

Étude sur les nouveaux modèles économiques urbains

Saison 2 - Rapport final

QUI GOUVERNERA LA VILLE (DE) DEMAIN?

ibicity

**Partie
Prenante**



Étude financée par :



Avec le soutien de :



Ce document constitue le rapport final de la saison 2 de l'étude sur les nouveaux modèles économiques urbains, réalisée par le groupement ibicity - Espelia - Partie Prenante. Il constitue la suite de la saison 1, qui avait donné lieu à la production d'une synthèse en janvier 2017 (« Qui paiera la ville (de) demain ? »); il peut toutefois se lire de manière indépendante.

Démarrée en juin 2017, la saison 2 s'est structurée autour de deux séminaires de travail, en novembre 2017 et en juin 2018, et a également pris appui sur un travail réalisé en parallèle par le même groupement pour l'Institut pour la Ville Durable sur une prospective des opérateurs de services urbains dans les domaines de l'immobilier, de l'énergie et de l'économie circulaire.

Nous remercions aussi l'ensemble des participants aux séminaires et les autres experts associés, pour la qualité des échanges et de leurs contributions :

Marie Aboulker (Caisse des Dépôts), Virginie Alonzi (Bouygues Construction), Jean-Bernard Auby (Sciences Po), Thomas Bonhoure (Versailles Grand Parc), Jeanne Carrez-Debock (Caisse des Dépôts), Sébastien Chambe (IAU), Antoine Courmont (Chaire villes et numérique, Sciences Po), Amandine Crambes (ADEME), Jean Danielou

(Engie), Thomas Eisinger (Conseil Régional PACA), Gaëlle Galland (ville et agglomération de Versailles), Mathieu Gallaup (Espelia), Emile Hooge (Nova 7), Florence Lavaud (Deutsche Pfandbriefe Bank), Nicolas Leprêtre (Métropole de Lyon), Thierry Marcou (FING), Magali Marlin (Nantes Métropole), Bruno Marzloff (Chronos), François Ménard (PUCA), Sandra Moatti (IHEDATE), Isabelle Scuillier (Bordeaux Metropulse), Cédric Verpeaux (Caisse des Dépôts), Antoine Viellard (Saint-Julien en Genevoix), Stéphane Vincent (27^e Région), Chloé Voisin-Bormuth (La Fabrique de la Cité).

Cette saison 2 a été financée par l'ADEME, avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations. Nous les remercions vivement pour leur implication dans cette réflexion de longue haleine. Nous exprimons notre gratitude particulière à Amandine Crambes, qui accompagne nos travaux depuis 2015.

AUTEURS DE L'ÉTUDE

ISABELLE BARAUD-SERFATY, ibicity: isabelle.baraudserfaty@ibicity.fr

CLÉMENT FOURCHY, Espelia: clement.fourchy@espelia.fr

NICOLAS RIO, Partie Prenante: nicolas.rio@partieprenante.com

Conception graphique : Simon Ruaut, simon.ruaut@gmail.com

Première édition : Novembre 2018

SOMMAIRE

	De la question du financement à celle de la gouvernance	4
	L'impact des axes de transformation sur le rôle des collectivités	6
1	Pourquoi gouverner?	8
	Du jardin à la française à la nouvelle jungle urbaine : le nouveau paysage des services urbains	8
	Quelques repères pour s'orienter dans la jungle des services urbains	12
	Un besoin renforcé de gouvernance publique locale	16
2	Qui gouverner?	19
	Le <i>mapping</i> des opérateurs urbains pour révéler la diversité des acteurs en présence et mettre en ordre la nouvelle jungle urbaine	19
	La grille d'évaluation des impacts pour mieux cerner les besoins d'intervention publique	22
3	Comment gouverner?	29
	Les différentes postures envisageables	30
	Les leviers mobilisables par les collectivités pour gouverner les chaînes de valeur des services urbains	35
	Conclusion	39
	Annexes	40

Saison 1 - Synthèse



Saison 2 - Hors-série



Saison 2 - Rapport final



Un site internet donne accès à l'intégralité des travaux réalisés :

www.modeleseconomiquesurbains.com

DE LA QUESTION DU FINANCEMENT A CELLE DE LA GOUVERNANCE

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

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

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

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

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

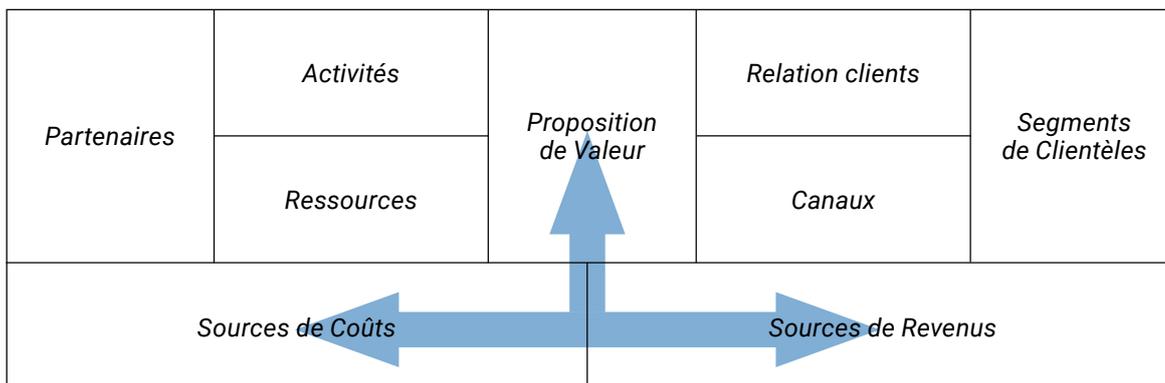
1 « Business Model Nouvelle Génération », Alexander Osterwalder et Yves Pigneur, Pearson, 2011

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

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

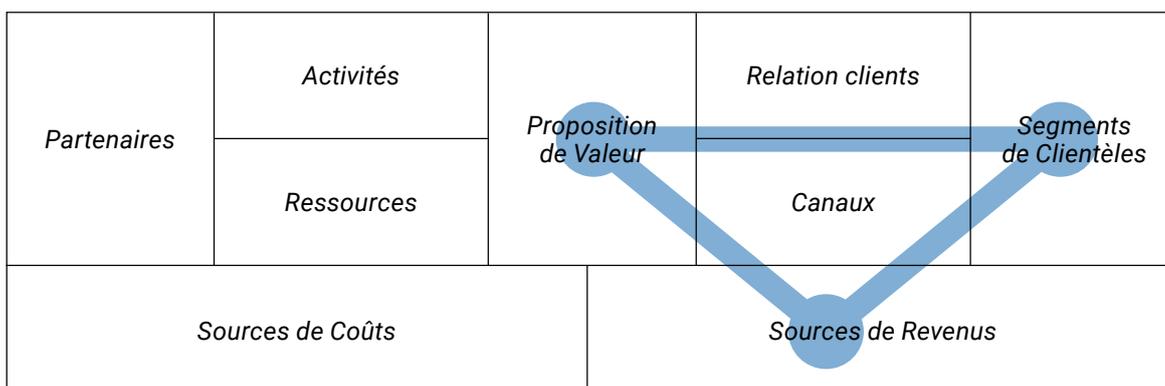
4 Le terme « collectivité » désigne ici l'acteur public compétent pour la mise en œuvre des services urbains locaux, considéré comme un acteur unique - même si, dans les faits, les compétences peuvent être réparties entre plusieurs acteurs publics, notamment entre échelon communal et échelon intercommunal.

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



Saison 1 : la compréhension des mutations à l'œuvre

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



Saison 2 : analyse des enjeux pour les collectivités locales

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

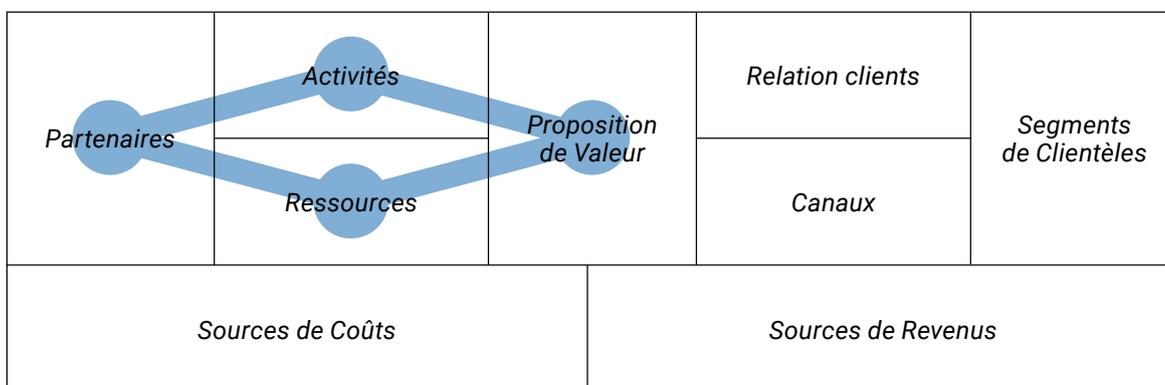


Illustration 1 : L'entrée par les modèles économiques appliquée à l'action publique locale

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

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

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

#MULTITUDE : quand l'usager devient aussi producteur

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

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

#SUR-MESURE : quand les catégories volent en éclat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#ÉCHELLES : quand circuits-courts et globalisation cohabitent

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

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

#HYBRIDATION : quand les frontières sectorielles se recomposent

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

1 POURQUOI GOUVERNER ?

En France, les services publics urbains ont historiquement été organisés comme un jardin à la française. Le foisonnement des nouveaux opérateurs urbains transforme ce paysage en une jungle, qui appelle une nouvelle gouvernance publique locale.

DU JARDIN À LA FRANÇAISE À LA NOUVELLE JUNGLE URBAINE

Services publics urbains : un jardin à la française en voie d'obsolescence

Structuré progressivement à partir du XIX^e siècle avec la mise en place des grands réseaux techniques, ce paysage s'ordonne autour de trois éléments :

► **Du côté des acteurs publics, une répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités** (communes, EPCI, départements et régions) de manière à clarifier qui finance et gouverne quels services urbains. Par exemple, sur la mobilité, les intercommunalités sont en charge des transports urbains et les régions des transports inter-urbains (idem pour la voirie entre les routes communales et départementales). Si les réformes territoriales peuvent modifier cette répartition des rôles, toutes tentent d'affirmer une logique de « blocs de compétences » pour éviter les redondances entre échelons et s'assurer que chaque service est bien pris en charge par une collectivité.

► **Du côté des opérateurs privés, une structuration sectorielle du marché**, pour encadrer la concurrence et assurer le financement des infrastructures d'intérêt général. Il s'agit surtout de définir les obligations de service public et de contrôler leur mise en œuvre. Cette régulation s'effectue à l'échelle nationale, comme pour l'énergie avec la CRE (commission de régulation de l'énergie), mais aussi au niveau local comme pour les transports urbains avec les AOM (autorités organisatrices de la mobilité) à l'échelle intercommunale.

► **Du côté des relations public-privé, un encadrement réglementaire des modes de gestion**, structurant les interactions entre collectivité publique (as-

surant une fonction d'autorité organisatrice) et opérateurs exploitants (qui peuvent être publics ou privés). Qu'ils soient exploités en régie, en concession ou en marché, les principaux services urbains reposent le plus souvent sur une distinction claire, faisant souvent l'objet d'un contrat, entre la fonction de donneur d'ordre et celle d'exploitant. Convenue pour une période généralement limitée dans le temps, cette organisation est réexaminée périodiquement (réflexion sur la politique sectorielle et le mode de gestion) et place les élus en position de poser les grands choix stratégiques et d'organisation du service. Cette situation a contribué aussi à stabiliser le paysage des opérateurs mobilisés. Pour chaque secteur urbain, la plus grande part du marché est assurée par un oligopole d'exploitants privés historiques (Transdev et Keolis pour le transport urbain, Veolia et Suez sur l'eau et les déchets, etc.).

Ces trois composantes dessinent un paysage très ordonné, structuré pour chaque secteur sur le couple entre une collectivité et un exploitant. Or ce jardin à la française se retrouve aujourd'hui bousculé par l'apparition de nouveaux opérateurs et la démultiplication d'offres de services urbains. Qu'ils soient ou non issus du numérique, ces nouveaux entrants se caractérisent par leur volonté d'établir un lien direct avec les usagers/citoyens, quitte à court-circuiter la collectivité. **Ce risque de désintermédiation de l'acteur public est un élément central du nouveau paysage des services urbains.**

Deux phénomènes pour expliquer le foisonnement des nouveaux opérateurs urbains

La multiplication des opérateurs concerne l'ensemble des services urbains. Elle résulte d'un double phénomène.

Élargissement du périmètre des services urbains

D'une part, on constate un élargissement du périmètre de chaque service urbain. Celui-ci s'explique par une hybridation croissante entre les secteurs (à la fois en amont au niveau de la production, et en aval au niveau des usages) et par l'émergence de la multitude (qui consiste à mobiliser les usagers comme coproducteurs du service).

- ▶ L'élargissement du transport urbain à la mobilité « *asa service* » est lié par exemple au fait que l'offre doit inclure le transport public classique (bus, métro, tramway...), mais aussi la mobilité individuelle (ce qui suppose de prévoir des parkings relais ou pour vélos), la mobilité partagée (nécessitant des aires de covoiturage et la mise en place d'acteurs permettant d'activer cette multitude), tout en tenant compte d'une mobilité de plus en plus électrique (d'où la nécessité de bornes de recharge et l'apparition d'acteurs de la mobilité qui peuvent provenir du secteur de l'énergie).
- ▶ Dans le domaine des déchets, le passage à l'économie circulaire élargit l'offre de service bien au-delà du service public de ramassage et traitement des ordures ménagères vers des activités de nature purement industrielle et commerciale sur lesquelles tendent à se positionner de nouveaux acteurs (valorisation de matériaux).
- ▶ Dans le domaine de l'énergie, le passage de la distribution d'énergie à l'objectif de performance énergétique entraîne une intervention croissante sur le bâti (neuf ou existant), et les acteurs de l'immobilier deviennent des acteurs de l'efficacité énergétique locale au moins autant que les énergéticiens traditionnels. Il s'agit également d'intégrer le déploiement des énergies renouvelables et le développement de la mobilité électrique.
- ▶ Dans le domaine de l'immobilier, la production de surfaces bâties passe par la production d'immobilier neuf mais aussi par la capacité à activer les surfaces bâties sous-utilisées, tandis que l'objectif de bâtiments performants sur le plan énergétique oblige à intégrer dès l'amont les problématiques énergétiques. La mobilité est également largement intégrée dans l'offre immobilière.

Pour faire face à ces nouveaux enjeux, les opérateurs traditionnels ne sont pas toujours les mieux posi-

tionnés. **Cet élargissement s'accompagne alors de l'apparition d'opérateurs inédits, qui peuvent soit se spécialiser sur un maillon spécifique** (le covoiturage comme Blablacar, la flexibilité énergétique comme Voltalis, le réemploi des déchets comme CycleUp...), **soit se positionner comme des généralistes agrégeant l'ensemble de l'offre de services** (c'est par exemple la stratégie de certains opérateurs immobiliers, comme Quartus qui intègre une activité de foncière et de ressourcerie à sa proposition de valeur).

L'hybridation des secteurs démultiplie aussi le nombre d'opérateurs pour chaque service urbain. Pour tirer parti de ces évolutions, certains énergéticiens se positionnent ainsi comme des acteurs de l'immobilier (c'est par exemple le cas d'Engie avec la création de sa filiale de promotion Engie Avenue ou d'Embix issu du rapprochement entre Alstom et Bouygues pour la gestion des smart grids).

Glissement de la valeur vers l'aval

D'autre part, l'analyse des chaînes de valeur des services urbains révèle un glissement de la valeur vers l'aval. Ce basculement résulte de la déclinaison à l'urbain du fonctionnement usager-centrique qui caractérise l'économie numérique. Dans le modèle des plateformes, tout l'enjeu consiste à se positionner au plus près de l'utilisateur pour capter son attention et susciter un attachement au service. Cela s'accompagne par un développement des offres personnalisées, grâce à la généralisation du sur-mesure.

Dans la chaîne de valeur historique des services urbains, le poids des opérateurs était fonction de leur maîtrise des infrastructures, c'est-à-dire de l'amont de la chaîne de valeur (d'où la prédominance d'EDF dans le secteur de l'énergie ou de la RATP dans les transports urbains franciliens). **Dans la situation actuelle, la primauté des opérateurs s'effectue à l'inverse sur l'efficacité du service délivré à l'utilisateur final et leur capacité à fidéliser leur clientèle.**

Le paysage des opérateurs de services urbains se traduit ainsi par le **passage d'une logique B to B** (le couple traditionnel donneur d'ordre-exploitant du jardin à la française des services publics urbains) **à une logique B to C**. Quelle que soit leur place dans la chaîne de valeur, tous les opérateurs cherchent à engager le contact avec l'utilisateur final, en soulignant la lisibilité et l'agilité de son offre de service. Le secteur des déchets illustre ce phénomène : alors que les exploitants n'avaient jusqu'ici que peu de lien avec les usagers individuels (la collectivité restait leur principal interlocuteur), ils tentent de pénétrer l'intérieur des logements pour développer les activités de prévention et améliorer l'efficacité du tri.

Le développement du *big data* tient une place impor-

tante dans ce basculement. D'un côté, l'exploitation des *data* par les algorithmes facilite la constitution d'une offre de service au plus près de l'utilisateur et de ses besoins estimés. De l'autre, la collecte des données (et leur revente) constitue une des motivations principales pour se rapprocher des usagers finaux.

Dans cette économie marquée par le recours aux technologies numériques, les opérateurs traditionnels des services urbains ne sont pas toujours les mieux armés. De nouveaux intermédiaires apparaissent, que ce soit pour renforcer la lisibilité des offres classiques (exemple du calculateur d'itinéraires Citymapper) ou pour proposer de nouveaux services (comme WeWork ou Airbnb, qui vante une « expérience » au-delà de la location de surfaces immobilières).

Le glissement de la valeur vers l'aval provoque aussi un rééquilibrage entre les activités d'investissement et les activités d'exploitation. Dans le modèle des grands réseaux techniques, le coût d'investissement pour financer l'infrastructure agissait comme une barrière à l'entrée décisive dans le paysage des opérateurs. Davantage tourné vers les services proposés en temps-réel, le modèle usager-centrique ouvre le jeu pour de nouveaux entrants, start-up innovantes mais aussi et surtout plateformes du numérique profitant de leur position dominante pour conquérir de nouveaux marchés (c'est notamment le cas

d'Alphabet, maison-mère de Google, qui développe sa présence sur les services urbains, à commencer par la mobilité avec ses filiales Waze, Sidewalk Labs et Coord).

Des transformations à géométrie variable

L'intensité de ces transformations varie évidemment selon les territoires. Elle est particulièrement forte dans les métropoles, qui constituent pour ces opérateurs des bassins de consommation particulièrement attractifs. Dans les territoires ruraux et/ou périurbains comme dans les villes moyennes, ces mutations restent souvent à l'état latent (même si le déploiement d'une plateforme comme Airbnb commence à couvrir l'ensemble du territoire ou que les opérateurs de l'autopartage comme Citiz s'intéressent de plus en plus aux villes moyennes).

L'ampleur des mutations varie aussi selon les secteurs. C'est dans le domaine de la mobilité que l'impact de ces changements est le plus spectaculaire. En témoigne la visibilité médiatique des débats autour d'Uber, de Waze ou de Citymapper. Le projet urbain de Google à Toronto montre aussi que l'immobilier est en première ligne de ces évolutions. Sur l'énergie, le poids des acteurs historiques (EDF et Enedis) contribue à masquer l'ampleur des mutations à l'œuvre.

Chaîne de valeur du service

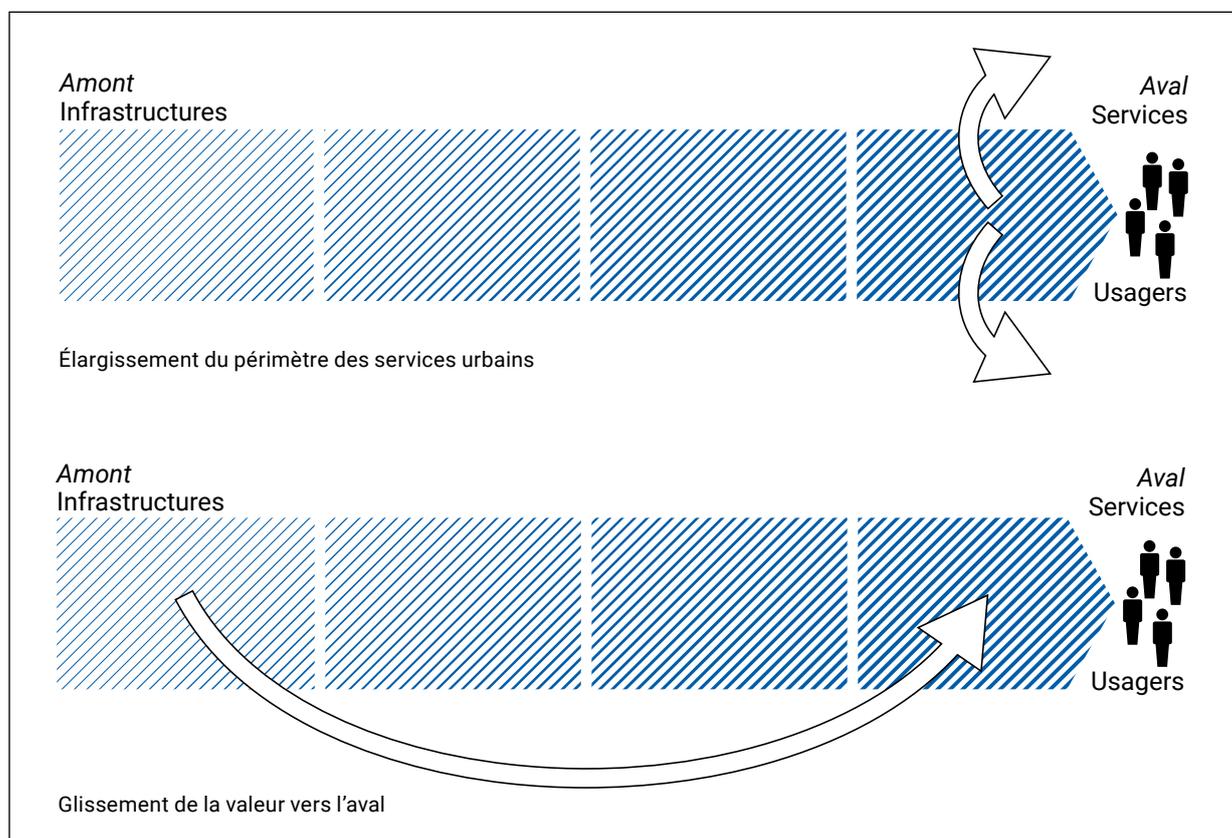


Illustration 2 : reconfiguration du paysage des services urbains

Source : ibicity - Espelia - Partie Prenante

La nouvelle jungle urbaine : paysage émergent (et incertain) de la ville usager-centrique

En dépit de ces disparités, les phénomènes évoqués précédemment (élargissement du périmètre des services urbains et glissement de la valeur vers l'aval) produisent une même reconfiguration du paysage des services urbains.

La période contemporaine se caractérise par une fragmentation des opérateurs. La notion de désintermédiation mobilisée pour qualifier l'économie numérique ne doit pas induire en erreur. Elle ne se résume pas à la mise en relation directe entre des opérateurs en aval de la chaîne de valeur et les usagers du service. Elle provoque à l'inverse la **démultiplication d'acteurs intermédiaires, qui apportent de nouvelles offres de services tout en cherchant à capter à leur compte l'essentiel de la valeur produite.**

Le foisonnement de start-ups sur le champ des services urbains témoigne de ce processus de fragmentation. **Il est encore trop tôt pour dire si cet éclatement s'inscrit dans une évolution structurelle ou s'il correspond à une situation conjoncturelle, préalable à la recomposition des services urbains autour de nouveaux facteurs d'agrégation.** La prédominance des GAFAs⁵ dans l'économie numérique et la multiplication des agrégateurs confortent cette deuxième hypothèse, et les majors historiques sont loin de s'avouer vaincus (nombre d'entre eux cherchent d'ailleurs à entrer au capital de ces nouveaux entrants ou à intégrer leurs offres de services dans leurs réponses aux marchés publics).

5 Google, Apple, Facebook, Amazon

QUELQUES REPÈRES POUR S'ORIENTER DANS LA JUNGLE DES SERVICES URBAINS

En dépit de ces incertitudes, plusieurs éléments structurent cette recomposition du paysage. Le premier concerne **l'émergence de la figure des agrégateurs**. Si caractéristique de l'économie numérique, cette fonction unique recouvre en réalité une diversité de profils d'acteurs. Le second porte sur le

brouillage de la frontière entre services publics et offres privées de services urbains. Alors que cette démarcation constituait la clé de voûte de l'analyse des services urbains, son effritement oblige à élaborer de nouvelles grilles de lecture pour qualifier les mutations à l'œuvre.

Typologie des modèles d'agrégation : l'adaptation à la fragmentation peut prendre différentes formes

Comment les entreprises s'adaptent-elles à cette fragmentation, ou déconstruction⁶, de la chaîne de valeur ? Nous proposons ci-dessous une typologie des modèles d'agrégation, en distinguant :

- ▶ Le facteur d'agrégation, qui correspond à la ressource clef de l'opérateur qui va pouvoir se positionner sur une offre d'agrégation
- ▶ Le profil d'acteur qui devient agrégateur, c'est-à-dire qui va chercher à endosser un rôle d'agrégateur qu'il n'avait pas auparavant

▶ L'échelle à laquelle renvoie cette agrégation, qui détermine en conséquence la nature de ses relations avec les collectivités locales.

Trois idéotypes d'agrégateurs émergent distinctement.

FACTEUR PRINCIPAL D'AGRÉGATION	PROFIL D'ACTEUR	ÉCHELLE D'INTERVENTION
Les infrastructures	Opérateurs de réseau historiques (Transdev, Veolia, Suez, Engie mais aussi Orange ou Cisco...)	Meso : échelle de l'agglomération qui structure l'organisation des réseaux urbains (transports, énergie, téléphonie...).
Le foncier	Opérateurs immobiliers (de l'aménagement jusqu'à l'exploitation en passant par la promotion et / ou la construction)	Micro : échelle du macro-lot, allant de l'immeuble au quartier selon les cas.
Les données usagers	Plateformes numériques ciblées sur les services à la personne (Amazon, Google, Citymapper...)	Macro : échelle globalisée qui s'émanipe des frontières nationales.

Illustration 3 : typologie des facteurs d'agrégation

Source : ibicity – Espelia – Partie Prenante

6 Pour reprendre la terminologie du Boston Consulting Group dans « Le grand livre de la stratégie », Eyrolles, 2010

1. Les agrégateurs qui rentrent par les infrastructures

Le premier type d'agrégateurs concerne les opérateurs de réseaux traditionnels, qui cherchent à se positionner comme point de passage obligé entre les infrastructures et les usagers. Tout en capitalisant sur leur cœur de métier (l'exploitation d'une infrastructure sectorielle à l'échelle d'un territoire aggloméré), ils agrègent autour de cette proposition de valeur « socle » une multitude de services complémentaires tournés vers l'utilisateur.

Par exemple, avec la mise en place du compte mobilité sur Mulhouse⁷, Transdev (via sa filiale Citiway) joue ce rôle d'agrégateur, en permettant que la plupart des modes de déplacements publics ou privés de l'agglomération haut-rhinoise (parcs de vélos en libre-service, réseaux de transports en commun, parkings et autopartage) soient désormais accessibles via une interface unique. Transdev a pu se positionner sur ce dispositif initié par Mulhouse Alsace Agglomération parce que la société d'économie mixte Soléa, dont il est l'actionnaire principal (à 88%), est l'exploitant du réseau de transports en commun dans le cadre d'une délégation de service public.

Un autre exemple est celui de l'opérateur de stationnement Indigo, qui utilise son réseau de parcs de stationnement pour proposer de nouvelles offres de mobilité, tel le service de vélos partagés Weel.

L'échelle de l'agrégation est alors logiquement l'échelle de déploiement de l'infrastructure. Par exemple, lorsque le facteur d'agrégation est l'infrastructure de mobilité, l'agrégation porte sur le territoire couvert par l'Autorité Organisatrice de Mobilité. Dans le cas d'une agrégation à partir de l'infrastructure énergétique, l'échelle de l'agrégation est celle de l'infrastructure énergétique.

Dans cette logique, **l'échelle de l'infrastructure à partir de laquelle rentre l'agrégateur devient structurante pour tous les services proposés dans le cadre d'une même offre d'agrégation**. Ce repositionnement bute ainsi sur les limites de l'hybridation sectorielle : l'échelle de l'infrastructure de mobilité n'est pas exemple pas forcément là même que celle du réseau énergétique ou du circuit des déchets.

2. Les agrégateurs qui rentrent par le foncier

Le deuxième modèle d'agrégation désigne la stratégie poursuivie par les opérateurs immobiliers, à travers notamment le macro-lot. A partir de l'aménagement d'un nouvel îlot (voire d'un nouveau quartier), il s'agit d'intégrer les autres services urbains.

En effet, les nouveaux services énergétiques (cf. les smart grids), de la mobilité (cf. autopartage) ou de l'économie circulaire (recyclage, réemploi, etc.) sont souvent plus faciles à implanter dans des opérations neuves que dans un tissu urbain existant. En se positionnant comme les nouveaux « ensembliers urbains », les opérateurs immobiliers comme Eiffage, Bouygues ou Vinci cherchent à remplacer/renouveler le modèle des aménageurs en allant investir l'exploitation et engager un contact direct avec les usagers futurs de leurs bâtiments.

Un exemple de ce modèle est le rôle d'agrégation qui a été joué par Eiffage sur le projet Smartseille à Marseille, « qui fait appel au modèle intégré unique du groupe Eiffage et à de nombreux acteurs publics et privés, réunis dans un écosystème partenarial »⁸ large regroupant : autorités publiques (Etat, Mairie, Communauté urbaine, Société d'aménagement Euroméditerranée), grands groupes (Eiffage, EDF, Orange Business Services, Lafarge), PME et start-up innovantes (Enodo, Urbagri, Amplifynature, Polypop, Echy, etc.), associations environnementales (LPO, Humanité et Biodiversité, Constructions et Bioressources), organismes sociaux (CREPI et centres de formation régionaux) ou encore monde de l'enseignement et de la recherche (École d'architecture de Marseille)⁹.

Une justification de ce modèle d'agrégation est la création de valeur liée à l'optimisation (ou promesse d'optimisation) que doivent permettre les nouveaux systèmes techniques mutualisés, notamment autour de l'énergie et des smart-grids, mais aussi autour du stationnement mutualisé et intelligent. La capacité à penser simultanément investissement et gestion doit également créer de la valeur. Ce modèle nécessite de mobiliser une grande variété d'acteurs, qui soit sont de nouveaux acteurs, souvent des start-ups, soit viennent de secteurs connexes, comme l'énergie, la mobilité ou les télécommunications, et deviennent des nouveaux entrants sur le champ des projets urbains, en se positionnant sur les nouvelles étapes de la chaîne de valeur, comme la maquette numérique, le vitrage intelligent, les thermostats connectés, l'éclairage intelligent, etc.

Une particularité de ce type d'acteurs est qu'ils ont – en principe – vocation à disparaître une fois l'opération réalisée. Or l'agrégation qu'ils ont conduite en phase de réalisation du projet appelle souvent une agrégation en phase d'exploitation. Sur cette fonction d'agrégation en phase d'exploitation à l'échelle d'une unité foncière, ou d'une somme d'immeubles géographiquement voisins, on voit ainsi de plus en plus se positionner les syndics.

7 «A Mulhouse, le Compte mobilité conjugue les modes de déplacements» – Les Echos – 25/9/2018

8 Communiqué de presse Eiffage du 21 juillet 2017. <https://www.corporate.eiffage-immobilier.fr/files/live/sites/eiffage-immobilier-institutionnel/files/docs/communiqués-presse/2017/Communiqué%20Smartseille%20-%20Eiffage.pdf>

9 Source : site internet de Smartseille : <http://www.smartseille.fr/ecosysteme-partenarial.php>

3. Les agrégateurs qui rentrent par les données usagers

Le troisième modèle est le plus familier lorsqu'on parle d'agrégateurs. Il correspond à la stratégie poursuivie par les principales plateformes issues du numérique (notamment Google et Amazon), qui ne cessent de se diversifier en jouant sur leur contact direct aux usagers et leur capacité à leur proposer une offre sur-mesure adaptée à leurs usages.

Dans ce modèle, la ressource clef est la connaissance fine de l'utilisateur, que permettent les données usagers. Dans les deux premiers modèles, la finalité de l'agrégation est bien toujours de mieux s'adresser à l'utilisateur. Mais l'utilisateur était une finalité, pas un point de départ. La particularité de ce troisième

modèle est que l'utilisateur y est ici un point d'arrivée et un point de départ (via ses données).

Ce modèle est typiquement celui des plateformes ou des entreprises qui basculent d'un modèle « pipeline » à un modèle « plateforme », à l'image de Nexity qui affiche son ambition de devenir une plateforme de services, ou du modèle Amazon Home Services (présent aux États-Unis dont l'arrivée en Europe est annoncée), ou encore des conciergeries qui proposent des services à la personne.

Ce modèle est sans frontière, au sens où par exemple une conciergerie, qui agrège plusieurs offres de services à la personne, n'a pas besoin de périmétrer géographiquement les demandeurs de services et les offreurs de services qu'elle met en contact.

Cette typologie des modèles d'agrégation vise à souligner la diversité des profils d'opérateurs qui peuvent se positionner sur une même offre d'agrégation. Par exemple, le compte mobilité de Mulhouse aurait pu être mis en place par une plateforme numérique jouant de sa capacité à maîtriser les données des usagers. Mais il n'aurait alors pas pris les mêmes contours ni poursuivi les mêmes finalités. Les données sont l'équivalent pour Amazon de ce que l'infrastructure est pour Transdev ou le foncier pour Bouygues.

Cette concurrence des profils d'agrégateur trouve d'ailleurs une illustration avec l'émergence des figures de « gestionnaire de quartier », qui sont actuellement en gestation avec, par exemple, l'« éco-gestionnaire » des entrepôts MacDonald¹⁰, le « facilitateur énergétique » sur Clichy Batignolles à Paris (Cordees), l'opérateur « Smart Grids » du quartier

Nice Méridia, l'opérateur global de services urbains à l'échelle du quartier de la Confluence à Lyon, ou le « super-syndic à l'échelle du quartier » à Smartseille, ou encore les réflexions en cours sur le projet des Fabriques à Marseille. Cet acteur apparaît désormais nécessaire car de plus en plus de services et d'espaces tels qu'ils sont conçus aujourd'hui doivent être gérés à une échelle intermédiaire entre celle de l'immeuble et celle de la ville. L'expérimentation lancée par Google à Toronto avec sa filiale Sidewalk Labs témoigne de cet intérêt des géants du numérique pour l'aménagement et la gestion urbaine à l'échelle du quartier.

Aujourd'hui, les opérateurs qui semblent émerger correspondent à ces trois modèles d'intégration, mais tout l'enjeu est précisément d'arriver à faire coïncider les trois entrées : l'entrée infrastructures, l'entrée foncier, et l'entrée données usagers.

10 http://www.apc-paris.com/system/files/file_fields/2017/11/20/plaquetteeco-gestionnaire-web.pdf

Brouillage de la frontière entre service public et offre privée de service urbain

Une autre conséquence, plus durable, émerge de ce contexte mouvant : **le brouillage croissant de la frontière entre services publics et offres privées de services urbains**. Le jardin à la française des services publics urbains se trouve directement impacté par ces évolutions.

Du côté de l'offre, un nombre croissant d'opérateurs viennent faire concurrence à des services urbains pilotés par les collectivités locales. C'est par exemple le cas des offres de VTC (Voiture de Transport avec Chauffeur), dont les clients sont souvent des usagers des transports en communs. De même, le déploiement des vélos free-floating en libre-service (Gobeebike¹¹, Mobike, OFO...) grignote le marché du Vélib, assuré sous la forme d'une délégation de service public. La controverse sur le service Autolib¹² de la ville de Paris montre par ailleurs le flou qui existe entre les services d'intérêt général assurés par les collectivités et les offres privées soumises à la concurrence du marché.

Dans le secteur de l'énergie, l'émergence de l'auto-consommation collective bouscule le service public de la distribution énergétique en s'émancipant du

réseau électrique et du paiement du TURPE (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité). Malgré les réticences d'Enedis, ces pratiques sont amenées à se diffuser car elles accompagnent le déploiement d'une production d'énergie renouvelable plus décentralisée.

Ce brouillage se retrouve aussi **du côté de la demande**. Si les français restent très attachés à la notion de « service public », ils n'hésitent pas à les mettre en concurrence avec d'autres offres privées. Dans la mobilité, le développement des comparateurs d'itinéraires accentue cette évolution : les transports en commun ou les mobilités actives sont mises sur le même plan que la voiture individuelle, le VTC ou le covoiturage. Dans l'économie circulaire, les alternatives au ramassage des ordures garanties par la collectivité se multiplient : réemploi via le Bon Coin ou une ressourcerie locale, valorisation des matières recyclées par des plateformes dédiées (comme Yoyo), composts internes à la copropriété... Cet exemple prouve d'ailleurs que cette concurrence n'est pas forcément contraire à l'intérêt collectif.

Fragmentation des opérateurs, émergence de la fonction d'agrégateur et brouillage de la frontière public/privé : voici les trois caractéristiques de ce que nous proposons d'appeler la **nouvelle jungle des services urbains** pour mieux souligner la difficulté à mettre en ordre et/ou à catégoriser ce nouveau paysage. Le jardin à la française des services publics urbains demeure, mais se retrouve potentiellement (et inégalement) envahi par ces nouveaux entrants. Pour l'utilisateur, cela se traduit à la fois par une hausse

du nombre d'offres de services, mais aussi par une perte de lisibilité des services proposées, malgré l'apparition d'agrégateurs et de comparateurs. Pour la collectivité, ce changement complexifie le jeu d'acteurs. Habitée à être dans une position de donneur d'ordre face à un nombre limité d'opérateurs, elle se retrouve à devoir négocier avec une multitude d'opérateurs hétérogènes, qui ne sont pas toujours ouverts au dialogue.

11 Apparus à Paris en novembre 2017, les vélos gobeebike ont disparu en février 2018.

12 Autolib était un service public d'autopartage de voitures électriques en libre-service disponible dans l'agglomération parisienne. En 2011, la conception des Bluecar utilisées ainsi que l'exploitation du service avaient été confiées, pour une durée de 12 ans, au groupe Bolloré par le syndicat Autolib' et Vélib' Métropole. Déficitaire, le service a cessé de fonctionner fin juillet 2018. Le développement d'Uber pourrait expliquer, pour une part, l'échec d'Autolib.

La multiplication des opérateurs privés ne se traduit pas par une disparition des collectivités ni du besoin d'organisation de la ville, bien au contraire ! La fragmentation du paysage souligne la nécessité de l'action publique dans l'organisation des services urbains.

Face aux nouveaux entrants comme aux opérateurs traditionnels, les collectivités locales doivent remplir deux fonctions : réguler les opérateurs présents sur leur territoire et favoriser l'émergence de nouvelles offres de services urbains. Cela suppose de

faire évoluer la posture de l'acteur public local, pour donner une nouvelle ampleur à la notion d'autorité organisatrice.

Comment gouverner ces opérateurs hétéroclites sans être systématiquement en position de donneur d'ordre ? **Comment coordonner l'ensemble de ces acteurs, quand tous se placent en contact direct des usagers ? Sur quels fondements baser cette fonction d'organisation au-delà des seuls services publics pour intégrer l'intégralité de la chaîne de valeur des services urbains ?**

Réguler les opérateurs pour garantir l'intérêt général, à partir des trois principes du service public

Les enjeux de régulation des nouveaux opérateurs urbains commencent à émerger à l'agenda de l'action publique locale. On l'a vu avec le cas d'Airbnb et ses conséquences sur le marché immobilier. Face au risque d'accroître la tension sur le marché du logement locatif, plusieurs métropoles se sont mobilisées pour encadrer l'activité de la plateforme sur leur territoire.

Cette situation se retrouve sur le secteur de la mobilité, comme l'illustre le cas de Waze. Certaines collectivités s'alarment des effets pervers de ce calculateur d'itinéraire, qui encourage les automobilistes souhaitant éviter la congestion du réseau autoroutier à emprunter des voiries communales, alors que

celles-ci n'ont pas été conçues pour accueillir de tels flux. C'est particulièrement problématique lorsque les itinéraires indiqués par Waze passent devant des écoles ou traversent de paisibles zones résidentielles.

De telles situations restent pour l'instant limitées à un petit nombre d'opérateurs (les grandes plateformes numériques globalisées) et de territoires (les principales métropoles mondiales). Mais nul doute que ces problématiques seront amenées à se généraliser dans les années à venir. Les craintes suscitées par les offres de vélos en libre-service sans bornes sur l'usage de l'espace public ont montré que l'enjeu de régulation concerne aussi les villes moyennes et/ou des opérateurs inconnus quelques mois auparavant.

LES VILLES, PREMIER ACTEUR DE LA RÉGULATION DES SERVICES URBAINS ?

Ces exemples ont surtout l'intérêt de souligner la reconfiguration à l'œuvre dans la régulation des services urbains. Jusqu'ici, celle-ci était structurée au niveau national, par une entrée sectorielle. Le législateur fixait les principes à suivre dans chaque domaine, sur la logique du jardin à la française.

Ce mode de régulation est doublement déstabilisé. Avec l'élargissement du périmètre des services urbains et l'hybridation des acteurs, l'entrée sectorielle perd de sa pertinence. Un opérateur de flexibilité

énergétique comme EMBIX est-il un acteur de l'énergie ou de l'immobilier ? Les calculateurs d'itinéraires sont-ils des opérateurs de transport urbain ? La plupart des nouveaux entrants se retrouvent ainsi hors-catégories.

D'autre part, l'échelle nationale ne fait plus référence pour les opérateurs issus du numérique, qui sont à la fois globalisés et hyper-localisés. Par exemple Uber est une entreprise mondiale, mais elle n'intervient que dans dix métropoles françaises. Cette géographie explique la mon-

tée en puissance des collectivités locales dans la régulation des services urbains (même si l'échelle nationale reste déterminante pour tout ce qui touche au droit du travail et à la fiscalité des entreprises). Les intercommunalités en général, et les métropoles en particulier, sont en passe de devenir les principaux interlocuteurs des opérateurs de services urbains. D'autant que les plateformes numériques comprennent progressivement l'importance d'établir une relation de partenariat avec les autorités locales.

Pour les collectivités territoriales, les objectifs de cette régulation sont doubles. Il s'agit d'une part de **limiter les effets pervers provoqués sur le territoire par les nouvelles offres de service**. A côté de la qualité de service offerte à l'utilisateur, la collectivité veille

sur la contribution apportée par ce service urbain au bon fonctionnement du territoire.

Il s'agit d'autre part **d'encadrer la concurrence entre les différents opérateurs, pour éviter les dérives**

monopolistiques et les phénomènes de captation excessive de valeur par certains acteurs. La collectivité agit alors comme un arbitre entre les multiples opérateurs qui interviennent sur son territoire.

Face à ces enjeux, les trois principes fondateurs du service public (égalité, continuité et mutabilité) gardent toute leur pertinence. Elargis à l'ensemble des services urbains, ils peuvent encore servir de points cardinaux pour définir la proposition de valeur d'une collectivité régulatrice.

Le principe de continuité : une ville résiliente

L'évolution du paysage des services urbains pose de nouveaux enjeux de résilience. Comment faire pour maintenir la performance du service en cas de défaillance d'un ou plusieurs acteurs : une application qui tombe en panne, une start-up qui dépose le bilan, une source d'énergie qui s'arrête faute de vent ou de soleil ?

D'une part, par rapport aux opérateurs urbains traditionnels, **les nouveaux entrants se caractérisent par leur fragilité.** Nombreuses sont les start-ups qui promettent des innovations sans toujours être en mesure de garantir leur robustesse dans la durée. L'exemple de la crise du nouveau Vélib parisien illustre cette limite.

D'autre part, **la focalisation sur la dimension servicielle peut conduire à mettre à mal le financement des infrastructures socles à tous ces services.** En basant leur modèle économique sur la prestation de services à court terme, ces nouveaux entrants n'intègrent pas toujours les coûts liés à la construction et à l'entretien des infrastructures.

Pour limiter ces risques, la collectivité peut orienter sa régulation des services urbains autour de trois objectifs :

▶ **Organiser la compatibilité des offres de services et leur complémentarité,** pour que l'usager puisse utiliser ces différents services sans rupture (ex. de la mobilité avec l'intermodalité).

▶ **Garantir l'existence de solutions de recours,** pour pouvoir faire face aux défaillances potentielles d'un ou plusieurs maillons de la chaîne de valeur (ex. de l'énergie).

▶ **Mutualiser les ressources dans le financement des infrastructures et la réponse aux aléas (selon une logique assurantielle),** afin de garantir la pérennité économique du fonctionnement urbains.

Le principe d'égalité : une ville juste

Traditionnellement, le principe d'égalité visait à éviter les écarts de qualité de services entre les territoires. Avec la multiplication des opérateurs et la segmentation des marchés par profils d'utilisateurs, l'enjeu d'égalité se pose aussi au sein de chaque territoire.

Comment faire pour éviter que les nouvelles offres de services ne ciblent qu'une partie de la population... et ne se traduisent par une dégradation de la qualité de services pour tous les autres usagers ? On le voit sur la mobilité, où le développement des VTC côtoie une saturation croissante des transports en commun. La collectivité pourrait jouer un rôle pour réguler la différenciation des services entre les profils d'utilisateurs.

Une collectivité régulatrice aurait pour but :

▶ **D'encadrer les variations de niveau de services** pour garantir un même socle commun à l'ensemble des usagers du territoire.

▶ **D'articuler la posture de l'usager et la posture du citoyen** pour garantir la bonne articulation entre intérêt individuel et intérêt collectif.

LA SERVICIALISATION CONTRE LES COMMUNS ?

Les communs peuvent être définis comme un ensemble de biens possédés collectivement par une communauté qui pose des règles limitant l'usage individuel de ces biens pour en assurer la pérennité. En ville, l'espace public mais aussi l'air et l'eau peuvent être considérés comme relevant de ces « biens communs urbains ».

La révolution numérique porte en elle un certain nombre de facteurs susceptibles de favoriser le (re)développement de communs : création et animation facilitées de communautés d'utilisateurs à travers les réseaux

sociaux, renforcement de la valeur d'usage par rapport à la propriété de certains biens dont l'accès est facilité par le numérique, capacité à suivre facilement l'usage d'un bien, etc.

À l'inverse, à travers la servicialisation qu'elle induit, en ce qu'elle pousse les opérateurs économiques à servir toujours au plus près les attentes de chaque individu pour sécuriser leurs positions sur la chaîne de valeur, la révolution numérique peut tendre à la surconsommation de certains biens et à la désresponsabilisation des individus, flattant en eux davantage le consommateur que le citoyen.

Il revient alors aux décideurs publics locaux, via les différents leviers de régulation à leur disposition, de poser des limites au développement d'offres toujours plus individualisées, ce pour préserver les communs. L'exercice n'est pas chose facile car il implique de savoir résister à certaines demandes légitimes des usagers pris individuellement et à la pression de nouveaux entrants qui viennent parfois concurrencer les services préexistants, y compris ceux organisés par les collectivités, sur le terrain de la toujours plus grande facilité d'usage.

Le principe de mutabilité : une ville évolutive

Dans un monde où l'innovation est reine et le besoin d'efficacité (rapport entre performance et coût) toujours accru, le principe de mutabilité confirme sa pertinence mais exige là encore l'intervention des collectivités locales pour être respecté. Il s'agit notamment de **lutter contre la constitution de logiques propriétaires pour laisser possible l'entrée de nouveaux opérateurs**.

Le cadre réglementaire s'en retrouve inversé : **alors que la mutabilité des services publics était jusqu'ici rendue possible par la protection de monopoles régulés, elle semble plus passer aujourd'hui par une stimulation de la concurrence sur les offres de services**. Mais comment protéger la viabilité des opérateurs existants tout en favorisant l'émergence d'offres alternatives ? La polémique sur l'offre de vélo en free-floating au moment de la relance du Vélib parisien montre que l'équilibre n'est pas toujours facile à trouver.

Impulser de nouveaux partenariats pour renforcer l'offre de services urbains

L'organisation des services urbains ne se limite pas à une activité défensive de régulation des nouveaux entrants. Elle repose aussi sur une **logique plus proactive**, pour initier de nouveaux partenariats et faire venir d'autres opérateurs sur le territoire. En particulier, les nouvelles offres privées se sont pour l'instant focalisées sur les grandes métropoles. S'ils veulent bénéficier des effets positifs de la révolution numérique urbaine, les autres territoires doivent reprendre l'initiative.

En engageant le dialogue avec ces nouveaux opérateurs de services urbains, les collectivités poursuivent trois objectifs :

► Le premier objectif consiste à **élargir l'offre de services urbains pour les usagers et à renforcer leur qualité**. Par exemple sur la mobilité, il s'agit d'offrir d'autres alternatives à l'usage individuel de la voiture en complément du réseau de transports en commun. Cela peut passer par le développement de l'autopartage, le soutien au covoiturage ou la mise en place d'un système de paiement intégré pour l'ensemble des offres de mobilité disponibles sur le territoire. Sans se substituer aux services publics existants, ces nouvelles offres négociées pourraient

venir combler les manques identifiés. Elles sont par exemple particulièrement adaptées dans les territoires de plus faible densité, où le transport public capacitaire peine à trouver son modèle économique.

► Le second objectif vise à **venir en appui des politiques publiques du territoire**. Les opérateurs urbains pourraient devenir de précieux auxiliaires dans la mise en œuvre des orientations stratégiques de la collectivité, en diffusant de nouvelles pratiques auprès des usagers. Dans le cas de l'économie circulaire, la mise en place d'applications géolocalisées de réemploi (sur le modèle du Bon Coin) donnerait une efficacité nouvelle aux campagnes de prévention sur la réduction des déchets.

► Le troisième objectif concerne l'efficacité des services publics, dans un contexte de restrictions budgétaires structurelles. En engageant un dialogue élargi avec les opérateurs urbains, il s'agit de **mieux cerner les activités en déficit d'initiative privée sur lesquels l'acteur public devrait concentrer ses efforts**. Il s'agit aussi de **créer lorsque nécessaire les conditions d'un réexamen de l'efficacité des pratiques des opérateurs historiques**.

Attirer de nouveaux opérateurs urbains sur son territoire ne signifie pas pour autant leur laisser carte blanche. Ces partenariats ne trouvent au contraire leur intérêt que s'ils donnent lieu à un alignement entre les intérêts de ces acteurs privés et les objectifs de la collectivité publique. Cela suppose de définir une stratégie au préalable, pour donner des orientations claires à la négociation avec les opérateurs et garantir la contribution de ces nouvelles offres privées à l'intérêt collectif.

Réguler et impulser ne sont donc pas des activités opposées mais complémentaires. Elles constituent les deux faces d'une même transformation pour l'action publique locale : **étendre le domaine de l'organisation à l'ensemble des services urbains, qu'ils s'inscrivent ou non dans le cadre de la commande publique**.

Les collectivités sont aujourd'hui bousculées par le nouveau paysage des services urbains. Si ce constat se vérifie globalement, force est toutefois de constater que les situations sont très variables d'une collectivité à une autre. C'est précisément l'objectif de cette partie : donner aux collectivités les moyens d'analyser les reconfigurations de leur propre paysage des services urbains.

LE MAPPING¹³ DES OPÉRATEURS URBAINS POUR RÉVÉLER LA DIVERSITÉ DES ACTEURS EN PRÉSENCE ET METTRE EN ORDRE LA NOUVELLE JUNGLE URBAINE

Pour se repérer dans cette nouvelle jungle urbaine, la première étape consiste à **identifier les acteurs en présence, sur le territoire concerné mais aussi plus largement sur le marché des services urbains**. Il s'agit d'élargir le champ de vision au-delà des partenaires habituels de la collectivité, en prêtant une attention particulière aux nouveaux entrants.

Face au phénomène d'hybridation évoqué précédemment, il apparaît plus pertinent d'effectuer ce repérage à partir d'une entrée fonctionnelle (et non d'une entrée sectorielle plus classique). Ce travail de reformulation peut être ajusté en fonction des spécificités et des finalités publiques locales. Par exemple : « me fournir en énergie » peut être précisé sous la forme « me permettre d'être performant sur le plan énergétique ».

L'outil chaîne de valeur pour croiser les points de vue

Pour effectuer ce *mapping*, la chaîne de valeur constitue un outil très utile, car elle permet de répartir les opérateurs sur les différents maillons nécessaires à la réalisation du service. Ce recensement nécessite de combiner deux points de vue différents, qui appréhendent la chaîne de valeur par ses deux extrémités :

► **Le point de vue de l'utilisateur**, à partir de son expérience quotidienne dans l'usage du service. Cette entrée par l'utilisateur permet d'ouvrir le spectre du *mapping*, en actant l'élargissement du périmètre des services urbains. Par exemple sur la mobilité, les applications d'itinéraire, les constructeurs automobiles ou les associations de réparation de vélo peuvent être aussi importants pour l'utilisateur que l'exploitant du réseau de transports en commun. Idem pour l'économie circulaire, où la ressourcerie de quartier, l'association gestionnaire des composts et/ou le Bon Coin côtoient l'opérateur de ramassage des ordures ménagères.

► **Le point de vue des collectivités locales**, qui vont plutôt regarder la chaîne depuis l'amont. Ce sont avec les opérateurs impliqués sur la construction et l'exploitation des infrastructures que les collectivités sont le plus en contact. Cette entrée est plus classique, mais elle invite à ne pas oublier les opérateurs amont, qui restent essentiels au bon fonctionnement du service même s'ils ne sont pas toujours identifiés par les usagers.

Cet exercice permet de mieux cerner les spécificités de chaque territoire. En croisant le *mapping* du marché et le recensement des opérateurs locaux, il est alors possible de repérer les acteurs qui font défaut localement - il peut donc être intéressant d'imaginer les conditions de leur implication sur le territoire.

Il conduit aussi à distinguer les maillons sur lesquels on assiste à un foisonnement d'acteurs qu'il va falloir réguler et les maillons qui se caractérisent au contraire par un déficit d'opérateurs, au risque de mettre en péril la chaîne de valeur dans

13 *Mapping* peut se traduire par cartographie. Le terme anglais permet d'évacuer la dimension géographique pour se concentrer sur le repérage des acteurs. C'est un terme souvent utilisé en stratégie.

son ensemble. Autrement dit, il invite à prendre conscience que l'ensemble de ces opérateurs sont interdépendants, même s'ils poursuivent chacun leur propre stratégie.

On propose ci-dessous les canevas des chaînes de valeur sur la mobilité, l'immobilier, et la performance énergétique. Il conviendra de faire le même travail de repérage sur l'ensemble des services urbains relevant de la collectivité.

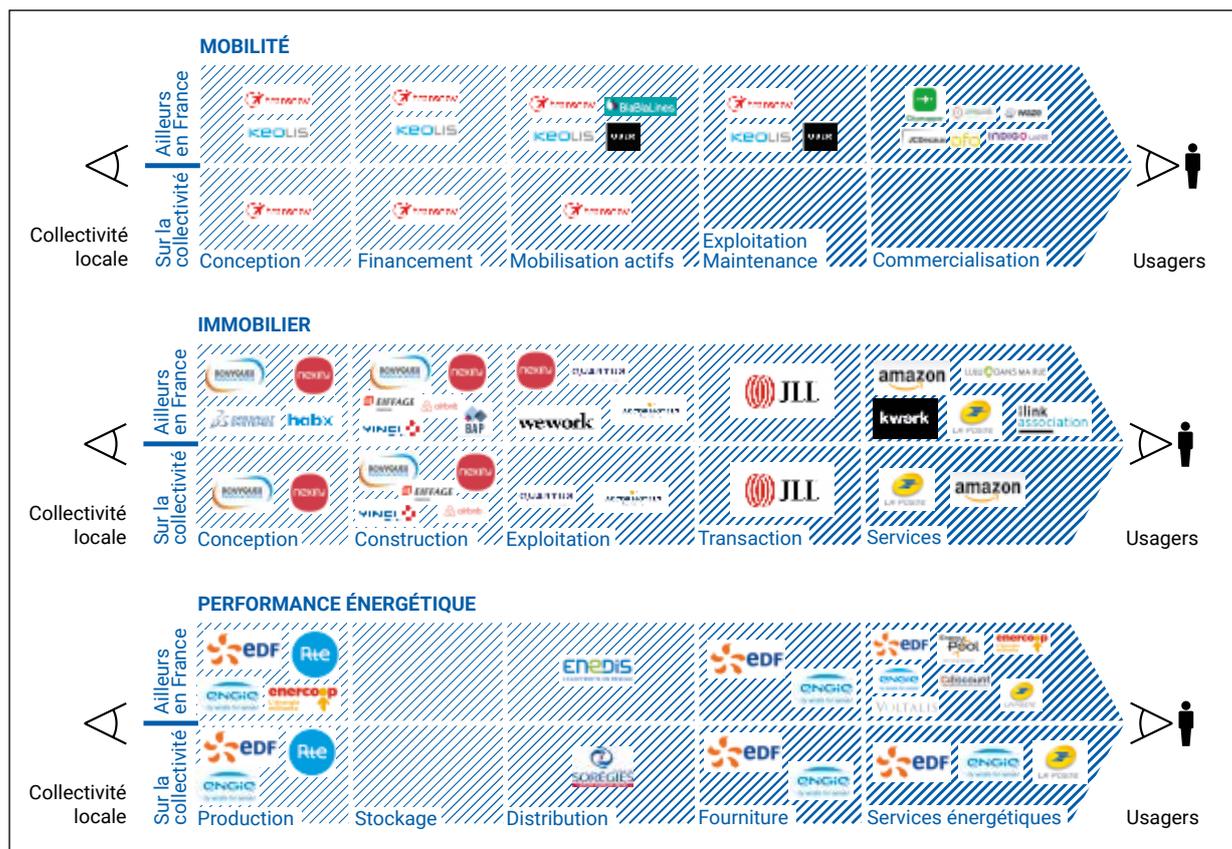


Illustration 4: utilisation de l'outil chaîne de valeur pour repérer les nouveaux entrants

Source: ibicity - Espelia - Partie Prenante

La cartographie usager-centrique des acteurs locaux des services urbains

Une autre représentation du paysage des opérateurs urbains consiste à placer l'utilisateur au cœur de cette cartographie, pour rester fidèle à l'approche

usager-centrique qui structure la nouvelle fabrique des services urbains (avec le basculement de la ville des infrastructures avec la ville des usages).

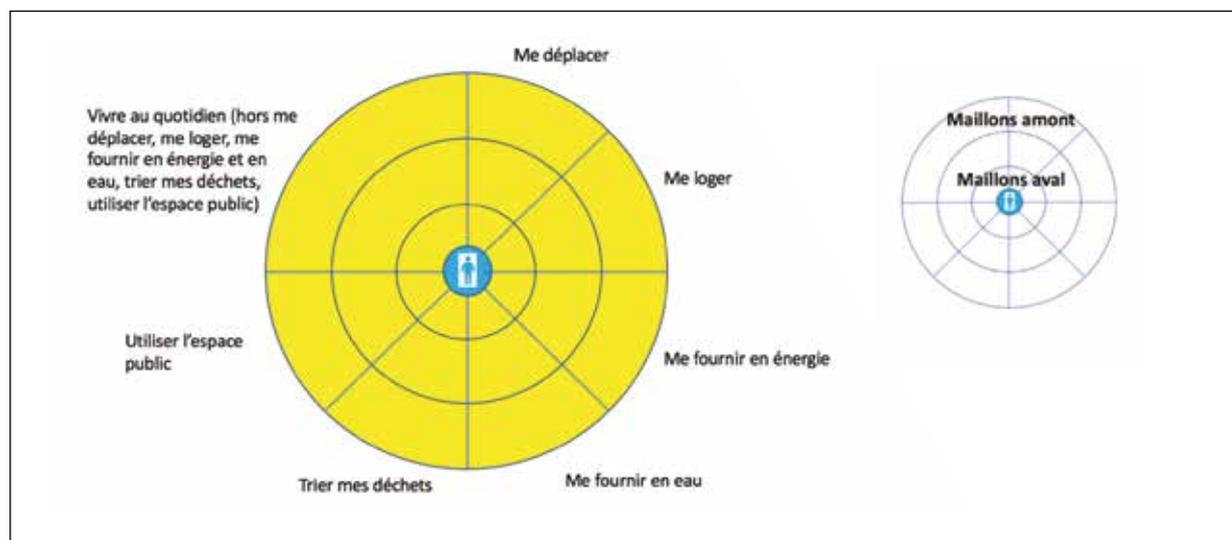


Illustration 5: cartographie usager-centrique des acteurs locaux des services urbains

Source: ibicity - Espelia - Partie Prenante

L'approche par cercles concentriques permet de garder l'idée des maillons de la chaîne de valeur en distinguant les maillons les plus amont ou les plus aval – une même entreprise peut bien-sûr être présente sur plusieurs maillons simultanément.

La représentation en cercle permet de repérer comment un même acteur peut cliqueter sur plusieurs chaînes de valeur. Tel acteur qu'il faudra peut-être par exemple réguler sur l'énergie, aura peut-être des impacts (menaces ou opportunités) sur la mobilité.

UNE TENTATIVE DE CARTOGRAPHIE DES OPÉRATEURS DE LA VILLE USAGER-CENTRIQUE

Le schéma ci-dessous est une tentative de cartographier le nouveau paysage des acteurs de la ville, en allant encore plus loin, puisqu'en élargissant l'approche au-delà des seuls services urbains. Insistant sur la dimension usager-centrique, il met

l'usager au centre du jeu d'acteurs et concerne à la fois les services urbains (énergie, eau, déchets, mobilité, stationnement, immobilier) et non urbains (sport, assurance, finance-ment, santé...), cette liste de services n'étant toutefois pas exhaustive.

Il positionne les acteurs traditionnels plutôt en amont et les plateformes au plus près de l'usager, en distinguant des plateformes plutôt mono-sectorielles et d'autres multi-sectorielles.

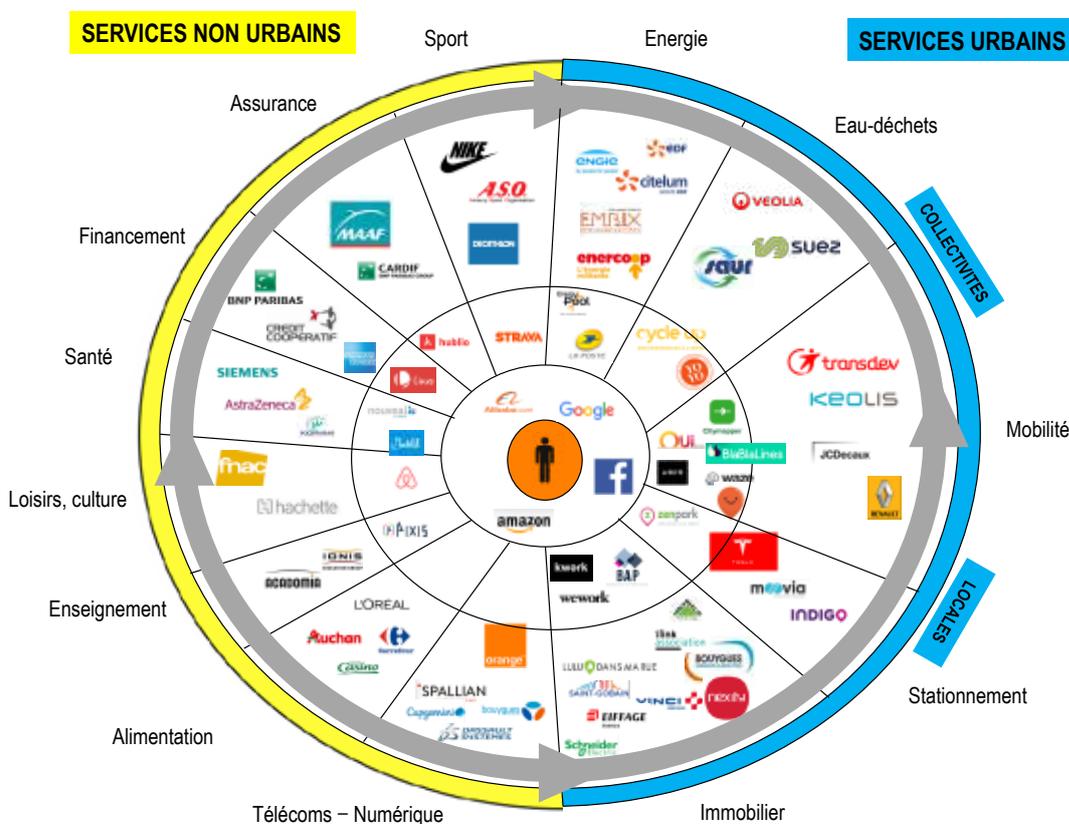


Illustration 6 : panorama des opérateurs de la ville usager-centrique

Source : ibicity - Espelia - Partie Prenante

Ce schéma montre toutefois les limites de ce type de représentation. Même s'il doit se lire de manière dynamique (la flèche grise vise à montrer que les frontières entre les secteurs se brouillent et que l'acteur d'un secteur, par exemple Strava, positionné auprès de l'usager, peut

devenir un fournisseur de données de mobilité pour les collectivités), il peut laisser croire que les positionnements sont clairs et figés. Or, les nouveaux entrants échappent aux catégories sectorielles (Airbnb est-il un acteur du tourisme ou du logement ?) et, si la plupart des nouveaux

entrants cherchent à aller au plus près de l'usager, il est difficile de dire qui en est le plus près. Dit autrement, ce schéma tend à représenter sous la forme d'un jardin à la française ce qui est d'abord une jungle, avec des acteurs foisonnants qu'il est difficile de catégoriser.

Ce *mapping* contextualisé est la première étape pour permettre à une collectivité de repenser la production des services urbains locaux. Elle vise à rendre

tangible et saisissable l'écosystème d'opérateurs que la collectivité doit être en mesure d'animer... et de réguler!

LA GRILLE D'ÉVALUATION DES IMPACTS POUR MIEUX CERNER LES BESOINS D'INTERVENTION PUBLIQUE

Dans ce contexte mouvant et foisonnant, les collectivités doivent être en mesure d'ajuster leur intervention (et leur autorité) en fonction du profil de chaque opérateur, de sa place dans la chaîne de valeur et des externalités qu'il produit. Tout l'enjeu consiste en effet à pouvoir combiner une logique défensive (se prémunir de l'arrivée d'un nouvel entrant, challenger un opérateur historique, limiter les dérives oligopolistiques, etc.) avec une logique proactive (chercher à faire venir un nouvel entrant, inviter les opérateurs actuels à développer de nouveaux services en s'alliant à telle ou telle start-up, favoriser la montée en gamme en renforçant la concurrence, etc.).

Pour aider chaque collectivité à formuler son propre diagnostic sur l'effet-induit des différents opérateurs urbains sur son territoire et l'attitude qu'elle doit adopter, nous avons construit une grille d'évaluation des impacts. [illustration 7]

Cet outil permet ainsi de qualifier, du point de vue de la collectivité, les menaces/opportunités pour chaque nouveau service, sachant que les effets varient : selon les territoires (qui peuvent par exemple être denses ou peu denses, attractifs ou peu attrac-

tifs); en fonction du projet politique de la collectivité; dans le temps. **C'est donc un outil de qualification des opérateurs, pour un service donné, sur un territoire donné.**

Cet outil est structuré autour de trois critères principaux :

- ▶ L'apport du service à l'utilisateur pris individuellement ;
- ▶ L'impact du service sur le territoire dans son ensemble ;
- ▶ La capacité de la collectivité à interagir avec l'opérateur.

Pour chacun de ces critères, la collectivité donne une note, qui peut être très négative, négative, un peu négative, ou qui peut être bonne, très bonne, excellente. Cette note est donnée sur une situation actuelle, et de manière prospective, en anticipant ce qu'il en sera à moyen terme (« demain »).

Critère 1 : Apport du service à l'utilisateur pris individuellement

Le premier critère est envisagé du point de vue de l'utilisateur individuel (autrement dit, de chaque individu qui utilise le service). Il correspond à la question : quelle est la valeur ajoutée spécifique du service pour l'utilisateur ? et quelle en est la pérennité dans le temps ?

Il réunit plusieurs sous-critères :

- ▶ L'utilité du service : la proposition de valeur correspond-elle à un besoin marqué ou à l'ajout d'une fonctionnalité plus anecdotique ?
- ▶ La facilité d'usage, la commodité du service : l'usage du service est-il grandement facilité par rapport à l'offre existante ?
- ▶ L'accessibilité du tarif : quel est le segment de clientèle visé par ce service ? Quelle part cela représente-t-il sur la population du territoire concerné ?
- ▶ Les contreparties associées (*data*, publicité¹⁴) : à l'échelle de chaque utilisateur, quelles sont les contreparties qui viennent s'ajouter à la tarification du service ?

- ▶ L'étendue des utilisateurs potentiels.

Au départ (« aujourd'hui »), la note sur ce critère est forcément positive, sinon le service n'aurait pas rencontré de marché. En revanche, l'évolution peut être négative. Par exemple si Uber bénéficie demain d'une position hégémonique sur le transport de voiture avec chauffeur à la demande, on peut imaginer qu'il augmente ses tarifs ou qu'il concentre son intervention sur certains trajets en laissant d'autres usages orphelins.

Les sous-critères permettent de préciser et de qualifier l'appréciation globale sur l'apport du service à l'utilisateur. La pondération entre ces différents critères relève d'un arbitrage politique. On peut d'ailleurs suggérer que les lignes correspondant aux sous-critères soient plutôt remplies par les services de la collectivité, tandis que le critère global serait noté par les élus.

14 Le fait d'accepter de donner ses données ou d'accepter de recevoir de la publicité est une autre manière de payer un prix

Critère 2 : Impact du service sur le territoire considéré

L'entrée par le territoire dans son ensemble vise à aborder la question des externalités produites par le service: les externalités positives produites sur le territoire par l'arrivée du service compensent-elles les externalités négatives? Par rapport à l'entrée précédente, **on met l'accent sur le citoyen plutôt que sur l'utilisateur.**

Les sous-critères sont :

- ▶ Le fait que le service génère des usages qui peuvent être cohérents avec ceux voulus par les collectivités locales, ou au contraire concurrents. Par exemple, le fait qu'une application comme Waze conduise sur certaines petites villes à emprunter des chemins ruraux qui ne sont pas du tout adaptés;
- ▶ Le fait que le service contribue, ou non, aux objectifs du territoire et à son attractivité. Dans la même petite ville, la plateforme Airbnb sera peut-être le gage de maintenir une activité touristique pour la commune;
- ▶ Le fait que le service transforme, ou non, la nature des liens et des échanges, en conduisant à une monétisation des échanges ou à une dématérialisation;

▶ Le fait que les impacts soient homogènes ou contrastés selon les types d'utilisateurs du territoire. Par exemple, dans certains cas, les plateformes de type Airbnb peuvent venir concurrencer des hôteliers, et si la collectivité considère que cette plateforme contribue à ses objectifs, peut-être faudra-t-il qu'elle prévoie des mesures d'accompagnement vis-à-vis des hôteliers qui subissent les conséquences négatives de ce nouveau service jugé comme positif à l'échelle du territoire;

▶ Le fait que ces nouveaux entrants permettent de mobiliser des actifs qui seraient sous-utilisés et qui sont manquants sur le territoire. Là encore Airbnb est un bon exemple, en ce qu'il peut permettre, sur certains territoires, d'activer les logements sous-utilisés alors même que l'offre d'hébergement sur la commune est insuffisante;

▶ Le fait que ces nouveaux entrants offrent une complémentarité avec les services urbains existants ou au contraire viennent les concurrencer;

▶ Le fait que ces nouveaux entrants prennent place parmi les opérateurs existants ou viennent les déstabiliser.

Critère 3 : Capacité de la collectivité à interagir

Ce troisième critère concerne la capacité de la collectivité à se poser comme interlocuteur, soit pour réguler l'opérateur, soit pour l'attirer sur son territoire. Le point de vue est celui de la collectivité en tant qu'institution.

La question posée consiste à évaluer le rapport de force et la marge de négociation entre la collectivité et l'opérateur. Par rapport aux deux premiers critères, l'approche est davantage centrée sur l'opérateur que sur le service.

Les sous-critères sont :

- ▶ La qualité du rapport entre la collectivité et ce nouvel entrant. Ce rapport peut être conflictuel, inexistant ou partenarial;
- ▶ Le fait que l'opérateur dispose d'un ancrage local, ce qui permet a priori une capacité d'interaction plus forte, ou au contraire le fait qu'il soit globalisé;

▶ Le poids relatif de la collectivité en termes d'images et/ou de part de marché de l'opérateur;

▶ La dépendance, ou non, de l'opérateur à des ressources-clefs de la collectivité ou à ses autorisations;

▶ La maîtrise ou non par l'opérateur d'un chaînon sur la chaîne de valeur du service;

▶ L'existence ou l'absence de services alternatifs à celui proposé par l'opérateur.

COLLECTIVITÉ:

OPÉRATEUR:

SERVICE:

CRITÈRE	POINT DE VUE	QUESTION	SOUS-CRITÈRE	---	--	-	+	+++	+++
APPORT DU SERVICE A L'USAGER	USAGER INDIVIDUEL (usager individuel du service personne physique)	Quel est l'apport du service, y compris dans la durée ?	Utilité du service (indispensable / superflu)						
			Facilité d'usage / commodité						
			Accessibilité tarif						
			Contreparties associées (data, publicité)						
			Etendue des usagers potentiels						
			Ensemble						
IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE	TERRITOIRE (Communauté usagers / citoyens du territoire)	Les externalités positives produites compensent-elles les externalités négatives ?	Génération usages cohérents / concurrents à ceux voulus par CL						
			Contribution aux objectifs du territoire et à son attractivité						
			Transformation nature des liens et échanges (monétisation, dématérialisation...)						
			Impacts homogènes / contrastés selon les types d'usagers du territoire						
			Capacité mobilisation actifs sous-utilisés manquants sur territoire						
			Complémentarité / concurrence service urbain en place						
			Stabilité / déstabilisation des opérateurs en place						
Ensemble									
CAPACITE DE LA COLLECTIVITE A INTERAGIR	COLLECTIVITE LOCALE	Quel est le rapport de force et la marge de négociation entre la collectivité et l'opérateur ? (approche centrée davantage opérateur que service)	Rapport conflictuel / absent / partenarial						
			Ancrage local versus globalisé de l'opérateur						
			Force / faiblesse poids de la CL en termes d'image / part de marché de l'opérateur						
			Dépendance / non-dépendance opérateur à ressources-clefs de la CL ou autorisations CL						
			Maîtrise / non-maîtrise par l'opérateur d'un chaînon sur la chaîne de valeur du service						
			Existence / absence de services alternatifs à celui proposés par l'opérateur						
Ensemble									

● Aujourd'hui ○ Demain

Illustration 7 : grille d'évaluation des impacts

Source: ibicity - Espelia - Partie Prenante

COLLECTIVITÉ: PARIS

OPÉRATEUR: AIRBNB

ACTIVITÉ: LOCATION TOURISTIQUE

CRITÈRE	POINT DE VUE	QUESTION	SOUS-CRITÈRE	---	--	-	+	+++	+++		
APPORT DU SERVICE A L'USAGER	USAGER INDIVIDUEL (usager individuel du service personne physique)	Quel est l'apport du service, y compris dans la durée ?	Utilité du service (indispensable / superflu)				○←●				
			Facilité d'usage / commodité				○←●				
			Accessibilité tarif								
			Contreparties associées (data, publicité)					●→○			
			Etendue des usagers potentiels					●→○			
			Ensemble						■		
			IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE	TERRITOIRE (Communauté usagers / citoyens du territoire)	Les externalités positives produites compensent-elles les externalités négatives ?	Génération usages cohérents / concurrents à ceux voulus par CL		●→○			
Contribution aux objectifs du territoire et à son attractivité							●→○				
Transformation nature des liens et échanges (monétisation, dématérialisation...)		●→○									
Impacts homogènes / contrastés selon les types d'usagers du territoire		●→○									
Capacité mobilisation actifs sous-utilisés manquants sur territoire								●→○			
Complémentarité / concurrence service urbain en place		●→○									
Stabilité / déstabilisation des opérateurs en place		●→○									
Ensemble						■					
CAPACITE DE LA COLLECTIVITE A INTERAGIR	COLLECTIVITE LOCALE	Quel est le rapport de force et la marge de négociation entre la collectivité et l'opérateur? (approche centrée davantage opérateur que service)	Rapport conflictuel / absent / partenarial				●→○				
			Ancrage local versus globalisé de l'opérateur		●→○						
			Force / faiblesse poids de la CL en termes d'image / part de marché de l'opérateur						●→○		
			Dépendance / non-dépendance opérateur à ressources-clefs de la CL ou autorisations CL		●→○						
			Maîtrise / non-maîtrise par l'opérateur d'un chaînon sur la chaîne de valeur du service					●→○			
			Existence / absence de services alternatifs à celui proposés par l'opérateur					○←●			
			Ensemble						■		

● Aujourd'hui ○ Demain

Illustration 8 : grille des impacts du service de location touristique d'Airbnb à Paris (en essayant de nous mettre à la place de la collectivité)

Source : ibicity - Espelia - Partie Prenante

Grille résumée et simplifiée

Cette grille d'évaluation des impacts peut ensuite être «résumée» en ne gardant que la note d'ensemble pour chacun des critères, comme le montre le schéma ci-dessous.

Elle peut ensuite être «simplifiée» en ne gardant pour chaque critère que deux notations : rouge ou vert, et en ne retenant que la situation présente.

COLLECTIVITÉ: OPÉRATEUR: ACTIVITÉ: <input checked="" type="checkbox"/> Aujourd'hui <input type="checkbox"/> Demain	CRITÈRE	---	--	-	+	+++	+++
	APPORT SERVICE À L'USAGER						
	IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE						
	CAPACITÉ DE LA COLLECTIVITÉ À INTERAGIR						

Illustration 9 : grille d'évaluation des impacts résumée

Source: ibicity – Espelia – Partie Prenante

COLLECTIVITÉ: OPÉRATEUR: ACTIVITÉ: <input checked="" type="checkbox"/> Négatif <input checked="" type="checkbox"/> Positif	APPORT SERVICE À L'USAGER		
	IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE		
	CAPACITÉ DE LA COLLECTIVITÉ À INTERAGIR		

Illustration 10 : grille d'évaluation simplifiée des impacts aujourd'hui

Source: ibicity – Espelia – Partie Prenante

COLLECTIVITÉ: PARIS OPÉRATEUR: AIRBNB ACTIVITÉ: LOCATION TOURISTIQUE <input checked="" type="checkbox"/> Aujourd'hui <input type="checkbox"/> Demain	CRITÈRE	---	--	-	+	+++	+++
	APPORT SERVICE À L'USAGER				<input checked="" type="checkbox"/>		
	IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	CAPACITÉ DE LA COLLECTIVITÉ À INTERAGIR			<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

Illustration 11 : grille d'évaluation des impacts résumée du service de location touristique d'Airbnb à Paris

Source: ibicity – Espelia – Partie Prenante

COLLECTIVITÉ: PARIS OPÉRATEUR: AIRBNB ACTIVITÉ: LOCATION TOURISTIQUE <input checked="" type="checkbox"/> Négatif <input checked="" type="checkbox"/> Positif	APPORT SERVICE À L'USAGER		<input checked="" type="checkbox"/>
	IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE	<input checked="" type="checkbox"/>	
	CAPACITÉ DE LA COLLECTIVITÉ À INTERAGIR	<input checked="" type="checkbox"/>	

Illustration 12 : grille d'évaluation des impacts simplifiée, aujourd'hui, du service de location touristique d'Airbnb à Paris

Source: ibicity – Espelia – Partie Prenante

Quatre situations contrastées, qui appellent chacune une mission différente pour la collectivité

Le but de cet outil « grille d'évaluation des impacts » n'est pas de dire qui sont les « bons » et les « méchants », mais à quelles conditions un service porté par un opérateur peut être positif pour l'intérêt général d'un territoire donné. En effet, **cette grille constitue le point de départ à la réflexion sur le rôle que la collectivité doit prendre en charge.**

Dans la mesure où le premier critère (« apport du service à l'utilisateur ») est, à aujourd'hui, forcément au vert (un nouvel entrant ne se développera pas sur un territoire s'il ne rencontre pas les attentes des usagers¹⁵), seulement quatre situations initiales sont possibles. Elles sont présentées dans l'illustration ci-dessous.

Situation 1			Situation 2		
APPORT SERVICE À L'USAGER		Positif	APPORT SERVICE À L'USAGER		Positif
IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE		Positif	IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE		Positif
CAPACITÉ DE LA COLLECTIVITÉ À INTERAGIR		Positif	CAPACITÉ DE LA COLLECTIVITÉ À INTERAGIR	Négatif	

Situation actuelle : tout va bien.

Enjeu : s'assurer que ça va le rester.

Rôle collectivité : encourager ce service pour lui donner plus d'ampleur, tout en assurant qu'en changeant d'échelle le service restera positif pour l'utilisateur, le territoire et équilibré avec la collectivité locale.

Situation 3			Situation 4		
APPORT SERVICE À L'USAGER		Positif	APPORT SERVICE À L'USAGER		Positif
IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE	Négatif		IMPACT DU SERVICE SUR LE TERRITOIRE	Négatif	
CAPACITÉ DE LA COLLECTIVITÉ À INTERAGIR		Positif	CAPACITÉ DE LA COLLECTIVITÉ À INTERAGIR	Négatif	

Situation actuelle : problématique

Enjeu : résoudre externalités de manière conjointe.

Rôle collectivité : discuter rapidement avec l'opérateur car son service pose question.

Menaces : mettre fin aux externalités ou au service.

	Négatif		Positif
--	---------	--	---------

Illustration 13 : situations initiales possibles

Source: ibicity - Espelia - Partie Prenante

15 Ce critère est surtout intéressant quand on se projette à « demain »

La grille simplifiée d'évaluation des impacts permet ainsi de distinguer quatre situations possibles, qui appellent chacune un rôle différent de la collectivité :

► **Situation 1** : la situation actuelle est globalement positive, l'apport pour l'utilisateur converge avec un impact positif sur le territoire et l'opérateur entretient un partenariat équilibré avec la collectivité. Dans ce cas, le but est de s'assurer que la situation va perdurer dans le temps. Le rôle de la collectivité peut alors être double. **Sur un mode proactif, il s'agit d'encourager ce service en lui donnant plus d'ampleur en utilisant les ressources de la collectivité pour renforcer sa visibilité et faciliter son déploiement. Sur un mode défensif, la collectivité doit aussi veiller à ce que la montée en puissance de ce service ne se traduise ni par une dérive monopolistique (au détriment des autres opérateurs), ni par une dégradation du service et/ou une augmentation de ses tarifs (au détriment des usagers).** Dit autrement, comment conforter ce service sans perturber l'équilibre de la chaîne de valeur ni modifier ses externalités ?

► **Situation 2** : l'apport du service est bénéfique pour l'utilisateur et ses externalités sont globalement positives, mais les interactions avec la collectivité sont fragiles. Le risque est alors que l'opérateur profite de ce rapport déséquilibré pour cannibaliser le reste de la chaîne de valeur. En outre, rien ne garantit que le renforcement du service se fasse en adéquation avec la stratégie de moyen terme défendue par l'acteur public sur son territoire. **Tout l'enjeu**

consiste alors pour la collectivité à mobiliser d'autres leviers pour établir un partenariat avec l'opérateur concerné, ou du moins encadrer l'évolution de son service. Celle-ci peut se placer en intermédiaire avec les autres opérateurs du territoire pour structurer davantage l'écosystème local. Elle peut aussi souligner (voire restreindre) l'accès à certaines ressources qu'elle maîtrise, comme l'espace public ou les infrastructures.

► **Situation 3** : l'apport du service est jugé bénéfique pour l'utilisateur mais négatif pour le territoire. Dans ce cas, l'intérêt individuel (de chaque usager pris séparément) entre en conflit avec l'intérêt général (des citoyens pris collectivement). L'action de la collectivité prend alors tout son sens. Elle doit **mettre en place les mécanismes de régulation pour limiter les externalités positives (par exemple en signant une charte avec l'opérateur ou en renforçant ses exigences sur certains critères sociaux ou environnementaux).** Elle peut aussi amplifier les externalités positives, en invitant l'opérateur à travailler avec d'autres opérateurs du territoire ou à mieux s'inscrire dans ses documents de planification.

► **Situation 4** : celle-ci reprend la situation précédente, sans que la collectivité soit en mesure d'engager le dialogue avec l'opérateur concerné. Dans ce cas, cela nécessite de mobiliser des leviers pour **contraindre l'opérateur (voire les usagers) à mettre fin à ce service ou à le modifier.**

3 COMMENT GOUVERNER ?

Après nous être interrogés sur le « pourquoi » et le « qui » gouverner, cette partie vise à étudier la façon dont les collectivités peuvent exercer une influence plus ou moins forte sur les services urbains – et acteurs associés – sur lesquels elles souhaitent ou doivent intervenir.

Nous l'avons vu, la transformation du paysage des opérateurs urbains rend insuffisants, voire inopérants, les outils les plus utilisés classiquement par les collectivités pour gouverner les services urbains (notamment via la commande publique).

Pour continuer à agir, les collectivités sont désormais dans l'obligation de diversifier leurs postures et de mobiliser de nouveaux leviers de régulation.

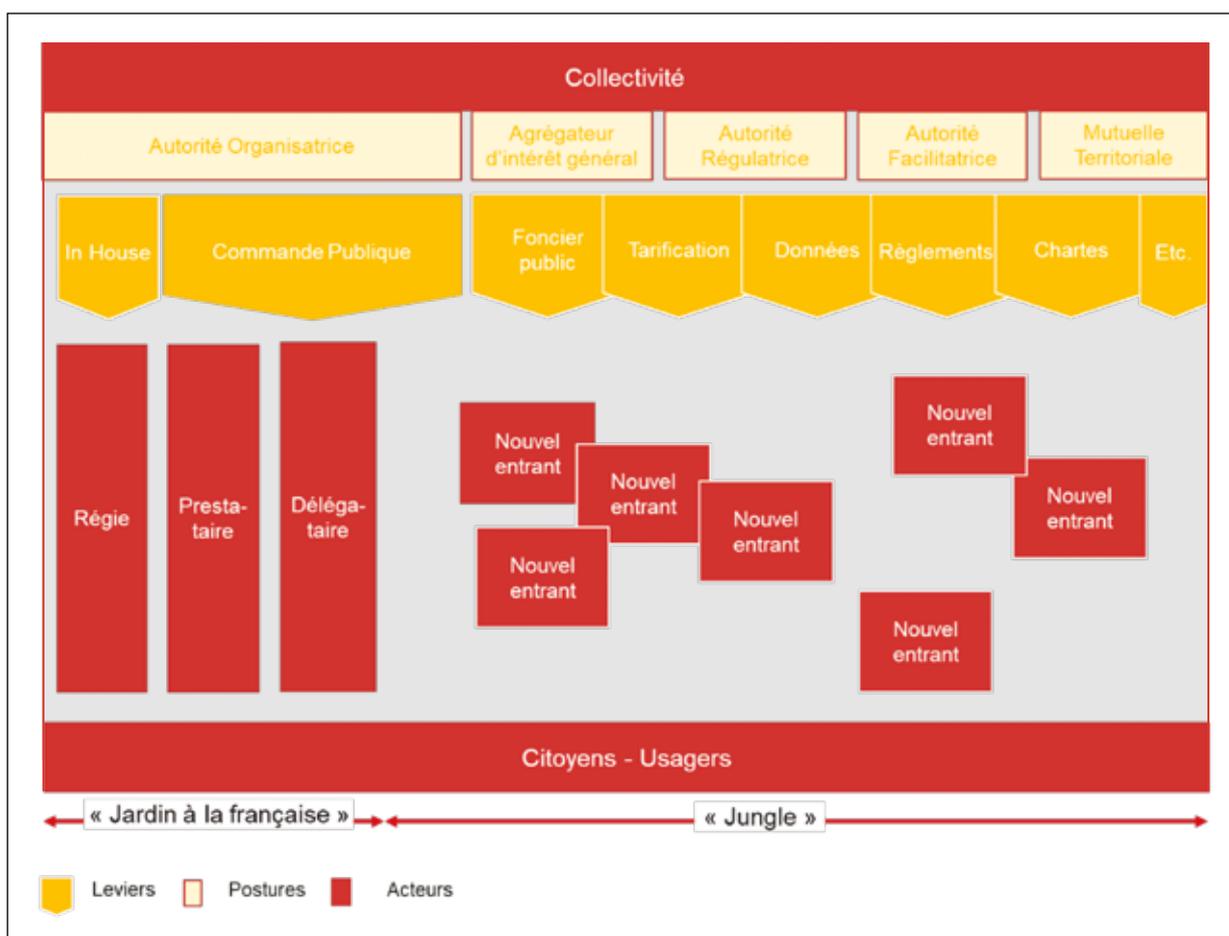


Illustration 14 : leviers et postures des collectivités locales

Source : ibicity – Espelia – Partie Prenante

LES DIFFÉRENTES POSTURES ENVISAGEABLES

Pour illustrer cette nécessaire diversification, nous avons identifié plusieurs postures types pouvant être adoptées par la collectivité en essayant à chaque fois de les placer sur la chaîne de valeur.

La définition de la posture à adopter varie selon les secteurs de services urbains concernés et selon chaque opérateur. Elle combine une logique d'opportunité et une logique de faisabilité.

► La **logique d'opportunité** définit le degré de régulation à mettre en place, en fonction du projet politique de la collectivité (ex. une offre de mobilité performante accessible pour tous, un équilibre en

consommation et production énergétique locale, etc.) et des externalités produites par les opérateurs. Elle renvoie à la fois au *mapping* des nouveaux entrants et aux deux premiers critères de la grille d'évaluation des impacts ;

► La **logique de faisabilité** définit les modalités de la régulation des différents acteurs positionnés sur la chaîne de valeur du secteur, en fonction des leviers mobilisables par la collectivité et de la nature de la négociation avec chaque opérateur. Elle renvoie ainsi au troisième critère de la grille d'évaluation des impacts.

La collectivité comme autorité régulatrice

Dans cette posture, la collectivité conserve son rôle de régulateur mais élargit le recours au levier réglementaire pour organiser les services urbains. La réglementation ne porte plus uniquement sur le service lui-même (à travers les obligations d'intérêt général). Elle vise surtout à **encadrer les relations entre opérateurs**.

La collectivité veille à la bonne articulation entre les différents maillons de la chaîne. Trois enjeux pourraient guider une telle régulation :

► **Un enjeu de complémentarité**, pour s'assurer que l'offre nouvelle portée par un opérateur vient bien élargir la palette de services offerte à l'utilisateur et non accroître la concurrence sur des services déjà existants.

► **Un enjeu de compatibilité** (ou d'interopérabilité), pour garantir que chaque opérateur puisse utiliser dans son fonctionnement les services proposés par d'autres opérateurs (sur le modèle des API dans le

numérique). Cet enjeu se retrouve notamment sur la question de l'*open data*, dont la réussite repose sur un important travail de normalisation des données pour rendre leur croisement possible.

► **Un enjeu de partage de la valeur**, pour lutter contre les phénomènes de captation de valeur par un maillon spécifique dont le positionnement stratégique lui permettrait de ponctionner à outrance les autres maillons. La juste répartition de la valeur est délicate à objectiver. Mais l'exemple des Etats généraux de l'alimentation conduits à l'automne 2017 illustre cette logique, en encadrant la pratique des ventes à perte et en régulant les négociations entre producteurs et distributeurs.

La question des données constitue un levier décisif pour mettre en œuvre cette posture de manager de la chaîne de valeur. Les *big data* représentent en effet un langage commun susceptible d'améliorer l'intégration des différents maillons et leur mise en adéquation avec les besoins des usagers.

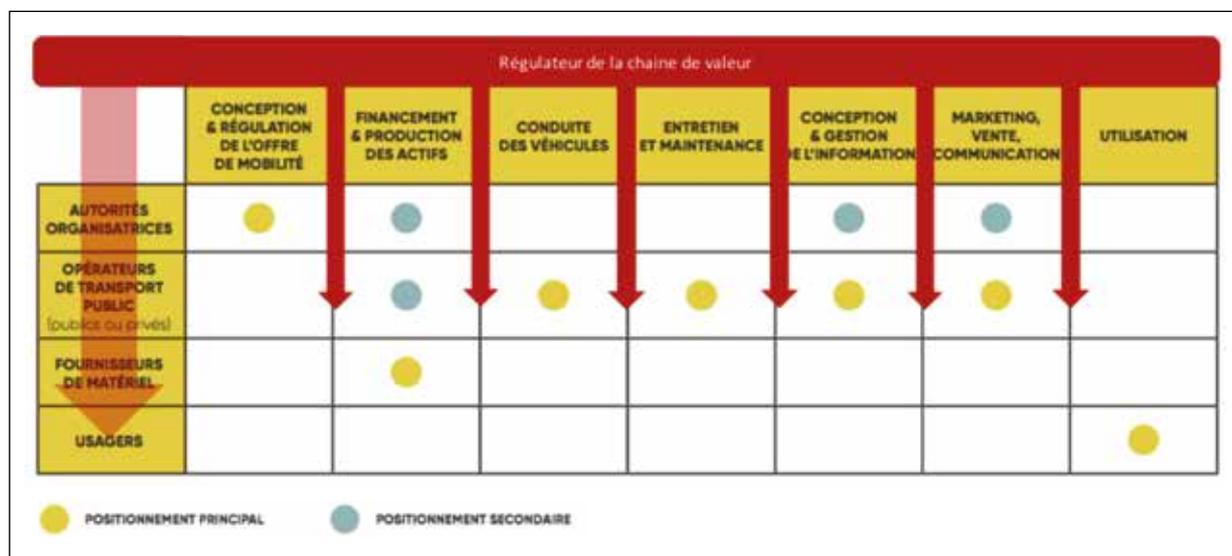


Illustration 15: la collectivité comme autorité régulatrice

Source: ibicity - Espelia - Partie Prenante

La collectivité comme agrégateur d'intérêt général

Cette deuxième figure est sans doute la plus volontariste face aux nouveaux entrants. **Il s'agit de positionner la collectivité comme un agrégateur d'intérêt général, en intégrant sur une même plateforme l'ensemble des services urbains disponibles sur son territoire.**

Comme pour les agrégateurs privés, la collectivité se place en interface directe avec les usagers, que ce soit via un support numérique ou physique. Mais contrairement aux GAFAs mondialisés, l'ancrage géographique constitue un élément clé de sa proposition de valeur. Elle facilite la proximité avec les usagers, la viabilité des informations et la mise en synergie entre les différents services urbains.

En se positionnant comme point de passage obligé pour l'ensemble des opérateurs voulant intervenir

sur ce territoire, cet agrégateur permet aussi à la collectivité d'intervenir pour pondérer les différentes offres en fonction de critères définis collectivement.

Par exemple sur la mobilité, cela peut être le temps de déplacement, mais aussi les émissions carbone ou le prix estimé. L'algorithme peut aussi mettre en avant les modes actifs ou partagés, pour décliner les orientations du Plan de Déplacements Urbains (PDU). Il agit ainsi comme un système de bonus / malus, de manière à renforcer la visibilité des services considérés comme les plus vertueux. On peut d'ailleurs faire la parallèle avec le site quefaire.paris qui recense les activités et événements organisés dans la capitale, en accordant une large place aux programmes soutenus par la ville.

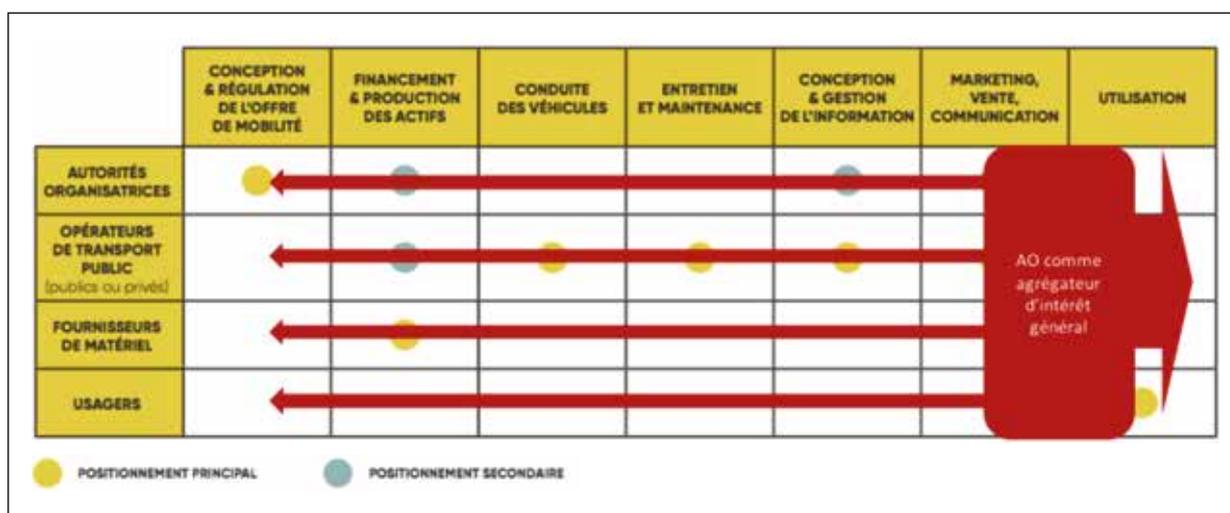


Illustration 16 : la collectivité comme agrégateur d'intérêt général

Source : ibicity – Espelia – Partie Prenante

VERS DES AGENCES LOCALES DE RÉGULATION ?

Il existe en France de nombreuses agences de régulation au niveau national telles notamment l'ARAFER (transport), la CRE (énergie) ou l'ARCEP (télécom). Leur développement s'est accentué avec la « dérégulation » des services publics, notamment sous l'influence du droit communautaire, et la fin des monopoles des opérateurs publics historiques (SNCF, EDF, France Telecom, etc.).

Leurs rôles couvrent classiquement tout ou partie des fonctions suivantes : garantir l'équité dans l'accès aux infrastructures publiques (ex.

gares, réseau, etc.) et sécuriser leur financement, définir et contrôler la politique de tarification des services, poser les principes de péréquation entre usagers et acteurs, vérifier le respect des règles de concurrence et des contrats, etc.

Elles se sont imposées comme des acteurs reconnus de la régulation d'un secteur ou de plusieurs secteurs dans un contexte marqué par une pluralité d'opérateurs économiques et, parfois, l'absence de contrat entre les autorités publiques et ses opérateurs.

La création de régulateurs indépendants du gouvernement et de l'administration, vise à positionner ces acteurs comme ne pouvant être distraits de l'intérêt à court, moyen et long termes des secteurs qu'ils sont chargés de réguler et ainsi renforcer leur légitimité vis-à-vis des parties prenantes, notamment celles sujettes à régulation.

De tels acteurs n'existent en revanche pas à ce jour au niveau local. Dans un contexte marqué par le fait que de plus en plus d'activités doivent être mises en œuvre localement pour l'être

durablement et font l'objet d'une décentralisation croissante, nous pourrions voir émerger des agences de régulation locales de l'énergie, des transports, etc. De tels acteurs pourraient également émerger pour régu-

ler l'accès à l'espace public comme infrastructure, l'accès à certaines données « publiques », etc. Indépendant d'une strate de collectivité en particulier (ex. région vs. métropole), ils pourraient également constituer

des lieux d'exercice partagé d'une action de régulation entre plusieurs collectivités pour des services nécessitant une offre sans couture.

La collectivité comme autorité facilitatrice

Cette troisième posture est plus modeste. Dans ce cas, la collectivité ne vient pas apporter de nouvelles contraintes ou proposer sa propre plateforme.

Elle se contente de fluidifier les relations entre les opérateurs de services urbains, qu'ils soient publics ou privés.

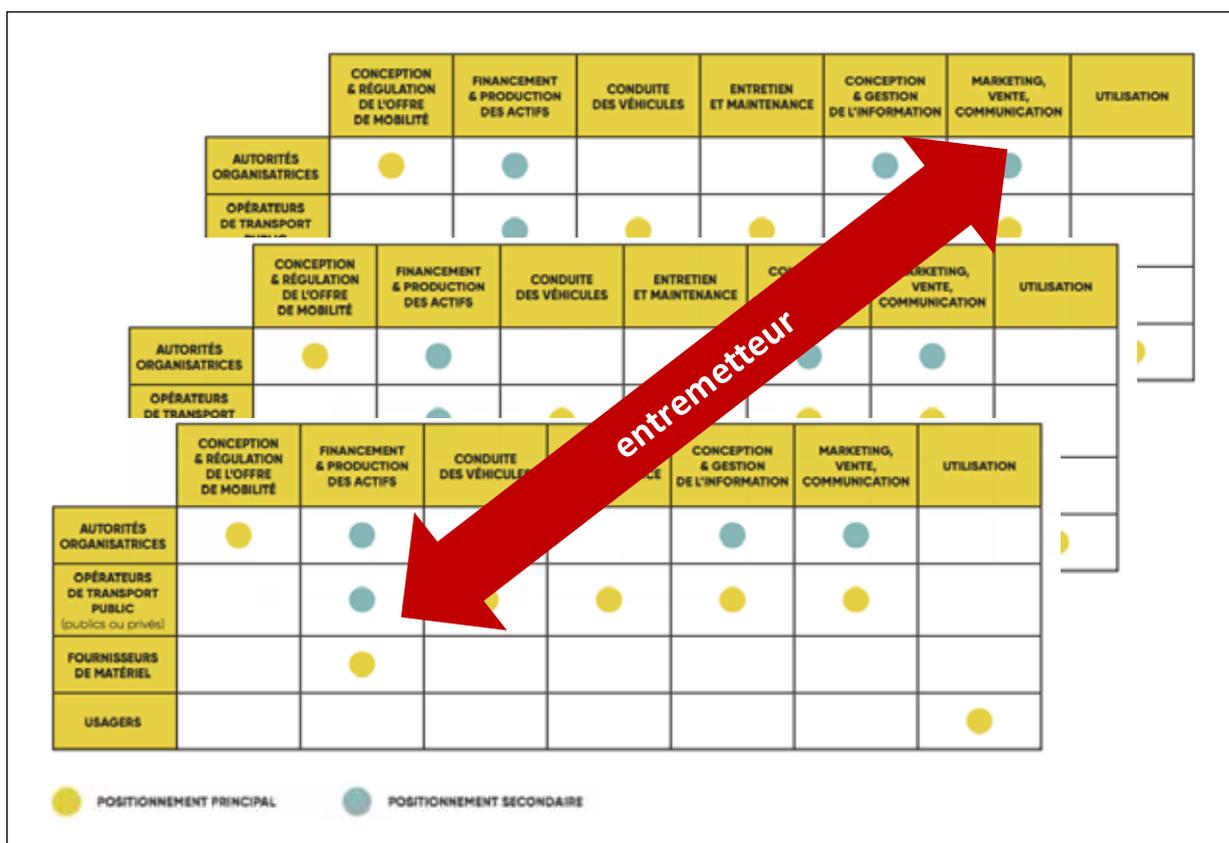


Illustration 17 : la collectivité comme autorité facilitatrice

Source : ibicity – Espelia – Partie Prenante

Le rôle de la collectivité consiste alors à **réduire les cloisonnements entre les différents secteurs de services urbains et à impulser de nouveaux croisements entre des chaînes de valeur jusqu'ici dissociées.**

Le développement des appels à projets urbains innovants de type Réinventer témoigne de cette posture. Tout en s'émancipant du cadre de la commande publique, ces concours invitent les acteurs de l'aménagement à se rapprocher de ceux de l'immobilier (centrés sur l'exploitation) et des opérateurs de l'énergie et de l'économie circulaire.

Ce rôle d'entremetteur permet à la collectivité d'accompagner l'émergence de nouveaux opérateurs ve-

nant combler les maillons manquants de la chaîne de valeur. Il vise aussi à donner plus de place aux acteurs qui contribuent davantage à l'intérêt collectif et/ou qui ont une forte implication territoriale, comme par exemple les structures de l'urbanisme transitoire souvent issues de l'économie sociale et solidaire.

De quels autres leviers les collectivités disposent-elles pour jouer ce rôle d'intermédiation ? Sur quels critères doivent-elles soutenir l'émergence de certains acteurs plutôt que d'autres ? Comment faire pour que ce croisement entre les chaînes de valeur s'accompagne d'une répartition des rôles équilibrée ?

La collectivité comme mutuelle territoriale

La posture de la mutuelle a pour but de garantir la résilience de la ville servicielle, en cas de défaillance d'un opérateur. Du fait de l'interdépendance croissante entre les acteurs des services urbains, ce risque de défaillance devient de plus en plus prégnant: un seul maillon vous manque, et tout est perturbé. Et ce alors même que chaque opérateur se focalise sur son propre maillon, sans se soucier du bon fonctionnement du reste de la chaîne.

Dans cette perspective, l'autorité organisatrice vise à réaffirmer la nécessaire solidarité entre les opérateurs de services urbains. Traditionnellement orga-

nisée sur une base sectorielle (la défaillance d'un maillon dans la distribution d'énergie est prise en charge par les énergéticiens, quel que soit le territoire concerné), cette solidarité aurait vocation à s'établir sur une base territoriale pour tirer les conséquences de l'hybridation sectorielle (si la distribution d'énergie s'enraye, cela aura des conséquences directes sur l'opérateur de véhicule électrique en libre-service du territoire). Il s'agit donc de mutualiser les risques à l'échelle d'un même territoire, pour pouvoir garantir collectivement la continuité des services urbains.

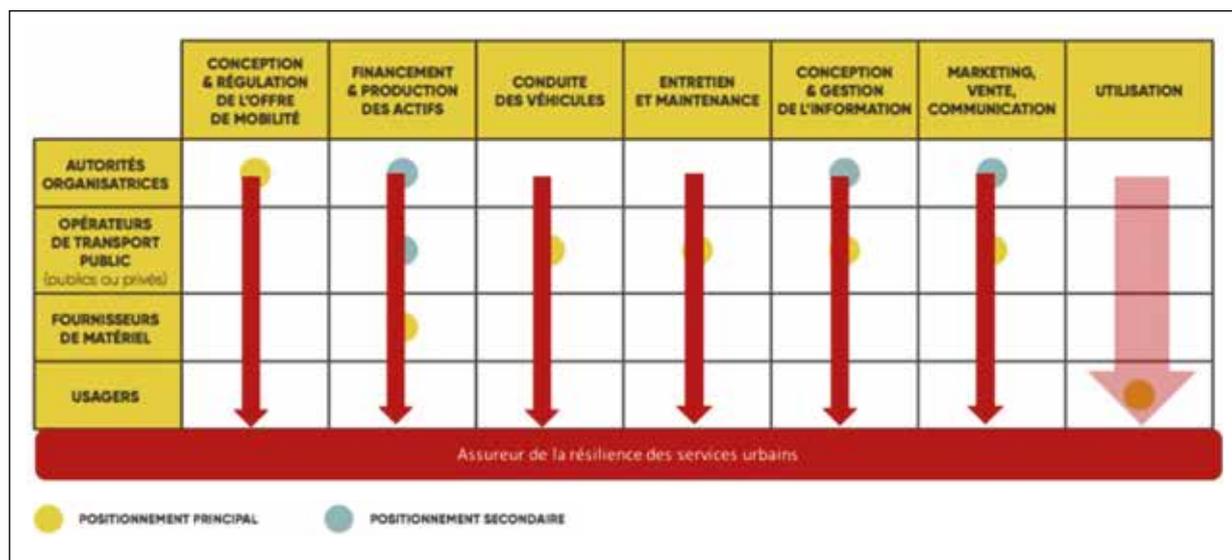


Illustration 18 : la collectivité comme mutuelle territoriale

Source : ibicity – Espelia – Partie Prenante

Comment gouverner un écosystème d'opérateurs ? Les leçons des plateformes numériques

Les plateformes numériques, telles Apple, Google ou Amazon, sont passées maîtres dans la façon d'induire la création et de gouverner des écosystèmes renforçant, en les complétant, leurs propositions de valeur propres.

Ainsi, par exemple, un acteur comme Amazon ne se contente pas d'offrir des solutions aux clients finaux (ex. la fourniture d'un bien acheté en ligne sur sa propre boutique) mais a développé un panel d'offres de services à destination d'autres acteurs présents sur sa chaîne de valeur tels que des fournisseurs (ex. commercialisation sur son site Internet des offres d'autres vendeurs et acheminement de leurs produits via ses chaînes logistiques) et les développeurs informatiques (ex. capacités de stockage, application de création de site web).

Une telle stratégie présente plusieurs avantages. Elle renforce l'attractivité d'Amazon vis à vis des clients finaux en leur offrant un plus grand choix. Elle constitue une source de revenus additionnels via les commissions sur vente prélevées sur les opérations réalisées via son site par d'autres vendeurs et prestations facturées à ces vendeurs. Enfin, elle met « sous tension » les services internes d'Amazon en les confrontant à la concurrence extérieure (i.e. si les vendeurs externes utilisent l'offre logistique Amazon, c'est qu'elle est compétitive sur le marché).

Bien que les collectivités ne présentent ni le même objet ni les mêmes caractéristiques que ces plateformes numériques, certaines approches utilisées par les plateformes numériques pour gouverner leurs écosystèmes pourraient probablement inspirer les

collectivités dans la gouvernance de leurs écosystèmes de services urbains.

- ▶ Elles créent un environnement ouvert propice à l'«effet réseau» suivant lequel la valeur accordée par un acteur économique à un service de réseau augmente avec le nombre de participants à ce réseau.
- ▶ Elles utilisent leurs «canaux de vente» et leur notoriété pour mettre à disposition des offres qu'elles ont qualifiées et qui vont au-delà des services qu'elles produisent elles-mêmes.

- ▶ Elles développent des politiques de tarification multifaces, ne se rémunérant pas exclusivement sur l'acheteur final mais tarifant des prestations diversifiées sur l'ensemble de la chaîne de valeur, notamment pour l'usage de leurs infrastructures.
- ▶ Elles intègrent à leur propre offre les services développés dans leur écosystème et étant devenus particulièrement stratégiques, soit qu'ils enrichissent significativement leur offre, soit qu'ils risquent de concurrencer fortement une composante de leur offre.

VERS LE DÉVELOPPEMENT DES ALGORITHMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ?

La révolution numérique s'incarne notamment à travers la capacité à faire du sur-mesure, du juste à temps. L'intervention publique n'est pas épargnée par ces tendances.

D'une part, il est de plus en plus souvent difficile aux collectivités de définir de façon précise et à long terme les caractéristiques attendues d'un service, soit en raison d'un contexte de l'activité trop mouvant, soit que, pour résister à la concurrence de nouveaux entrants, elles doivent devenir aussi «responsives» qu'eux. Dans ce contexte, les collectivités vont devoir

s'appuyer de plus en plus sur des algorithmes dont elles devront poser les paramètres et sécuriser la bonne mise en œuvre dans le temps. Ainsi, **plutôt que de définir précisément les caractéristiques d'un service ou le niveau d'un tarif, elles définiront la formule et les paramètres devant être respectés pour fixer ces éléments de façon dynamique** dans une optique d'intérêt général.

D'autre part, la multiplication des acteurs du numérique opérant des services urbains, requiert que les collectivités puissent évaluer la com-

patibilité entre les algorithmes utilisés par ces acteurs et leurs attentes en matière d'intérêt général: sont-ils auditable et transparents? Préserver-ils les données personnelles des usagers? Orientent-ils vers des solutions respectueuses des politiques publiques préconisées sur le territoire? etc.

Le développement et le contrôle d'algorithmes d'intérêt général pourrait ainsi devenir une compétence clef du rôle organisateur des collectivités.

LES LEVIERS MOBILISABLES PAR LES COLLECTIVITÉS POUR GOUVERNER LES CHÂÎNES DE VALEUR DES SERVICES URBAINS

Plus une collectivité souhaitera adopter une posture volontariste et réguler une activité, plus elle devra être en capacité de mobiliser des leviers d'influence sur les acteurs. A l'inverse, la collectivité ne pourra pas prétendre réguler de façon stricte une activité sur la mise en œuvre de laquelle elle ne peut peser.

Ressources, partenaires et activités clés : mettre en regard la matrice des collectivités avec celle des opérateurs privés

Les leviers dont dispose la collectivité sont nombreux et diversifiés. Ils relèvent de la partie gauche de la matrice du modèle économique : il peut s'agir de

ressources clés (ex. du foncier), de processus clés (ex. la réglementation) ou de partenaires clés (ex. un accès privilégié à d'autres acteurs).

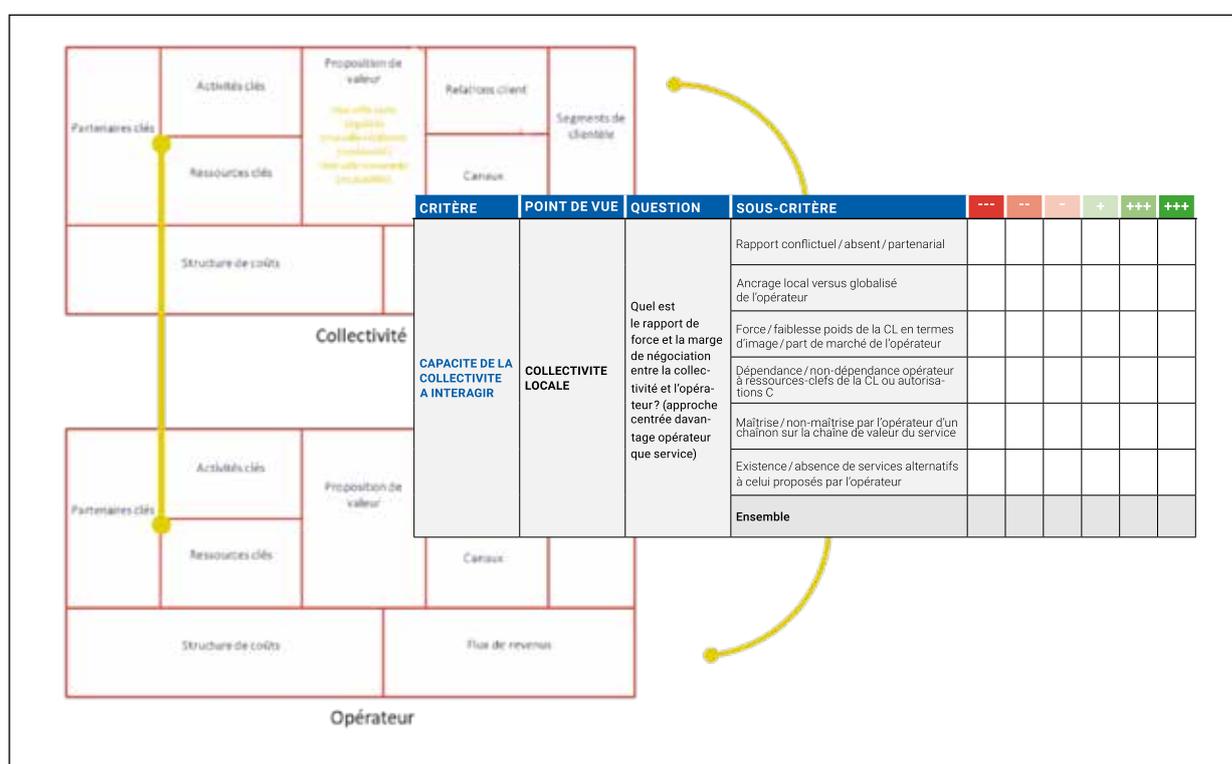


Illustration 19 : structuration du dialogue collectivité - opérateur

Source: ibicity - Espelia - Partie Prenante

Dans l'analyse de la faisabilité de la posture à adopter vis-à-vis d'un acteur, il est ainsi intéressant pour la collectivité d'analyser quels sont les ressources, processus et partenaires clés du modèle économique de la cible et de les mettre en rapport avec les ressources, processus et partenaires qu'elle maîtrise elle-même.

Ainsi, par exemple, si pour se développer sur le territoire d'une collectivité, un opérateur présente un déficit d'image et doit s'appuyer sur des relais de confiance, la collectivité pourra proposer de contribuer à la communication de l'entreprise contre le

respect d'un certain nombre d'engagements tel que le partage d'information sur le service.

De même, la définition de la juste posture à adopter face à une activité invite à identifier le positionnement optimal de la collectivité sur la chaîne de valeur. **Quels sont les maillons qu'elle doit chercher à gouverner en priorité?** Ainsi, par exemple, en matière de co-voiturage, on voit que certaines collectivités ont pu souhaiter organiser l'ensemble du service de bout en bout, jusqu'au service offert à l'utilisateur final, là où d'autres ont décidé de focaliser leurs moyens sur l'émergence d'un environnement

favorable à l'émergence d'offres privées diversifiées, via la création de parkings de co-voiturage, la création d'une plateforme numérique d'agrégation des offres, etc.

Le tableau ci-dessous dresse un premier inventaire (non-exhaustif) des leviers à disposition des collectivités pour gouverner ces éco-systèmes d'opérateurs urbains.

Parmi les leviers mentionnés précédemment, il nous a semblé pertinent de mettre un accent particulier sur le domaine public, la tarification et les données.

RESSOURCES CLEFS	ACTIVITES CLEFS	PARTENAIRES CLEFS
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Leur domaine public et privé, foncier et infrastructures ▶ Les données qu'elles collectent de façon privilégiée ou produisent ▶ Les budgets qu'elles peuvent mobiliser au profit d'initiatives via des subventions ou des acquisitions ▶ La confiance dont disposent généralement les acteurs publics locaux vis-à-vis de la population, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La réglementation telle que par exemple le pouvoir de police du maire, le pouvoir en matière d'urbanisme réglementaire ▶ La contractualisation / externalisation d'une activité (ex : concession, convention d'occupation, etc.) ▶ La labellisation d'initiatives (logique Frenchtech territorialisée) ▶ L'influence, avec par exemple les chartes promoteurs ▶ La capacité à concerter et à faire travailler ensemble des acteurs divers ▶ L'achat public, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les opérateurs historiques des services urbains sur le territoire ▶ L'Etat avec qui, en tant que collectivité, elle est sensée entretenir une relation privilégiée en comparaison des acteurs privés ▶ Les acteurs économiques locaux, etc.

Illustration 20 : les leviers des collectivités pour gouverner les écosystèmes d'opérateurs urbains

Source : ibicity - Espelia - Partie Prenante

Le domaine public : une ressource clé de la collectivité, indispensable pour les opérateurs urbains

L'espace public est devenu une ressource indispensable pour le bon fonctionnement des services proposés par les nouveaux entrants. Comment proposer un service de vélos en libre-service sans pouvoir faire circuler et stationner ces vélos dans l'espace public ? Comment proposer un service d'autopartage de véhicules électriques sans pouvoir accéder à des places de stationnement équipées de bornes de recharge réparties sur la voirie ou les parkings publics ? Comment développer une offre de *smartgrid* sans pouvoir mobiliser l'espace public pour « tirer » des câbles ou poser des capteurs ?

Tous ces nouveaux entrants ont besoin d'être présents sur l'espace public pour accéder à leurs clients. C'est le cas pour les opérateurs de mobilité, du VTC à la trottinette électrique en passant par le véhicule autonome ou les vélos en libre-service, comme

pour des opérateurs du loisir qui développent la pratique du sport ou de la culture dans l'espace public (marathons, concerts, terrasses...). Cela concerne aussi les opérateurs du e-commerce et de leurs prestataires logistiques (à commencer par Amazon) ou les opérateurs de l'économie circulaire qui cherchent à investir l'espace public pour favoriser le recyclage au plus près des habitants. Sans parler des annonceurs désireux de capter l'attention dans ces lieux de passage, que ce soit à travers le mobilier urbain (comme JC Decaux) ou via les connexions WIFI (comme Google et sa filiale Sidewalk).

Ce foisonnement d'opérateurs s'accroît encore si on appréhende l'espace public en volume, en y intégrant l'ensemble des réseaux urbains qui passent sous la voirie (eau potable, assainissement, électricité, chauffage urbain, métro, etc.). **Infrastructure**

des infrastructures, l'espace public devient ainsi le lieu de superposition des opérateurs traditionnels et des nouveaux entrants, au sens propre comme au sens figuré. Il constitue ainsi un espace de régulation décisif, sur lequel les collectivités ont gardé la maîtrise. Trois pistes peuvent être mentionnées, pour éviter les conflits d'usages et mieux valoriser cet actif stratégique au service de l'intérêt général.

Premièrement, **les collectivités pourraient davantage se saisir du levier réglementaire pour encadrer les nouveaux services proposés sur leur territoire.** Face à des opérateurs globalisés qui se jouent des frontières nationales, l'espace public sert de corde de rappel pour obliger les nouveaux entrants à se conformer aux règles locales... voire pour évincer du territoire un opérateur dont le service est jugé néfaste pour l'intérêt général.

Il s'agit pour cela de mieux prendre en compte les pratiques émergentes pour fixer explicitement le cadre réglementaire dans lequel elles doivent s'inscrire. Par exemple, quelles sont les règles de stationnement à respecter quand on repose un vélo en libre-service ? Quelles sont les règles de circulation quand on utilise une trottinette électrique ? Ces deux exemples peuvent paraître anecdotiques, mais ils illustrent la nécessité d'établir un code de l'espace public pour encadrer ces multiples pratiques, de la même manière que la code de la route avait cherché

à réglementer la circulation automobile au moment de la diffusion de la voiture en ville.

Une deuxième piste consisterait à **se saisir de la dimension temporelle**, pour mieux accompagner l'évolution des usages de l'espace public selon les périodes de la journée et les jours de la semaine. Ces variations ont jusqu'ici été expérimentées sur des temps exceptionnels et sur des questions limitées à la mobilité : la journée sans voiture, parking-day, ou encore les voiries fermées le dimanche. A quoi ressembleraient leur élargissement à d'autres types de services urbains et leur déclinaison dans le fonctionnement habituel de la collectivité ? Cela pourrait par exemple passer par une signalétique dynamique, ou par une tarification différenciée selon les lieux et les temps de la journée (comme le péage positif, qui reprend le principe de l'effacement appliqué dans le secteur de l'énergie).

La troisième piste désigne ce que les américains appellent le « **curb management** ». Cette nouvelle discipline incite les municipalités à valoriser au mieux l'utilisation de cette bordure de trottoir, considérée comme l'espace avec la plus forte valeur dans la ville¹⁶. Le terme de management souligne la nécessité d'articuler acteurs publics et opérateurs privés dans la gestion de cette ressource-clé qui apparaît comme leur principal dénominateur commun.

La tarification : une activité clé pour organiser la répartition de la valeur sur chaque service urbain

La faculté dont dispose la puissance publique de fixer les tarifs d'accès à certains espaces (ex. redevance pour occupation du domaine public), équipements (ex. taxes d'accès au réseau électrique) ou services (ex. tarifs de la restauration scolaire) constitue un puissant levier de régulation.

Le tarif constitue un outil de mise en oeuvre d'une politique publique. Il peut ainsi être l'expression d'une politique de bonne gestion (couverture des coûts de l'offre de service public, régulation de l'offre ou de la demande, etc.), d'une politique sociale (péréquation entre catégories d'usagers, entre usager et contribuable, etc.), d'une politique familiale (soutien aux familles nombreuses, etc.), d'une politique environnementale (application des principes pollueur/payeur).

Les transitions digitales, environnementales et sociales à l'oeuvre invitent les collectivités à **réexaminer leurs stratégies de tarification**, notamment pour entraîner les usagers dans ces transitions ou pour réguler les nouveaux entrants en les faisant entrer dans leurs politiques. Sur ce dernier point, on notera que beaucoup de nouveaux entrants ne contribuent

pas, ou peu au regard du bénéfice qu'ils en tirent, au financement des ressources publiques (infrastructures, espace publics, données, etc.) qui sont pourtant souvent indispensables au déploiement de leur modèle économique. Ils peuvent alors disposer d'un avantage compétitif par rapport aux services publics traditionnels en ce qu'ils peuvent proposer des prix d'accès à leurs services plus attractifs que les tarifs des services publics qui supportent, eux, généralement, une part importante des coûts de développement et de maintien de ces ressources.

Pour corriger cette distorsion, **les collectivités devraient notamment développer des stratégies de tarification des ressources clefs dont elles disposent, plus en amont de la chaîne de valeur** (approches B to B ou B to B to C). Cette logique a par exemple été adoptée dans des services publics qui ont été libéralisés, comme l'électricité où l'ensemble des usagers, quel que soit leur fournisseur d'énergie, paient un tarif dédié à la couverture des coûts associés au réseau, garant notamment de principe d'intérêt général comme la continuité du service et la péréquation territoriale. Demain, cette approche pourrait être déclinée pour l'usage de l'espace public ou

16 <https://nacto.org/wp-content/uploads/2017/11/NACTO-Curb-Appeal-Curbside-Management.pdf>

de certains jeux de données pour d'autres services urbains tels que ceux relevant de la mobilité.

Les collectivités devraient également travailler à rendre leurs **tarifs plus dynamiques** ou « *responsifs* ». Nombre des nouveaux entrants sont passés maîtres dans l'art d'adapter en permanence leur tarification, non seulement à l'évolution de l'offre dans une perspective de couverture des charges fixes (yield management traditionnel) mais également à la capacité à payer des consommateurs en temps réel, dans une perspective de maximisation de la recette. Face à cette évolution, les grilles tarifaires, votées annuellement par les exécutifs, semblent des outils bien statiques. Et si elles laissaient la place à des « algorithmes d'intérêt général » (cf. encadré page 34) reposant sur des paramètres fidèles aux

valeurs portées par la collectivité (ex. transparence, égalité, etc.)? En permettant une meilleure prise en compte de la dimension temporelle dans la tarification (ex. rémunération de l'effacement, étalement des heures de pointes, etc.), cela rendrait le prix des services publics plus compétitifs face à la multitude d'offres privées.

Plus largement, se pose la question du **pilotage politique de l'équilibre entre le tarif et l'impôt dans le modèle de rémunération de certains services**. Plus un service génère d'externalités positives pour la communauté, plus il pourrait, en principe, être financé par l'impôt plutôt que par le tarif. Nous avons ouvert ce sujet en saison 1 de notre étude, notamment avec l'introduction des modèles de villes freemium et multiface, et y reviendrons en saison 3.

Les données : une ressource partagée sur laquelle les collectivités doivent reprendre la maîtrise

Les collectivités collectent de nombreuses données, soit directement, soit par l'intermédiaire des opérateurs dont elles organisent l'activité (ex. concessionnaire). En complément des statistiques publiques traditionnelles, ces *big data* constituent une ressource utile pour mieux comprendre le fonctionnement du territoire et les usages qu'il accueille. Ils représentent aussi (et surtout) un important gisement de valeur pour les opérateurs capables de les exploiter, de manière à calibrer leur service au plus près de l'utilisateur. Comme toutes matières premières, ce nouvel « or noir » des services urbains n'acquiert de la valeur qu'une fois « raffiné » et croisé avec d'autres types de *data*.

Face à cela, **les collectivités doivent contourner deux types d'impasse**. La première consisterait à vouloir **garder jalousement l'ensemble des données** dont elles disposent, sans être en mesure de les analyser et de les mobiliser pour l'amélioration des services publics. La deuxième reviendrait au contraire à **brader ces big data à des nouveaux entrants** capables d'en faire leur miel, en s'engageant dans un mou-

vement tout azimut et difficilement réversible, sans prendre conscience de leur valeur potentielle.

À l'image de ce qui se pratique en matière de domaniaité (domaine public, domaine privé des collectivités), les collectivités peuvent au contraire encadrer l'accès à ces données et ainsi réguler les services les utilisant. Par exemple, si un usage ponctuel ou discret de données peut rester libre, un usage massif de données en temps réel pourrait être soumis à des contreparties, en termes d'échange de données ou de respect d'un certain nombre de directives (ex. calculateur d'itinéraires intégrant la hiérarchisation des voiries de l'agglomération).

Tout l'enjeu consiste à **appréhender la data comme la matière première (ou la monnaie d'échange) de nouveaux partenariats à construire entre les collectivités et les opérateurs urbains** (qu'ils soient historiques ou nouveaux entrants), comme l'a montré l'exploration Datacités. C'est par exemple l'initiative mise en place à Rennes, avec la création d'une régie métropolitaine de la donnée.

L'espace public, la tarification, les données : ces trois leviers ne sont pas nouveaux. Ils ont accompagné l'émergence des services urbains lors de la mise en place des grands réseaux techniques. Mais ils prennent aujourd'hui une importance renouvelée pour asseoir la place de la collectivité dans la régulation et l'organisation des services urbains proposés sur son territoire. Les réflexions stratégiques

en la matière se multiplient, mais elles sont encore trop cloisonnées. Ces trois leviers restent abordés séparément. **L'approche par les modèles économiques montre au contraire que c'est en combinant ressource-clé (l'espace public), activité-clé (la tarification) et partenaires-clé (via la donnée) que les collectivités pourront gouverner les nouveaux éco-systèmes d'opérateurs urbains.**

Après avoir analysé la transformation à l'œuvre dans le paysage des opérateurs urbains, cette deuxième saison sur les nouveaux modèles économiques urbains permet de préciser les défis que suscitent ces mutations pour les collectivités territoriales.

Les acteurs publics locaux se retrouvent en effet en première ligne. D'un côté, ils doivent faire face à l'affaiblissement des logiques de régulation sectorielle qui avaient structuré l'action publique à l'échelle nationale et européenne. D'autre part, ils émergent comme les principaux interlocuteurs de ces multiples opérateurs urbains. Si les nouveaux entrants avaient pu un temps essayer de contourner les collectivités en s'adressant directement aux usagers de chaque territoire, la situation actuelle se caractérise au contraire par une volonté de dialogue (exprimée par les start-up émergentes comme par les grandes plateformes numériques établies).

Mais les collectivités restent le plus souvent démunies face à l'ampleur de la mission qui leur est confiée dans ce nouveau contexte. Leurs modes d'intervention traditionnels (notamment via la cadre de la commande publique) ne fonctionnent plus, comme nous l'avons montré dans la première partie.

La mobilisation de certaines métropoles vis-à-vis d'Airbnb ou des vélos en libre service montrent que les collectivités ne restent pas inactives pour autant. Des tentatives de régulation émergent. De nouveaux cadres de négociation se mettent en place. Mais ils restent bâtis sur une logique défensive, ciblés sur les services les plus problématiques quant à leurs externalités négatives produites sur le territoire. En outre, ces réponses se font souvent au coup par coup, sans s'inscrire dans une stratégie plus globale. Cela diminue fortement leur capacité d'orientation et limite la possibilité de mettre en discussion dans un cadre démocratique la stratégie poursuivie à moyen terme face à ces nouveaux opérateurs.

Tout l'enjeu consiste alors à imaginer les outils mobilisables pour bâtir une gouvernance d'écosystème des opérateurs urbains, capable d'articuler une logique défensive (la régulation) avec une logique proactive (l'impulsion). C'est le sens des questions posées dans les deux autres parties du rapport : qui gouverner ? et comment gouverner ? Deux conclusions apparaissent.

Pour jouer ce rôle d'orientation, les collectivités doivent d'abord être en mesure de cartographier et de qualifier les opérateurs en présence.

Ensuite, pour infléchir les services urbains proposés sur leur territoire et la stratégie des acteurs qui les opèrent, les collectivités disposent de nombreux leviers en dehors de la commande publique. Le domaine public, la tarification et les données nous semblent être les trois prioritaires.

Notre réflexion nécessite maintenant d'être mise à l'épreuve des faits. C'est l'objectif de la saison 3 à venir, en partenariat avec plusieurs collectivités. Il s'agira de décliner les outils élaborés dans une diversité de contextes territoriaux, de projets politiques et de configurations institutionnelles. Est-il possible de construire un modèle de gouvernance de ces nouveaux écosystèmes urbains spécifique à chaque territoire ? Quelle est la diversité des stratégies à déployer pour peser sur les opérateurs présents sur le territoire et/ou pour en attirer d'autres ? Quels modèles économiques mettre en place pour viabiliser cet élargissement de l'offre de services urbains sans que cela se traduise par une hausse des budgets publics ?

ANNEXE 1 - BIBLIOGRAPHIE

RAPPORTS, ETUDES, ARTICLES OU OUVRAGES

BARAUD-SERFATY Isabelle (2011), « *Ville durable cherche modèle économique* », Etudes Foncières n°149

CANTONI Julien (2016), « *Le Platform cooperativism: pour faire émerger une économie collaborative, sociale, solidaire et soutenable* », article publié sur Médium

CHIGNARD Simon (2015), « *La régulation par la donnée: une nouvelle forme d'action publique ?* », revue Place Publique

CHRONOS et OUISHARE (2017), « *Quelles coopérations public-privé à l'heure de la data ?* », Les dessous de l'innovation, n°2

CNIL (2017), « *La plateforme d'une ville* », Cahier Innovation & Prospective n°5

CNNUM (Conseil National du Numérique) (2014), « *Neutralité des plateformes. Réunir les conditions d'un environnement numérique ouvert et soutenable* »

COLIN Nicolas et VERDIER Henri (2015), « *L'Age de la Multitude: entreprendre et gouverner après la révolution numérique* », Armand Colin, 2ème édition, 2015

CONSEIL D'ETAT (2017), « *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'ubérisation* », La Documentation française

DEMAILLY Damien et SAUJOT Mathieu (2016), « *Utiliser l'économie collaborative pour enrichir les services publics* », tribune publiée dans Le Monde daté du 23/06/2016

FING et IDDRI (2018), « *Audacities: innover et gouverner dans la ville numérique réelle* », rapport de recherche

FRENOT Stéphane et GRUMBACH Stéphane (2014), « *Des données à l'intermédiation, une révolution économique et politique.* » in Big data: nouvelles partitions de l'information, De Boeck

GROSDHOMME-LULIN Elisabeth (2015), « *Gouverner à l'ère du Big Data. Promesses et périls de l'action publique algorithmique* », Institut de l'Entreprise

GRUMBACH Stéphane (2016), « *Quelle régulation pour l'économie des plateformes ?* », interview pour Millénaire 3

HAENTJENS Jean (2018), « *Comment les géants du numérique veulent gouverner nos villes* », La Cité face aux algorithmes, Éd. Rue de l'échiquier

MENARD François (2017), « *Penser la ville intelligente* », dossier « *Qui gouverne la Smart City ?* », Revue Urbanisme n°407

NOVA 7 (2016), « *Plateformes et territoires: quels enjeux pour les collectivités ?* », rapport pour la direction prospective du Grand Lyon

MISSIKA Jean-Louis et MUSSEAU Pierre (2018), « *Des robots dans la ville* », Éditions Tallandier, 2018

NOVA 7 et VIEVARD Ludovic (2015), « *Grand Lyon, métropole servicielle: quelles transformations de l'action publique ?* », rapport pour la Direction de la Prospective et du Dialogue Public

OSTERWALDER Alexander et PIGNEUR Yves (2011), « *Business model nouvelle génération* », Pearson

SCET (2017), « *Villes de demain: les enjeux du numérique* », Cahier Tendances, n°5

LITTERATURE ACADEMIQUE

AGUILERA, Thomas, ARTIOLI Francesca et COLOMB Claire (2017), « *Holiday Rentals, the "Right to Regulate" and the Cities' Capacity to Do so: Comparing Regulatory Measures and Policy Instruments in European Cities* ». ISA-RC21 Conference, "Rethinking Global Urban Justice", 11-13/09/2017, Leeds

ARTIOLI Francesca (2018), « *Digital platforms and cities: a literature review for urban research* », Working papers Cities are back in town

BARRON Kyle, Edward Kung, and Davide Proserpio, 2017, *The Sharing Economy and Housing Affordability: Evidence from Airbnb*. SSRN Scholarly Paper ID 3006832, Rochester, NY

COURMONT Antoine (2018), « *Entre monde et réalités. Big data et recomposition du gouvernement urbain* », Working paper de la chaire Villes et numérique de Sciences Po, 2018

COURMONT Antoine (2018), « *Où est passée la smart city ? Firmes de l'économie numérique et gouvernement urbain* », Cities are back in Town, Working Paper 02/2018 Sciences Po Urban School

COYLE Diane (2016), « *Making the Most of Platforms: A Policy Research Agenda.* » The Jean- Jacques Laffont Digital Chair, IAST Toulouse

FERRERI Mara, and SANYAL Romola (2018), « *Platform Economies and Urban Planning: Airbnb and Regulated Deregulation in London.* » Urban Studies, February

LE BRIS C et COUTARD Olivier (2008), « *Les réseaux rattrapés par l'environnement ? Développement durable et transformations de l'organisation des services urbains* » Flux 2008/4, N° 74, p 6-8

LORRAIN Dominique (1995), « *La grande entreprise urbaine et l'action publique* », Sociologie du Travail, vol 37, spécial ville

LORRAIN Dominique (2002), « *Capitalismes urbains: la montée des firmes d'infrastructures* », Entreprises et histoire 2002-3 (n°30)

RAUCH Daniel, and SCHLEICHER David (2015) « *Like Uber, But For Local Government Policy: The Future of Local Regulation of the 'Shared Economy.'* » Working Paper - Marron Institute of Urban Management, no. 21

SORIANO Sébastien (2016), « *Quelle régulation pour les plateformes ?* », in Annales des Mines/ Réalités industrielles, 2016/3

ANNEXE 2 - LES PUBLICATIONS DE L'ÉTUDE AU FIL DES SAISONS

L'étude sur les nouveaux modèles économiques urbains a donné lieu à plusieurs publications tout au long de sa réalisation. Nous indiquons ici les principales publications, disponibles sur le site : www.modeleseconomiquesurbains.com



Tribune dans les Echos du 31 mai 2016 : « Monsieur le Maire, quel est votre modèle économique ? »



L'article « Comment gouverner la ville servicielle ? » est paru dans la revue Urbanisme, numéro 407 (Hiver 2017), en janvier 2018. Intégré dans un dossier « qui gouverne la smart-city », il compte 2 pages.



Ce « rapport intermédiaire phases 1 et 2 », daté de novembre 2016, est la synthèse la plus détaillée des travaux réalisés dans le cadre de la saison 1. En particulier, il présente les principaux axes de transformation, le détail des outils mobilisés, et compile l'ensemble des analyses sectorielles, surtout, il réalisées dans le cadre de la saison 1. Il comprend 164 pages.



Mars 2017 : interview dans la Gazette : « La ville doit redéfinir sa place d'agrégateur d'intérêt général ».



Le document « Qui paiera la ville (de) demain ? » édité en janvier 2017, constitue LE document de synthèse de la saison 1. Comportant 28 pages, il synthétise les principaux résultats de la saison 1 : la construction des outils d'analyse de la mutation des modèles économiques des services urbains ; leur application à six secteurs des services urbains (mobilité, eau, déchet, énergie, immobilier, espaces publics) au regard des sept axes de transformation identifiés, pour en dégager les mutations communes et les spécificités propres à chaque secteur ; une première analyse des implications de ces évolutions pour les collectivités, en termes de financement mais aussi en termes de modalités d'intervention et de positionnement stratégique.



L'article « Nouvelles valorisations des espaces publics » est paru dans la Revue Foncière en janvier-février 2018. Il compte 7 pages.



Le document « Quels seront les opérateurs de services urbains de la ville de demain ? » constitue le document de synthèse des travaux réalisés pour l'Institut pour la Ville durable, avec un zoom sur trois secteurs : immobilier, économie circulaire, énergie publié en septembre 2018. Il compte 29 pages.



L'article « Financer la ville à l'heure de la révolution numérique » a été publié sur le site internet de la revue Esprit en février 2017, puis dans la revue papier en juin 2017. Il constitue une synthèse rédigée de l'étude « Qui paiera la ville (de) demain ? ». Il comprend 12 pages.



« Aujourd'hui la vie est comme cela, ou le logement comme service ». Article paru dans la revue en ligne Sur-Mesure : <http://www.revuesurmesure.fr> en juillet 2018



Saison 1 - Synthèse

Qui paiera le ville
(de) demain ?



Saison 2 - Rapport final

Qui gouvernera la ville
(de) demain ?



Saison 2 - Hors-série

Quels seront les opérateurs
de services urbains
de la ville de demain ?

Auteurs de l'étude :

Isabelle Baraud-Serfaty www.ibicity.fr
Clément Fourchy www.espelia.fr
Nicolas Rio www.partieprenante.com