

# 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<sup>e</sup> 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

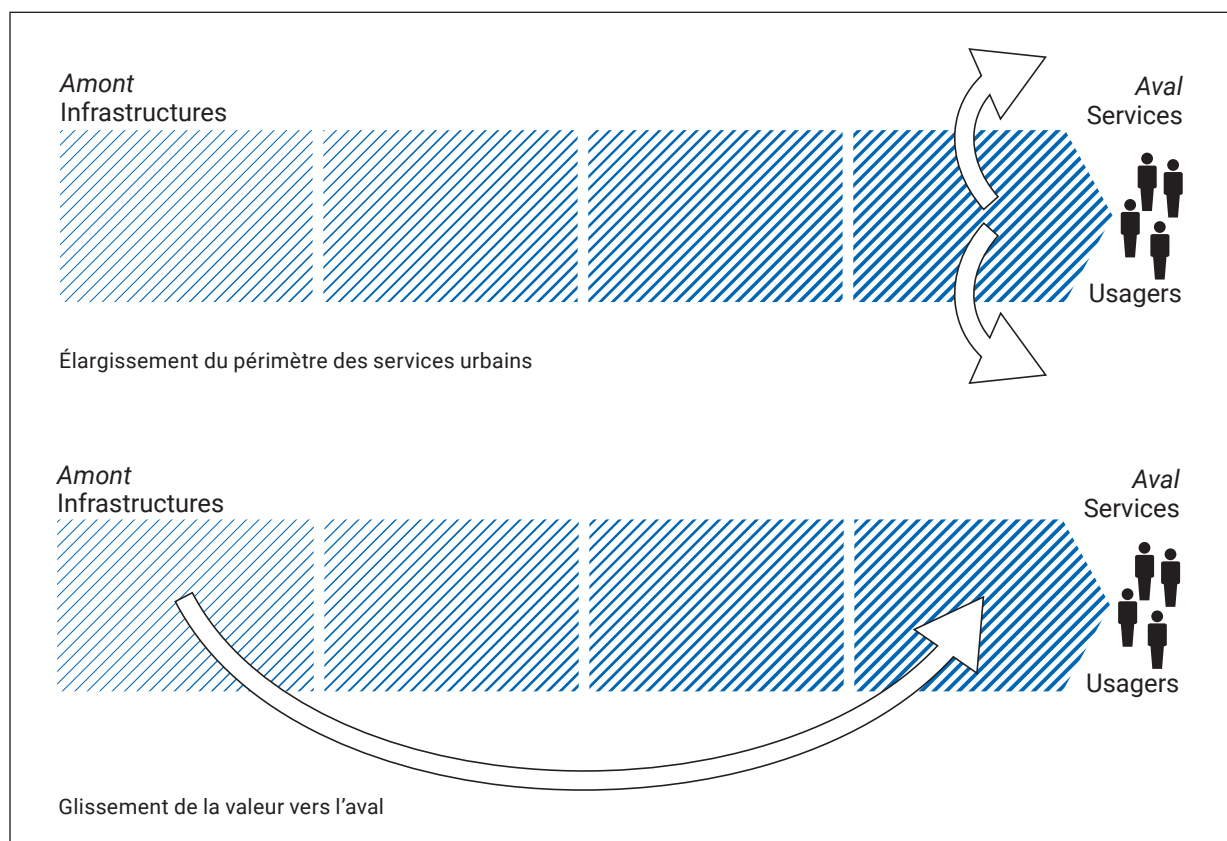


Illustration 2 : reconfiguration du paysage des services urbains

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 GAFAs<sup>5</sup> 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 déconstruction<sup>6</sup>, 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
<b>Les infrastructures</b>	Opérateurs de réseau historiques (Transdev, Veolia, Suez, Engie mais aussi Orange ou Cisco...)	<b>Meso</b> : échelle de l'agglomération qui structure l'organisation des réseaux urbains (transports, énergie, téléphonie...).
<b>Le foncier</b>	Opérateurs immobiliers (de l'aménagement jusqu'à l'exploitation en passant par la promotion et / ou la construction)	<b>Micro</b> : échelle du macro-lot, allant de l'immeuble au quartier selon les cas.
<b>Les données usagers</b>	Plateformes numériques ciblées sur les services à la personne (Amazon, Google, Citymapper...)	<b>Macro</b> : 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 Mulhouse<sup>7</sup>, 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 »<sup>8</sup> 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)<sup>9</sup>.

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 MacDonald<sup>10</sup>, 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](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 (Gobeebike<sup>11</sup>, Mobike, OFO...) grignote le marché du Vélib, assuré sous la forme d'une délégation de service public. La controverse sur le service Autolib<sup>12</sup> 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**.