernements locaux (villes, régions), agences de développement, universités, associations, acteurs privés (chambres de commerce, etc.)

Accès réseau : cooptation

Modes d'action : organisation de rencontres

Production : études avec guides de recommandations (par exemple des plans de stratégies de développement immobilier)

3/ BIG URBAN CLIENTS

Initiateur : Arcadis

Principaux acteurs impliqués : consultants (*city-executives*) de 15 métropoles mondiales

Accès réseau : réseau privé fermé

Modes d'action : réunions ouvertes aux décideurs locaux (élus et experts) de chaque métropole

Production : études avec guides de recommandations (par exemple l'impact des véhicules autonomes sur le trafic urbain)

Ces réseaux permettent des formes de circulation de type *soft* - en contribuant par exemple à la construction d'une certaine définition de la « ville globale » ou à la production de savoirs autour de l'impact des véhicules autonomes sur le trafic urbain - ainsi que de type *hard* - par la formulation et la diffusion d'instruments de politiques publiques (Stone, 2004). Si ces réseaux se caractérisent tous par le fait d'accélérer le phénomène de circulation transnationale des savoirs et des modèles pour l'action publique urbaine, nous allons plutôt insister sur les mécanismes et les manières spécifiques de différents acteurs de la gouvernance urbaine et des *policy transfer agents* (i.e. consultants, analystes et experts de *think tanks*) de se saisir et de participer à ces scènes.

La construction politique de la « métropole globale » : l'exemple de Paris et du programme *Global City Initiative* de la *Brookings*

Paris et sa région se caractérisent historiquement par une stratégie d'internationalisation jugée balbutiante et fragmentée (Lefèvre, 2017). Sans vouloir retracer les positionnements des acteurs franciliens vis-à-vis du processus de globalisation, nous allons nous concentrer sur la manière avec laquelle la nouvelle stratégie de développement de la région Ile-de-France (2016 - 2021) s'articule avec un dispositif transnational d'expertise, le *Global Cities Initiative* (GCI), porté par le *think tank* étatsunien *Brookings Institution* et la banque d'affaires *JPMorgan Chase*.

Situé à *Washington DC* et spécialisé principalement dans les enjeux économiques, la *Brookings* est l'un des plus anciens *think tanks* mondiaux. Il lance au début des années 1990 un programme d'étude consacré au fait métropolitain et aux politiques publiques, baptisé *Metropolitan Policy Program*³³ et qui inclut le dispositif GCI, inauguré en 2012. Ce dernier fait notamment partie des actions de partenariat dites « globales » de l'organisation qui vont au-delà des frontières étatsuniennes³⁴. Le programme GCI est axé sur différentes activités de recherche, de discussion et de mise en réseau entre acteurs publics et privés à l'échelle mondiale autour du thème de la globalisation et de la manière dont les villes et les grandes régions métropolitaines se positionnent dans cet univers compétitif. Ainsi à partir des thèmes de recherche et d'analyse historiques de la *Brookings* (i.e. le développement économique), il propose de contribuer à redéfinir la manière de conceptualiser une « ville globale » et de formuler des recommandations d'action publique (*policy*) qui seraient transposables dans différents contextes urbains. Le programme prévoit également un dispositif d'accompagnement des acteurs locaux pour la mise en place de plans d'attraction d'investissements étrangers. Ce dispositif se limite à 29 aires métropolitaines étatsuniennes³⁵, qui ont été sélectionnées par le *think tank* et

³³ Pour plus d'informations, voir : <https://www.brookings.edu/program/metropolitan-policy-program/>.

³⁴ A l'instar d'autres *think tanks*, la *Brookings* a en effet particulièrement développé au fil des années ses actions globales, dans une optique de maintien de légitimité, dans un contexte international se caractérisant par une prolifération d'organisations revendiquant un statut de *think tank* (Stone, 2013).

³⁵ Atlanta ; Baltimore ; Charleston ; Chicago ; Columbus ; Des Moines ; Fresno ; Greenville-Spartanburg ; Houston ; Indianapolis ; Jacksonville ; Kansas-City ; Los Angeles ; Louisville-Lexington ; Milwaukee ; Minneapolis Saint-Paul ; Philadelphia ; Phoenix ; Portland ; San Antonio ; Sacramento ; Saint-Louis ; Salt Lake ; San Diego ; Seattle ; Syracuse ; Tempa Bay ; Washington ; Wichita.

qui sont regroupées dans un « club » baptisé *The Exchange*. Toutefois le programme GCI concerne un spectre plus large de métropoles à travers le monde³⁶, parmi lesquelles Paris Ile-de-France.

Le réseau Global City Initiative³⁷

“The *Global Cities Initiative* is a joint project of the *Brookings Institution* and *JPMorgan Chase* that aims to equip business, civic and government leaders with the information, policy ideas and connections they need to help their metropolitan areas thrive in the global economy. The *Global Cities Initiative* is helping city and metropolitan leaders become more globally fluent by providing an in-depth, data-driven look at their regions' standings on crucial global economic measures. It's also highlighting best policy and practice innovations from around the world and, through the *Global Cities Exchange*, developing and implementing regional strategies to boost global trade and investment. The *Exchange* is a network of metro areas that will develop and implement regional strategies to boost global trade and investment, forge partnerships between U.S. and international metropolitan areas, and advocate for state and national policy changes. The *Exchange* enables leaders to act on the ideas and collaborations generated by GCI's research and forums, resulting in more globally-oriented metropolitan areas and an evolution in economic development policy and practice. At the core of the *Exchange* are 29 U.S. metropolitan areas engaged in a two-phase planning process aimed at creating integrated export and foreign direct investment (FDI) plans”.

Le programme GCI, et le réseau d'acteurs qu'il permet de fédérer à l'échelle mondiale, est porteur à la fois d'un processus de transfert de ressources cognitives pour les acteurs urbains (autour notamment de la définition de la « ville globale ») et d'instruments (i.e. boîtes à outils et grilles d'auto-évaluation pour la mise en œuvre des plans d'attraction d'investissements) censés guider les acteurs locaux dans leurs démarches (Stone, 2004). La dimension d'accompagnement à la mise en œuvre des politiques publiques est particulièrement valorisée et mise en avant par la *Brookings* :

³⁶ Auckland ; Barcelone ; Bogota ; Brisbane ; Cape Town ; Johannesburg ; Londres ; Mexico City ; Munich ; Paris ; Santiago ; Sao Paulo ; Stockholm ; Sydney ; Toronto.

³⁷ Source : <https://www.brookings.edu/project/global-cities>

- “One of the things that makes Brookings different is that they take an approach where they bring to the table actors from multiple parts of society. So, for example for X (a city in South America) they met the mayor of the city, people from the IADB (InterAmerica Development Bank), people from the academic community as well as a group of entrepreneurs. And the idea is that they know that things might not radically change but they strive to create a favourable environment for these actors to come up with agreements and implement one or two policies to really start changing how they understand economic competitiveness and the place of the city in the international economy”.

Entretien avec un analyste d'un think tank international

Cette mission d'accompagnement est soutenue par une activité intense de production d'études et d'analyses. La Brookings cherche en effet à jouer un rôle de catalyseur de données et de bonnes pratiques sur les villes et les politiques urbaines à l'échelle mondiale. Les analystes du *think tank* sont impliqués dans de nombreuses missions et produisent constamment des études en s'appuyant sur l'exploitation de multiples bases de données³⁸. Il s'agit d'acteurs particulièrement mobiles, qui maîtrisent et manipulent des bases des données massives sur différentes aires métropolitaines dans le monde, et qui disposent d'une connaissance de terrain (plus ou moins approfondie) des différents contextes urbains. En cela, ils peuvent être assimilés à des *policy transfer agents*.

Dans ce travail de collecte et de diffusion des savoirs et des pratiques, la Brookings associe également d'autres experts, associés ou externes à l'organisation. En l'occurrence Greg Clark a participé activement en qualité de *non-resident fellow* du *Metropolitan Policy Program* au dispositif GIC. Son ouvrage sur les villes globales, financé par la Brookings, a servi de support à la divulgation des idées-clés autour de l'identité d'une métropole globale (Clark, 2016b) à travers la publication de billets dans des blogs, d'articles dans la presse et lors de différents rencontres organisées avec les représentants des aires métropolitaines associées au programme. Par ailleurs, des consultants, notamment ceux spécialisés dans l'attraction d'investisse-

³⁸ Voir par exemple l'étude de Brookings & JPMorgan Chase (2016) où figure une catégorisation de la spécialisation économique de 123 régions métropolitaines à travers le monde qui croise des données de la base PitchBook, recensant des transactions financières de venture capital dans le monde entier, et des données économiques de la base de données sur le commerce international de l'Université d'Harvard.

ments étrangers, ont aussi été occasionnellement associés aux activités du réseau GCI³⁹. Toutefois, il est à noter que leur rôle reste assez secondaire. Enfin, rappelons que *JPMorgan Chase* est partie prenante du programme à travers son propre réseau d'analystes économiques. La banque d'affaires dispose en effet d'un réseau important d'analystes à l'échelle mondiale, chargés de la veille sur la situation macro-économique des différents pays. Le programme *Global Cities Initiative* fait partie de l'activité de « responsabilité sociale » de l'entreprise. On peut pourtant faire l'hypothèse que le programme sert aussi à la banque pour collecter des informations sur la situation économique des régions métropolitaines et sur les politiques publiques existantes, ainsi que pour tisser des liens avec les acteurs politiques et économiques, et en particulier les investisseurs internationaux.

Dans le cadre du programme GCI, la *Brookings* a établi des partenariats avec quelques gouvernements urbains pour réaliser des études de cas territoriales. C'est le cas pour Paris Ile-de-France⁴⁰ (*Brookings*, IAU Ile-de-France, 2016). Cette étude, réalisée par les analystes de la *Brookings* en partenariat avec les chargés de mission du département Economie de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) de l'Ile-de-France, a également mobilisé des experts et des consultants internationaux dans le giron de la *Brookings*. La réalisation de l'étude s'est faite en concomitance avec le processus d'élaboration du nouveau schéma de développement régional de l'Ile-de-France, et plus largement de refonte de la stratégie économique de la région. A cet égard, des analystes de la *Brookings* et de *JPMorgan Chase* ont participé aux travaux d'un *thinklab* (groupe de réflexion prospective) organisé par les services du conseil régional en partenariat avec l'IAU⁴¹. A ce titre, ils figurent parmi les très rares acteurs internationaux (mise à part des universitaires) invités dans le groupe de travail prospectif du conseil régional plutôt dominé par des acteurs nationaux et surtout franciliens. Dans cette collaboration entre la région Ile-de-France et la *Brookings*, l'IAU a joué un rôle clef d'intermédiaire :

³⁹ Cela est laissé à la discrétion des experts de la *Brookings* et/ou sur proposition des gouvernements locaux (ou fédérés dans le cas des Etats-Unis).

⁴⁰ Les autres métropoles concernées sont Stockholm, Santiago du Chili, Washington DC et Johannesburg.

⁴¹ Pour plus d'informations, voir Thinklab Région Ile-de-France, IAU Ile-de-France, *Contribution à l'élaboration de la stratégie régionale pour la croissance, l'emploi et l'innovation. Démarche de prospective collaborative*, synthèses des groupes de travail prospectif, décembre 2016.

- « L'IAU a été un peu précurseur je dirais. C'est l'IAU qui a initié cette mise en relation. Mais c'est vrai que quand l'IAU l'a proposé à l'exécutif régional, l'exécutif a tout de suite dit oui, parce que dans leur nouvelle stratégie il y a vraiment la volonté de s'inscrire dans cette compétition mondiale. Et du coup la Brookings faisait cette étude un peu comparative sur les forces et faiblesses de l'Ile-de-France ; ça leur a permis de décentrer un peu leur regard, de voir comment la région Ile-de-France est perçue à l'international et notamment en Amérique du Nord, qui est un partenaire commercial important. C'est un partenariat qui a été apprécié et que la région Ile-de-France espère conduire dans la durée ».

Entretien avec un directeur du développement d'une collectivité locale

L'étude a par ailleurs permis d'établir des ponts entre dirigeants de la région Ile-de-France et experts-consultants, notamment internationaux, gravitant autour de la Brookings. En particulier avec Greg Clark :

- « Leur idée c'était de le faire rentrer, ou en tous cas de le faire discuter, avec le cabinet de la région, parce qu'ils en ont envie. Et peut-être qu'en lui filant une mission, en le finançant, il sera en mesure d'aider l'internationalisation de la région Ile-de-France. Je pense qu'il peut apporter des éléments intéressants, et surtout une approche qui est en phase avec l'exécutif qui est très pragmatique. Les anglais sont pragmatiques, les français sont un peu cartésiens et du coup son approche c'est aussi ça qui est intéressant. Il donne son regard un peu décalé mais qui correspond à une certaine forme d'attente aujourd'hui des élus. Beaucoup de collectivités locales aimeraient bien avoir des conseils internationaux qui, au-delà de ce qu'ils ont dans leur écosystème régional, les perturbent un peu, pour qu'il leur amène des idées, les fasse réagir ».

Entretien avec un directeur du développement d'une collectivité locale

La collaboration avec la Brookings a été fortement médiatisée par l'IAU et l'exécutif régional pour sceller le nouveau cours de la politique régionale et notamment son inscription internationale⁴². Ces échanges ont notamment permis de véhiculer

⁴² Le rapport a ainsi été présenté lors d'une conférence de presse en présence du président de *JPMorgan France*, Kyril Courboin, des analystes de la Brookings et d'autres acteurs franciliens, principalement des experts du développement économique. D'autres événements ont par la suite été organisés pour diffuser les principaux acquis de l'étude.

une idée forte, et jamais remise en question, sur l'inévitabilité de la compétition interterritoriale entre villes dans le contexte de la mondialisation.

Compte rendu de l'observation participante à la présentation de Greg Clark et Tim Moonen⁴³, 20 avril 2017, IAU, Paris

La présentation organisée par l'IAU a réuni principalement des dirigeants de la région Ile-de-France ainsi que des techniciens, des directeurs d'études de l'IAU. Une vingtaine de personnes sont présentes, parmi lesquelles également des analystes de l'OCDE et un journaliste.

Au-delà du rendu synthétique du contenu de deux livres (Clark, 2016a ; Clark, Moonen, 2016), la présentation a mobilisé de nombreux exemples pratiques et surtout un schéma qui permettait de classer différentes villes globales selon leur statut : les *big six*, à savoir des villes globales établies (New York, Paris, Londres, Singapour, Hong Kong, Tokyo) mais qui devraient faire face à des 'externalités' négatives liées à leur statut de ville globale ; des villes émergentes qui seraient en passe de les concurrencer (Berlin, Boston, Tel Aviv, Manchester) et qui bénéficieraient d'un effet taille positif (du fait de leur population moins nombreuse) et de fortes spécialisations technologiques ; et enfin des villes des pays émergents qui seraient notamment confrontées à des défis majeurs comme la pauvreté, l'augmentation de la population, l'amélioration des infrastructures et des interconnexions.

Cette classification des villes a été conçue en croisant les analyses tirées des missions de conseil faites dans les villes qu'ils ont conseillées et des données issues d'une analyse statistique à partir de différents indicateurs (en particulier de richesse, de qualité de connexion, etc.) sur un échantillon de 300 villes, dont les détails méthodologiques ne sont pas pour autant discutés de manière approfondie lors de la présentation. Ce sont surtout les labels des catégories et les exemples concrets des villes citées dans le schéma qui suscitent et animent la discussion qui suit. Cela contribue à véhiculer l'idée d'une compétition montante à l'échelle internationale entre villes, sans que pour autant les critères de la comparaison

⁴³ « Bras droit » de Greg Clark, Tim Moonen est directeur de *The business of cities*.

soient vraiment débattus. Ainsi, à la question de savoir ce qu'il a retenu de la présentation, un dirigeant de la région Ile-de-France a notamment mis en avant cette idée de compétition interterritoriale montante et de la « nécessité pour la région de s'équiper pour ne pas perdre sa place dans la catégorie des *big six* ».

Si ces relations entre acteurs locaux et consultants internationaux peuvent parfois déboucher sur des contrats de prestation de services, elles sont en tout cas régulièrement entretenues par des contacts informels, à la frontière entre l'amitié et la relation professionnelle :

■ D.Galimberti: could you be more precise and tell me with what kind of “practitioners” do you work with/for?

G.Clark: there are some people who are trying to think about the long term of the city and this is interesting because most cities are governed by democratic structures and we all know that democracy is a very important and valid system of governance for cities. But it has also some unintended weaknesses. For example the risk is that democracy induces in city governments a short term perspective (...). So when I work with cities we are often finding the place within a city where someone is thinking long term, someone is thinking beyond the short term of democratic mandate towards a largest cycle of development... people that we know that have been there for long time and who are thinking not just what can Mrs Hidalgo achieve but what it is needed for the next twenty, thirty years. Increasingly they are also private sectors organizations, groups of business or a chamber of commerce or other associations where they are doing some of that thinking: *the Regional Plan Association* in New York, *Barcelona Global*, *The Committee for Sidney*.

T.Moonen: many of these relationships have been formed through individual, one to one relationships with small teams, small groups of leaders within cities, that have evolved sometimes into friendships (...). They involved very intimate engagements with the needs of those individuals in those cities ... in the sense that the relationships building is a key part of how this works.

Le cas de l'implication de la région Ile-de-France dans le réseau transnational GCI piloté par la *Brookings* permet de mettre en évidence le rôle déterminant joué

par des experts situés à la marge des administrations locales, typiquement au sein des agences d'urbanisme, dans la mise en relation entre décideurs locaux et consultants ou experts internationaux. Dans le cas spécifique de l'IAU, l'inscription dans ces réseaux s'intègre également dans une stratégie de légitimation de sa propre expertise dans l'action publique urbaine à l'international. L'IAU⁴⁴ se présente en effet de plus en plus comme un *think tank* qui cherche à produire de la connaissance pour l'action publique urbaine exportable au-delà des frontières de la France. Historiquement investi à l'échelle internationale via le réseau *Metropolis*, l'IAU a plus récemment intensifié sa participation à d'autres réseaux transnationaux d'expertise, dont le GCI.

En conclusion, l'implication de la région Ile-de-France dans le réseau *Global City Initiative* permet d'analyser comment le mythe de la « métropole globale » est issu d'une construction politique résultant de l'action des professionnels de l'internationalisation (Pinson, Vion, 2000), parmi lesquels l'on retrouve à la fois des consultants et des analystes de *think tanks*. La diffusion des idées qui entourent la catégorie de « métropole globale » s'avère possible grâce à l'activité de courtage (Nay, Smith, 2002) assurée par des acteurs plus discrets, moins visibles à l'échelle internationale, et qui opèrent typiquement au sein des agences techniques (agences d'urbanisme et agences de développement) des gouvernements locaux. Par l'investissement dans ces réseaux, se nouent des liens d'interconnaissance et de collaboration durable entre ces « grands diffuseurs des pratiques » et les consultants internationaux. Des liens qu'il serait intéressant de déconstruire afin d'analyser les ressorts du processus de circulation des modèles pour l'action publique urbaine.

La valorisation des *success stories* : l'exemple de la gouvernance économique lyonnaise et le réseau LEED

Les réseaux transnationaux d'expertise peuvent également être instrumentalisés par les gouvernements urbains pour valoriser des modèles locaux⁴⁵. Il en est par

⁴⁴ L'IAU, agence d'urbanisme majoritairement financée par le conseil régional d'Ile-de-France, remplit des fonctions de bureau d'études dont le périmètre d'action dépasse l'Ile-de-France.

⁴⁵ Comme précisé par Pinson et Vion (2000), « l'enjeu de l'internationalisation fait de manière croissante l'objet d'une captation locale, l'expertise sur les parcours de l'internationalisation des villes est de plus en plus fréquemment une construction locale et collective. Et ce sont souvent des *success stories* de ces mobilisations collectives urbaines en vue de l'élaboration de stratégies de positionnement qui font le miel de l'Internationale des expertises urbaines ».

exemple ainsi de la métropole lyonnaise à travers le réseau *Local Economic and Employment Development* (LEED).

Si l'élaboration d'une stratégie de développement territorial tournée vers l'attractivité remonte à Lyon aux années 1970, c'est tout particulièrement pendant les deux premiers mandats de Gérard Collomb (2001-2015) que la communauté urbaine structure et renforce son action dans le domaine du développement économique (Galimberti, 2015). Pour cela, elle se dote d'un schéma de développement économique, qui est développé dans le cadre de deux contrats passés entre la délégation au développement économique et deux cabinets de conseil, Algoé et Ernst & Young. Ce dernier est notamment chargé d'élaborer la stratégie de marketing territorial qui a donné ensuite lieu à la création de la « marque territoriale » ONLY LYON, qui est présenté dans ces termes par le consultant en charge de la maîtrise d'ouvrage :

- « ONLY LYON, c'est un programme de développement économique qui met fortement le projecteur sur la possibilité de concourir dans la catégorie des grandes métropoles européennes, ce qu'on a appelé le TOP 15 (...). Mais ce coup de projecteur mis sur l'attractivité internationale, sur la compétition avec les autres métropoles européennes est un instrument de mobilisation, de rassemblement de forces vives à l'intérieur du territoire (...). Et cela a été suivi par beaucoup d'autres ».

Entretien avec un associé d'un grand cabinet de conseil (div. secteur public)

L'expérience d'ONLY LYON a été exportée comme un modèle de gouvernance publique-privée réussie, en servant de base pour d'autres outils de marketing territorial mis en œuvre par le même cabinet de conseil dans plusieurs villes en France et en Europe. Ce modèle a été promu autant par le cabinet privé que par les acteurs urbains eux-mêmes, via l'investissement dans des scènes internationales, tels que les forums professionnels (en particulier le MIPIM⁴⁶) ou encore les réseaux des organisations internationales. A cet égard, la métropole lyonnaise a fait l'objet d'un

⁴⁶ Le Marché International des Professionnels de l'Immobilier (MIPIM) réunit les acteurs les plus influents de tous les secteurs de l'immobilier professionnel – bureaux, résidentiel, commerces, santé, sport, logistique – offrant un accès inégalé aux plus grands projets de développement immobilier et aux sources de capitaux à l'international.

rapport réalisé par l'OCDE sur les stratégies de croissance et d'investissement dans le cadre des activités du programme LEED (OCDE, 2013).

Il est intéressant de s'attarder sur le réseau d'acteurs impliqués dans la réalisation de cette action du programme LEED. Créé dans les années 1980 afin d'élaborer des solutions locales à la hausse du chômage, le programme LEED a vocation à intervenir sur différents sujets liés au développement local. Il a la particularité de fédérer, au sein d'une organisation internationale, des Etats, des acteurs locaux et régionaux de pays membres et non-membres de l'OCDE. Les acteurs qui participent aux activités du programme LEED sont principalement des experts (urbains et régionaux, mais aussi issus du monde des consultants-universitaires). L'une des ambitions du programme se trouve notamment dans la promotion des politiques publiques pensées pour le long terme⁴⁷ :

- “We try to keep to a core principle of activities. But we are always looking at the new issues that are on the table for countries but through that consistency to enable us to work with national governments on long term issues and to remind local areas of the need to plan for the long term and that this stuff is not part of the short term electoral cycle”.

Entretien avec un analyste d'une organisation internationale

Dans cette perspective, différents dispositifs de travail collaboratif et de mise en réseau des acteurs urbains (principalement des technocrates locaux) et des experts internationaux ont été mis en œuvre au fil des années. Parmi eux, le *Partner Club* ou encore le *LEED Forum for Development Agencies and Investment Strategies*, piloté par Greg Clark⁴⁸. Ce réseau cherche également à enrôler d'autres acteurs urbains impliqués de façon marquée dans les politiques de développement économique (universités, chambres de commerce, etc.). A l'instar du programme GCI, les activités du réseau *Partner Club* se fonde sur la réalisation d'études et d'analyses qui sont par la suite disséminées auprès des acteurs locaux. Axées sur différents thèmes

⁴⁷ Cet argument fait écho à certains propos tenus par Greg Clark et retranscrits précédemment.

⁴⁸ Ce réseau développe des liens privilégiés avec d'autres acteurs internationaux, comme par exemple EURADA, qui est l'association des agences de développement local en Europe et qui fédère notamment le réseau des directeurs de ces organisations. Ce réseau d'acteurs, qui comprend directeurs d'agences de développement local, techniciens locaux, analystes de l'OCDE et consultants-universitaires internationaux, participe par ailleurs à l'animation éditoriale d'une revue consacrée à ces thèmes, *Local Economy*.

(gestion du foncier public, organisation de grands événements internationaux comme les Jeux Olympiques ou encore les expositions universelles), ces études se caractérisent par leur orientation vers la mise en œuvre de politiques publiques, autrement dit par le fait de suggérer des recommandations utilisables par les décideurs locaux⁴⁹. Elles mobilisent pour cela des constats établis à partir de l'analyse des différents cas d'études territoriaux qui sont ensuite érigés en bonnes pratiques. A cette fin, le travail des analystes de l'OCDE et des experts s'opère en stricte collaboration avec les villes et les acteurs urbains, comme on peut le lire dans l'extrait d'entretien cité ci-dessous à propos du rapport sur les stratégies d'investissement des villes (notamment la Métropole de Lyon) :

- D. Galimberti : for this report I would like to ask you some very practical questions about how the research has been organized. In particular, how the cities under study have been selected?

Analyste d'une organisation internationale : we published the report in 2013, but in 2011, the city of Manchester asked me and the LEED program to support them at the MIPIM real estate fair in Cannes. Because they had a coalition with other cities of Hamburg, Amsterdam and Lyon. And it was a project that they got together every year in the MIPIM. They had a side event where they talk about cities issues, economic development and investment issues. And we said "this is good, we are happy to come, but we are a policy-based organisation and it would be very good to put together some other cities and actually articulate post-crisis, looking to the future, what are the growth and investment strategies that you are pursuing". The cities put together a funding pot. So we did this report, we tested it in its first round before to present it to our committee, in front of the private sector audience primarily. There were some cities present at Cannes, and we had an international session where we talk about it. And then we took it to our committee and we get it endorsed by 35 countries. And it was disseminated to cities but also to national governments (...) We set out what we would like to know about each city. And they worked with us.

⁴⁹ Et également les gouvernements nationaux membres du comité d'orientation de l'OCDE, par lesquels ils sont validés.

Dans le cadre des différentes activités organisées par le programme LEED autour de la réalisation du rapport, les acteurs lyonnais ont côtoyé Greg Clark, qui pilotait l'étude pour l'OCDE. Ils l'ont par ailleurs invité plusieurs fois à Lyon dans le cadre de prestations de conseil stratégique mais aussi pour « essayer de le convaincre » du statut international de la ville⁵⁰. En cela, le réseau de l'OCDE a été un vecteur qui a permis la mise en relation entre acteurs urbains et experts internationaux, et qui a été utilisé par les décideurs locaux pour promouvoir le « modèle lyonnais » de gouvernance économique et notamment des dispositifs d'action publique tels que ONLY LYON. Lyon a par ailleurs su tirer profit de son implication de longue date (tant les élus que les techniciens) dans les réseaux de l'OCDE. Ainsi, au printemps 2017, lors de la campagne pour les élections présidentielles, la Métropole de Lyon est présentée par Bruce Katz⁵¹, *centennial scholar* de la Brookings, dans le blog *CityLab* comme un « modèle à suivre » pour faire face aux différents défis qui se posent aux métropoles françaises :

- “These metro challenges will require smart national policies and an even smarter partnership between the national government, cities and metropolitan areas. The good news: France has several examples of metro success to draw from, starting with the successful revival of Lyon, the third-largest city in France after Paris and Marseille. I visited Lyon twice last year at the invitation of Mayor Gerard Collomb. He has been mayor of the city since 2001 and has been a prominent supporter of Macron since the inception of his political movement, *En Marche*, and the announcement of his presidential candidacy. Macron recently named him interior minister, reflecting their mutual appreciation”.

Ainsi le cas lyonnais permet de dégager plusieurs pistes d'analyse au sujet du rôle des consultants et des experts internationaux. Tout d'abord, le recours aux cabinets de conseil en gestion actifs à l'échelle globale s'est fait très en amont de l'inscription dans les réseaux d'expertise des organisations internationales. Ces der-

⁵⁰ Nous citons ici les propos de Greg Clark lorsqu'il est questionné dans le cadre du séminaire parisien à l'IAU susmentionné sur l'absence des métropoles françaises dans la catégorisation établie des villes mondiales.

⁵¹ Bruce Katz a lancé au sein de la Brookings un programme sur les politiques métropolitaines. A ce titre, il est couramment fait appel à lui comme « conseiller » des acteurs publics (nationaux et locaux). Il a notamment été conseiller du cabinet du président Obama sur les politiques urbaines et de logement.

nières contribuent en revanche à sceller des bonnes pratiques pour les politiques urbaines⁵². De manière générale, que ce soit via des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et/ou par le partage des connaissances et des pratiques, le recours à des consultants et des experts internationaux semble autant destiné à faire bénéficier les élus et les experts locaux de diagnostics extérieurs sur l'économie, qu'à obtenir à long terme une visibilité internationale et sceller dès lors l'exemplarité d'un modèle d'action publique. Comme le précise l'un de nos interlocuteurs, directeur au sein d'une agence d'urbanisme :

- « Après, moi j'ai appris un truc ... pour revenir sur votre sujet d'internationalisation ... humm je vais le dire avec mes mots : il faut nourrir le monde du conseil. C'est-à-dire que les grandes régions et les villes qui ont réussi sont des gens qui ont su donner de l'argent aux cabinets, même si vous vous n'attendez rien ou pas grande chose, parce qu'en fait le cabinet va s'enrichir de ce qu'il a fait avec vous et il va parler de vous derrière. Et plus il a le sentiment que la relation était bonne, plus il parlera de vous de manière positive. Vous n'allez pas chercher que de l'expertise. En fait vous allez quelque part aussi acheter un relais par rapport à ce que vous faites. Et c'est ça qui est compliqué à comprendre et qui fait en sorte qu'il y ait des consultants qui vivent bien, perdurent, non pas pour la qualité de leur conseil mais pour la qualité de leurs réseaux. Et en fin de compte on achète un droit pour qu'on parle de vous. Moi, ça, je l'ai déjà fait avec des cabinets ou des consultants internationaux. C'est un effort sur trois ans. Pendant trois ans il faut l'inviter, mettre de l'argent sur la table, faire ceci cela. Après la personne vous connaît. Son métier c'est de conseiller les autres et de parler de ces expériences. Donc si vous avez bien géré le truc, s'il a vu des choses sympas, il va parler de vous positivement. Vous allez travailler votre buzz et votre réputation auprès de tiers qui, parce qu'ils ont entendu parler de vous positivement par Madame ou Monsieur Machin, vont être intéressés pour travailler avec vous. Et puis il y a le rôle des organisations internationales - OCDE, réseaux de villes - qui sont des lieux importants. Il faut passer par ces lieux-là, parce qu'ils

⁵² En cela elles correspondent à ce que McCann qualifie d'« infrastructures informationnelles », à savoir : *“a range of individuals, institutions, organizations and technologies, that interpret, frame, package, and represent information about best policy practices, successful cities and cutting edge ideas. Specifically we can identify three distinct but related groups: educators and trainers, professional organizations and supralocal policy organizations and popular media”* (McCann, 2011).

sont des caisses de résonance. Mais avant il faut aussi passer par les cabinets. Ce qui n'est pas un investissement à fonds perdus si on sait où on va. D'abord c'est brûler du cash... brûler du cash en allant voir des gens, en adhérant, etc. Mais si vous avez derrière une stratégie, une vision, ça vaut le coup. L'international, ça peut vous coûter cher et ne vous apporter rien du tout si vous le faites pour faire de l'international. Il ne faut pas faire le sujet pour le sujet mais le faire pour savoir ce que cela peut apporter comme création de valeur pour son territoire ».

Autrement dit, la recherche de visibilité sur la carte du monde émerge comme un moteur qui pousse les villes à avoir recours à une expertise considérée comme « internationale » et qui justifie notamment l'inscription dans les réseaux d'expertise des *think tanks* et des organisations internationales. Au sein de ces réseaux transnationaux l'on assiste dès lors à des échanges de ressources (expertise, légitimité, financement) qui impliquent tant les acteurs locaux de la gouvernance locale (élus et techniciens) que les consultants et les experts internationaux. Ces échanges dessinent également en creux une géographie, cognitive et matérielle, de la distribution des investissements et de la richesse à l'échelle globale entre espaces métropolitains. A cet égard, les acteurs financiers (comme *JPMorgan Chase*) et les opérateurs immobiliers (comme ceux présents au MIPIM) apparaissent comme des acteurs peu visibles, et pourtant centraux, dans les processus que nous venons d'analyser.

Des réseaux très privés de construction et de circulation d'expertise entre métropoles « mondiales » : l'exemple du *Big Urban Clients*

La rhétorique de l'articulation entre le global et le local s'inscrit, nous l'avons vu dans la partie 1, dans une stratégie de pouvoir permettant aux acteurs du conseil de légitimer leurs prestations et de mettre à distance la critique de standardisation qui leur est imputée. Cette articulation entre encastrement local et passage à l'international structure d'autres processus. Par exemple, à travers des réseaux transnationaux d'expertise, certains acteurs inscrits à l'échelle globale s'ancrent localement pour tisser des relations durables avec les acteurs locaux des politiques urbaines, tout en accélérant le processus de diffusion des pratiques entre villes.

A l'instar d'autres cabinets, les sociétés d'ingénierie et de conseil se sont dotées de figures professionnelles spécialisées sur une ville, ou plus précisément sur une grande agglomération. Dans le jargon organisationnel des cabinets du conseil et des firmes, ces figures sont qualifiées d'*account managers*, et ont principalement

des fonctions de gestion et de développement de relations commerciales avec les clients. Il s'agit souvent de consultants expérimentés chargés d'entretenir et de garder des relations de confiance sur le moyen/long terme avec les élus (compte tenu et/ou au-delà des alternances politiques) et les administrations d'une ville. Ce métier assez traditionnel de développeur commercial a toutefois subi de profondes transformations organisationnelles ces dernières années. Celles-ci permettent d'analyser les liens entre stratégies de repositionnement des sociétés d'ingénierie dans le marché international du conseil et processus d'internationalisation des villes.

A titre d'exemple, nous pouvons citer le cas du groupe mondial de l'ingénierie et du conseil Arcadis qui a rebaptisé ses développeurs commerciaux des *city-executive managers*. Au-delà de la stratégie commerciale de l'entreprise, cette nouvelle dénomination peut être interprétée comme révélatrice d'une modification des relations entretenues avec les villes de la part des sociétés d'ingénierie et de conseil, qui chercheraient ainsi à revendiquer leur inscription locale et leur rôle politique dans les politiques urbaines de certaines métropoles :

- D. Galimberti : les villes étaient déjà des clients j'imagine importants, et si je comprends bien vous êtes le représentant pour (nom d'une ville). A cet égard j'avais vu votre qualification de poste, *city-executive*, qui m'avait interpellée ...

Directeur de développement, Arcadis : on est vraiment des représentants locaux de la ville où on travaille et donc il fallait trouver un titre qui soit plus que simplement un représentant d'Arcadis mais bien le représentant de la métropole ; ça ressemble à un titre d'élu ou de représentant local. Donc on est un peu à la limite. Mais c'est volontaire aussi. C'est aussi pour affirmer qu'on porte une vision quasiment pour les élus.

Il existe d'ailleurs depuis 2014 au sein d'Arcadis un réseau des développeurs commerciaux nommé *Big Urban Clients* (BUC), qui fédère les *city-executive* de 19 grandes métropoles dites « mondiales », correspondant aux plus grands clients de la société en question, parmi lesquels Londres, Sydney, New York, Los Angeles, Shanghai, Amsterdam/Rotterdam, Kuala Lumpur, la Mégapole du Delta de la Rivière des Perles (Hong Kong, Macau, Shenzhen, Guangzhou), ou encore, depuis 2017, Paris. Il est intéressant de s'attarder sur la genèse de ce réseau et sur son fonctionnement tel qu'il est présenté par l'un des consultants d'Arcadis :

- « Il y a quelques années on n'aurait jamais eu l'idée de mettre en réseau des gens de l'ingénierie, des collègues ingénieurs entre grandes métropoles, parce qu'on aurait considéré qu'il y aurait trop de spécificités culturelles, que finalement ce qui se passe dans un pays n'est pas facilement transposable dans un autre pays, etc. Mais depuis, les métropoles ont pris beaucoup plus de poids qu'avant. Ce qui se traduit institutionnellement au niveau mondial par des associations des grandes villes comme le C40. Donc il y a un nouveau *layer* de gouvernance qui est mis en place et notre groupe, constatant ce phénomène de métropolisation, a décidé de mettre en place un système équivalent, miroir, à cette organisation-là, pour mieux comprendre comment les métropoles apprennent entre elles et pour mettre en lien des acteurs qui, de toutes façons, vont être amenés à dialoguer ensemble. Je vous donne un exemple concret. Il y a six mois on s'est rendu compte que nos collègues américains avaient fait une étude sur l'introduction des voitures autonomes, sur l'impact de ces voitures sur l'espace public. C'est une étude qui n'existe nulle part ailleurs (...). Personne n'avait vraiment envisagé ce thème de cette manière. De toute façon, nos collègues sont en lien avec les gens du C40 à New York, et nous on est aussi en lien avec des gens du C40 à Paris. Donc on aurait été amené à ... De toute façon, cet effet miroir, il est réel. Ce n'est pas simplement un concept organisationnel, c'est une réalité. Et nous on accélère ce phénomène-là, en créant une sorte de C40 mais intérieur à l'organisation et à ce moment-là on a demandé à Peter Bruce, qui est notre correspondant à New York : « viens à Paris, tes travaux sont uniques ». Il se trouve qu'on les a présentés aux élus parisiens... Dans quelques années on aurait peut-être fait la même étude. Mais ce phénomène-là, cette mise en réseau, elle accélère l'apprentissage ville à ville, beaucoup plus que si on avait attendu de voir un article de presse ou d'attendre que, par capillarité, le savoir se diffuse. Il y a un phénomène d'accélération ».

Entretien avec un directeur de développement, Arcadis

Ce réseau fédère donc des professionnels de différentes métropoles dans le monde qui entretiennent des liens réguliers à travers des voyages physiques ou bien des instruments de partage d'information sur support numérique :

- « On se réunit. Donc il y a un représentant par métropole. Donc ce sont toutes des personnes qui sont cadres dirigeants dans leur pays, qui font essentiellement

du *business development*, mais qui sont des gens qui viennent du métier et qui développent donc leur visions sur ces thématiques-là. On se voit régulièrement, pour échanger des bonnes pratiques, pour savoir ce qui se fait évidemment dans chaque pays, mais surtout on échange de manière assez moderne, j'ai envie de dire, sur comment telle étude a été reçue par les élus de Sydney, comment ça correspond à leurs problématiques locales, etc. "et toi à Berlin, comment est-ce que tu as fait pour passer cette difficulté-là de communication ?" etc., ça c'est peut-être notre tambouille interne. Mais néanmoins je trouve que cela reflète assez bien comment le réseau de *business developers* fonctionne ».

Entretien avec un directeur de développement, Arcadis

Ce réseau est à la fois un support pour les échanges des pratiques entre professionnels au sein de l'organisation et un « tremplin ou un accélérateur des connexions entre grandes métropoles », pour reprendre les termes de notre interlocuteur. Ce faisant, il contribue à la construction et la légitimation de certaines idées, savoirs et constats qui circulent entre villes à l'échelle mondiale. Il est à souligner que ces réseaux ont tendance à travailler sur des sujets peu ou pas maîtrisés par les acteurs publics. C'est donc sur la gestion de l'incertitude et la proposition de solutions « à la pointe » et « innovantes » que ce réseau professionnel de *city-executives* opère. Cela répond également à une stratégie de quête d'influence à l'échelle globale des acteurs locaux, par la mise en avant sur le plan international de solutions expérimentées localement.

Cet exemple permet de montrer le rôle charnière que ces sociétés ambitionnent de jouer dans le processus de fabrication et de circulation des idées et des normes pour la régulation et la gestion des villes à l'échelle mondiale. Si le réseau des *city-executives* est avant tout un moyen au travers duquel les sociétés d'ingénierie et de conseil cherchent à entretenir des formes de collaboration durables avec leurs principaux clients par la mise en commun d'informations et de données présentées comme expérimentales, nous pouvons également faire l'hypothèse que ces mêmes acteurs urbains y trouvent leur compte dans la mesure où cela leur permet de se positionner sur de nouveaux créneaux et de construire ainsi une image de ville « innovante ».

Cet exemple permet également de voir dans quelle mesure il existe une sorte de premier filtrage sur l'expertise pour les politiques urbaines à l'international qui se

joue dans ces réseaux qui sont des réseaux privés, élitistes et fermés, et dont le fonctionnement répond en fin de compte à des logiques de recherche de profit. En disant cela nous n'entendons pas nier les dynamiques de partage de la connaissance et d'apprentissage collectif qui se déploient via ces réseaux. Nous voulons simplement souligner le rôle charnière, de contrôle de l'information et de cadrage des problèmes, qui s'opère très en amont des processus de circulation internationale des modèles d'action publique décrits auparavant. Dans les réseaux orchestrés par les *think tanks* et les organisations internationales que nous avons analysés, l'on observe en effet un processus de mise en commun et de circulation de diagnostics et de modèles déjà consolidés entre villes, que ces réseaux contribuent en quelque sorte à sceller à l'échelle internationale. Au contraire, le réseau BUC se caractérise par son objectif de promotion d'expérimentations et de références susceptibles de créer de nouveaux marchés, tout en contribuant à véhiculer des visions spécifiques des « problèmes » de régulation peu ou pas encore traités par les villes.



CONCLUSION

Arrivés au terme de cette analyse exploratoire du rôle des consultants dans le processus de quête d'influence des villes sur la scène internationale, nous souhaitons mettre en avant deux points de réflexion transversaux qui se dégagent de notre travail et qui ouvrent de nouvelles pistes de recherche.

Résistance ou remise en question du *New Public Management* ?

Un premier point de réflexion porte sur la résistance des outils et des normes du *New Public Management* (NPM) dont les consultants sont traditionnellement porteurs. Les prestations de conseil proposées par les consultants se fondent en effet sur le mythe ou la promesse de la rationalité - et du contrôle des « performances » des villes, la gestion du risque et des aléas, largement empruntés aux sciences de gestion. On pourrait dès lors se demander dans quelle mesure ces savoirs arrivent à se perpétuer dans un contexte où les villes cherchent de plus en plus, dans leur quête d'influence politique à l'échelle internationale, à se positionner sur des problématiques multiformes et transversales (le changement climatique, la ville intelligente, etc.). Au vu de l'emprise dont bénéficient ces acteurs, on pourrait en effet penser que les logiques du *New Public Management* ne sont pas remises en question, voire qu'elles se renforcent et s'imposent comme une évidence, comme une sorte de refuge ultime pour éloigner le spectre de la crise de la gouvernabilité des sociétés urbaines. La résistance, ou bien la transformation de ce dogme néo-managérial, mériterait à notre avis d'être davantage analysée par des travaux de recherche sur les changements qui affectent les métiers du conseil. Certaines analyses ont en effet vu dans la crise économique et financière de 2008 un moment charnière de remise en question des principes du NPM⁵³. Cela implique notam-

⁵³ Voir par exemple les travaux de Russel Prince: « *the recent global financial crisis of 2007- 2009 and the political response to it suggest we may be in the midst of a period of significant political change, one where a new set of skills is going to emerge as dominant and potentially displace 'New Public Management' approaches* » (Prince, 2012).

ment d'étudier finement les mutations des métiers et les clivages qui structurent les communautés professionnelles des *planners*, des ingénieurs, des consultants en gestion, qui interviennent sur des enjeux de gouvernance et de régulation des villes. Est-ce que c'est au sein des communautés professionnelles transnationales qu'on peut observer un renouvellement des profils et des métiers qui irriguent par la suite les communautés locales ou vice-versa ? Dans quelle mesure la résistance (apparente ou pas) du NPM correspond au fond à un moyen par lequel ces acteurs cherchent à perpétuer leur influence ? Le chantier de recherche est à poursuivre.

Les conditions d'émergence des contre-expertises à l'échelle transnationale

L'analyse des pratiques et des discours des consultants internationaux nous a également permis d'insister sur le processus de hiérarchisation des espaces urbains, notamment métropolitains, à l'échelle globale, qui s'opère à travers différents dispositifs dont en particulier les outils du *benchmarking*. Au-delà des rapports dans lesquels les villes et les métropoles sont classées et positionnées, les techniques du *benchmarking* structurent plus globalement les lunettes au travers desquelles les consultants regardent (tout en contribuant à les modifier) les villes et les espaces urbains à travers le monde. Le *benchmarking* est hautement sélectif (Larner, Heron, 2002) et conduit à construire une vision du monde par catégories. D'un côté, les *hotspots*, autrement dit des territoires avec de la valeur (économique). De l'autre côté, des *hopeless*, c'est-à-dire des territoires considérés comme marginaux. Cette activité de hiérarchisation pose question, notamment en relation avec le mimétisme entre flux d'investissements et du capital et réseaux transnationaux d'expertise pour l'action publique urbaine. En cela, les réseaux auxquels nous nous sommes intéressés (GCI et BUC) constituent des plateformes d'échange et de circulation des savoirs dont les acteurs urbains peuvent s'inspirer pour bâtir leur action. En même temps, ces réseaux se caractérisent par leur caractère sélectif et ont tendance à se concentrer sur quelques métropoles, notamment les plus rentables du point de vue des investissements économiques et immobiliers. Dans quelles conditions la globalisation peut-elle alors être source d'apprentissage collectif et plus largement de construction d'alternatives et pour les villes et pour les politiques urbaines ? A cet égard, il nous semble intéressant de rappeler la réflexion de Robert Cox (2002) autour de la notion de *counter-nébuleuse*, mobilisée pour interroger le rôle que les mouvements sociaux et les collectifs de citoyens pourraient jouer à l'échelle inter-

nationale pour construire des alternatives au capitalisme globalisé. Cette réflexion pourrait être élargie au domaine de l'urbanisme, et plus largement aux politiques urbaines, par l'analyse fine des profils socio-professionnels des acteurs de l'expertise et du conseil investis au sein des réseaux des villes⁵⁴, des forums orchestrés par les organisations internationales (UN-Habitat) ou encore des réseaux portés par des ONG. La combinaison de méthodes et d'approches analytiques multiscales (micro-méso-macro) pourrait nous aider à comprendre si dans ces espaces transnationaux institutionnels « lâches » on peut - ou pas - entrevoir la construction progressive de visions hétérodoxes pour la régulation des villes.

⁵⁴ L'exemple de l'internationalisation du format parisien des *Réinventer* au sein du réseau C40 est à cet égard un exemple intéressant à explorer, pour analyser la diversité des professionnels qu'il permet de regrouper et des visions qu'il contribue à véhiculer.

BIBLIOGRAPHIE

Abiker D. (1996), *Les consultants dans les collectivités locales*, Paris, Panthéon-Assas Paris II.

Aoun O. (2016), *Urban megaprojects-based approach in Urban Planning: from isolated objects to shaping the city. The case of Dubai*, PhD thesis, Faculty of Applied Sciences, Université de Liège.

Aoun O., Teller J. (2016), « Planning urban megaprojects in the Gulf: the international consultancy firms in urban planning between global and contingent », *Frontiers of Architectural Research*, pp. 254-264.

Benchendikh F., Cadiou S., Guéranger D., Martinais E., Poupeau F.M. (2008), « Le conseil privé au public. Enjeux, pratiques, usages », Rapport d'exécution du séminaire 'Réseau de recherches sur le conseil aux collectivités'.

Bezès P. (2012), « Etat, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du *New Public Management* en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n°193, pp. 16-37.

Brookings, IAU Ile-de-France (2016), *Global Paris. Profiling the Regions' international competitiveness and connections*, Metropolitan Policy Program, Global Cities Initiative.

Brookings, JPMorgan Chase (2016), *Redefining Global Cities. The seven types of global metro economies*, Metropolitan Policy Program, Global Cities Initiative.

Cadiou S. (2007), « Jeux et enjeux de connaissance. L'expertise au service de la gouvernance municipale », in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (eds), *La gouvernance territoriale*, LGDJ, Paris, pp. 202-207.

Cadiou S. (2016), « La circulation des savoirs de l'action urbanistique », in Bourdin A., Idt J. (eds) (2016), *L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, Paris, Editions de l'aube, pp. 23-52.

Clark G. (2016a), *Global Cities. A short history*, Washington DC, Brookings Institution Press.

Clark G. (2016b), « Global Identities for Cities Visibilities », *The Avenue : Rethinking Metropolitan America. News and Analysis from the Metropolitan City Program*, Brookings.

Clark G., Moonen T. (2016), *World Cities and Nation States*, Chichester, Wiley Blackwell.

Cohen M., March J., Olsen J. (1972), « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 1, pp. 1-25.

Cox R.W. (2002), *The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilization*, New York, Routledge.

Delmas C. (2011), *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte.

Delmas C. (2017), « Vers la multiplication des experts ? », in Benchendikh F. (eds), *Expert(ise) et action publique locale*, Paris, Lexis Nexis.

Dolowitz D., Marsh D. (1996), « Who learns from whom : a review of the policy transfer literature », *Political Studies*, 44(2), pp. 343-357.

Galimberti D. (2015), *Gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société. Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011)*, Thèse en science politique, Etudes européennes urbaines et locales, Université de Lyon/ Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Gervais J. (2012), « Les sommets très privés de l'Etat. Le 'Club des acteurs de la modernisation' et l'hybridation des élites », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n°194, pp. 4-21.

Gervais J., Pierru F. (2008), « Management consultants as policy actors », in Halpern C., Hassenteufel P., Zittoun P., *Policy Analysis in France*, Bristol, Policy Press.

Hassenteufel P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

- Henry O. (1992), « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 95, pp. 37-54.
- Herod A., Wright M.W. (2002), *Geographies of Power. Placing scale*, Blackwell.
- Hood C., Jackson M. (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.
- Kalaora B. (1999), « Global expert : la religion des mots », *Ethnologie française*, 29(4), pp. 513-527.
- Katz B. (2017), « Macron's 3 Metropolitan Challenges », CityLab, 28 mai 2017.
- Larner W., Le Heron R. (2002), « The spaces and subjects of a globalising economy: a situated exploration of method », *Environment and Planning D : Society and Space*, vol. 20, pp. 753-774.
- Lefèvre C., D'Albergo E. (2007), « Why cities are looking abroad and how they go about it », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 25 (3), pp.317-326.
- Lefèvre C. (2017), *Paris, métropole introuvable*, Paris, PUF.
- Linossier R. (2012), « Le conseil en stratégies et projets urbains: un marché atypique », *Politiques et Management Public*, vol. 29/1, pp. 57-78.
- McCann E. (2011), « Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 101, n°1, pp. 107-130.
- McCann E., Ward K. (eds) (2011), *Mobile Urbanism. Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- McKenna M., Le Heron R., Roche M. (2001), « Living local, growing global: renegotiating localities in New Zealand's pipfruit sector », *Geoforum*, 32(2), pp. 157-166.
- Nay O., Smith A. (2002), « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeux d'institutions », in: Nay O., Smith A. (eds), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, pp. 1-21.
- OCDE (2013), *Delivering Local Development: New Growth and Investment Strategies*, OECD Publishing, Paris.
- Olds K. (2002), *Globalization and Urban Change. Capital, Culture and Pacific Rim Mega-Projects*, Oxford, Oxford University Press.

- Peyroux E. (2016), « Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes : la stratégie des relations internationales de Johannesburg », *EchoGéo*, 36.
- Peyroux E., Sanjuan T. (2016), « Stratégies de villes et 'modèles' urbains : approche économique et géopolitique des relations entre villes », *EchoGéo*, 36.
- Pinson G., Vion A. (2000), « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, n°13, pp. 85 – 102.
- Pinson G. (2014), « Recension: Eugene McCann and Kevin Ward 2011 (eds), *Mobile Urbanism. Cities and Policymaking in the Global Age* », *Métropoles*, 14.
- Poupeau F.M., Guéranger D., Cadiou S. (2012), « Les consultants font-ils (de) la politique? », *Politiques & Management Public*, vol. 29/1, pp.9-19.
- Prince R. (2012), « Policy transfer, consultants and the geographies of governance », *Progress in Human Geography*, 36 (2), pp. 1-16.
- Rapoport E.R. (2014), *Mobilizing sustainable urbanism: international consultants and the assembling of a planning model*, PhD Thesis, University College London, Centre for Urban Sustainability and Resilience, Department of Civil, Environmental and Geomatic Engineering.
- Rapoport E.R., Hult A. (2017), « The travelling business of sustainable urbanism: International consultants as norm-setters », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(8), pp. 1779–1796.
- Rimmer P. (1988), « The internationalisation of engineering consultancies: problems of breaking into the club », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 20(6), pp. 761–788.
- Robinson J. (2006), *Ordinary Cities : Between Modernity and Development*, London, Routledge.
- Rose N. (1999), *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roubieu O. (1994), « Le modèle du 'manager'. L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, 7(28), pp. 35-48.
- Saint-Martin D. (1999), « Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande- Bretagne: vers l'émergence d'une « consultocratie »? », *Revue canadienne de science politique*, 32(1), pp. 41-74.

- Saint-Martin D. (2000), *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Saunier P.Y. (2004), « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 57(4), pp. 110-126.
- Schmidt V.A. (1990), *Democratizing France : the political and administrative history of decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stone D. (2004), « Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy », *Journal of European Public Policy*, 11(3), pp. 545-566.
- Stone D. (2008), « Global Public Policy, Transnational Policy Communities and Their Networks », *The Policy Studies Journal*, 36(1), pp. 19-38.
- Stone D. (2013), *Knowledge Actors and Transnational Governance. The Private-Public Policy Nexus in the Global Agora*, London, Palgrave Mc Millan.
- Verdeil E. (2005), « Expertises nomades au Sud: éclairages sur la circulation des modèles urbains », *Géocarrefour*, 80(3), pp. 165-169.
- Ward S.V. (2005), « A pioneer global intelligence corps? The internationalisation of planning practice, 1890-1939 », *The Town Planning Review*, 76(2), pp. 119-141.
- Weiss M.A. (1980), « The Origins and Legacy of Urban Renewal », in Clavel P. et al. (eds), *Urban and Regional Planning in an Age of Austerity*, New York, Pergamon Press.

Interlocuteurs rencontrés en prévision de l'enquête

- Christian Lefèvre, professeur des Universités, Ecole d'urbanisme de Paris, consultant pour les collectivités locales et les organisations internationales
- Dimitri Corpakis, ancien fonctionnaire de la Commission Européenne, en charge des questions d'innovation et du développement urbain et régional
- Edouard Dequeker, doctorant CIFRE Sciences Po / Algoé, ancien consultant chez Ernst & Young France

Liste des entretiens réalisés

- **Agence de développement** - Attaché au directeur général
- **Agence d'urbanisme** - Directeur du Département Economie
- **Cabinet de conseil en gestion** (France) - Associé Secteur public
- **Cabinet de conseil en gestion** (France) - *Partner, International Location Advisory Service Global Lead* (Europe)
- **Cabinet spécialisé dans le conseil stratégique (développement économique / immobilier / attraction d'investissement / leadership) pour les villes et les métropoles** - Global advisor / Président
- **Cabinet spécialisé dans le conseil en stratégies et projets urbains** - Directeur
- **Cabinet spécialisé dans le conseil sur l'attraction des investissements directs étrangers** (clients principaux : villes et régions urbaines dans le monde) - Directeur
- **Collectivité locale** - Directeur de la Stratégie et des Territoires, Pôle Développement économique, Emploi, Formation
- **OCDE** - *Senior Policy Analyst LEED Program*
- *Senior Policy Analyst Regional Development Policy Division, Public Governance and Territorial Development Directorate*
- **Société d'ingénierie et de conseil** - *City-executive Paris*
- **Think Tank international** - Analyste

Grille d'entretien

1. Parcours professionnel

2. Définition du métier et de son évolution

- Pouvez-vous me donner une définition de votre métier et me dire les principales évolutions qui l'ont affecté au cours de ces dix dernières années ?
- Avez-vous changé, modifié vos pratiques de travail et/ou les thèmes sur lesquels vous intervenez ?

3. Structure du marché, prestations et modes d'action au sein de leur organisation

- Pouvez-vous préciser la fonction que vous occupez au sein de l'organisation ? Etes-vous spécialisé dans le conseil pour les collectivités locales et notamment pour les villes et les métropoles ? Si oui, dans quels domaines ?
- Qui sont vos clients ? Pourquoi et dans quelles circonstances s'adressent-ils à vous ? Comment leurs demandes ont-elles évolué au fil des années ? Quelles prestations leur proposez-vous ?
- Dans quels marchés (nationaux et/ou globaux) intervenez-vous ? Comment vous situez-vous vis-à-vis d'autres acteurs du marché du conseil ? Pouvez-vous citer un exemple emblématique de projet « réussi » et préciser pourquoi ?

4. Production d'études, de rapports de benchmark et pratiques de communication

- Produisez-vous de l'« écrit » au-delà des rapports de benchmark ? Sur quels types de supports ? Comment positionnez-vous cette activité par rapport à celles des cabinets d'études et des think tanks ?
- Par quels types de supports communiquez-vous ? Quels thèmes y sont traités ? Selon quels critères choisissez-vous de mettre en avant un thème plutôt qu'un autre ? Avez-vous vocation à produire des documents prioritairement centrés sur les thèmes urbains ?

5. Investissement dans des réseaux internationaux d'expertise

- Participez-vous à des forums professionnels et/ou à des réseaux internationaux de villes ? Pour quoi faire ? A quel titre y participez-vous ? Sur quels thèmes ?
- Quels types d'acteurs (élus locaux, technocrates, etc.) ces forums vous permettent-ils de côtoyer ?



BIOGRAPHIE

Deborah Galimberti est docteure en science politique et en études urbaines, actuellement *Marie Skłodowska-Curie fellow* à l'Université de Florence (Département de Sciences Politiques et Sociales). Ses travaux de recherche articulent analyse de l'action publique et économie politique du développement territorial dans une perspective comparée européenne.

Au sein du laboratoire Triangle UMR 5206 (Université de Lyon), elle a participé à de nombreux projets de recherche collective (ESPON-EU, IRES) sur les politiques de cohésion régionale, les inégalités socio-spatiales dans les métropoles, les politiques urbaines dans la crise et les mobilisations des acteurs socio-économiques face au processus de métropolisation. Sa thèse, soutenue en 2015 (cotutelle Université de Lyon et Université Milano-Bicocca), porte sur les modes de gouvernance et les politiques de développement local en France et en Italie. En 2017, elle contribue en qualité de chercheure contractuelle au programme de recherche PUCA-LATTS *Internationalising Cities*. En 2018, elle entame une nouvelle recherche, *Regions in Transition*, à l'Université de Florence sur les restructurations et les modèles de développement des économies locales face aux changements technologiques globaux dans la nouvelle et ancienne périphérie de l'Europe.

Parmi ses publications : « Des variétés de régulation de la ville compétitive » (*EspacesTemps.net*, 2013) ; « Quand les patrons font la politique » (*Revue Française de Science Politique*, 2018).

On assiste depuis une vingtaine d'années à une montée en puissance dans (la production de) l'action publique urbaine des acteurs privés du conseil et de l'expertise. Qu'il s'agisse de grands cabinets comme Deloitte, KPMG ou Ernst & Young, ou d'experts-universitaires comme Richard Florida ou Peter Taylor, les consultants sont considérés comme des acteurs incontournables dans la conduite des affaires publiques. En raison de l'inscription transnationale de leurs pratiques, ils sont aussi considérés comme des acteurs naturels de l'internationalisation des villes, agissant tels des promoteurs, voire des prescripteurs, décisifs de la circulation planétaire des modèles urbains.

Cette figure de la fabrique de l'action publique qu'est le consultant, devenue presque banale tant elle est omniprésente, reste pourtant peu étudiée dans les travaux de recherche. Cet ouvrage se propose de l'éclairer, à partir d'une analyse des discours et des pratiques, et plus particulièrement du rapport à l'international des consultants, qui permet de mettre à jour les interdépendances mutuelles qui se construisent au sein des réseaux transnationaux d'expertise entre consultants et acteurs de la gouvernance urbaine.

Cet ouvrage s'inscrit dans le cadre du programme « L'international comme ressource et contrainte des modes de faire la ville-cité » mené conjointement par le Plan Urbanisme Construction Architecture et le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés.



Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.