

# Étude sur les nouveaux modèles économiques urbains

Saison 3

## LES MÉTROPOLES AU DÉFI DES NOUVEAUX MODÈLES ÉCONOMIQUES URBAINS



Étude financée par:



En partenariat avec:



Les réflexions présentées ici s'inscrivent dans le cadre de l'étude sur les nouveaux modèles économiques urbains (NMEU) produite par les cabinets ibicity, Espelia et Partie Prenante. Elles en constituent le quatrième rapport public, après « Qui paiera la ville (de) demain ? » (2016), « Quels seront les opérateurs urbains de demain ? » (2018) et « Qui gouvernera la ville (de) demain ? » (2019).

Ce rapport restitue le travail partenarial conduit avec les Métropoles de Nantes, Rennes et Lyon pour outiller les collectivités face à la transformation des services urbains et de leurs acteurs. Cette recherche-action bénéficie du financement de l'ADEME, de la Banque des Territoires et du PUCA.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Amandine Crambes et David Canal (ADEME), Jeanne Carrez-Debock et Marie Aboulker (Banque des Territoires), François Ménard (PUCA), Francine Fenet, Sandra Rataud et Magali Marlin (Nantes Métropole), Nicolas Leprêtre (Grand Lyon) et Isabelle Lechevallier (Rennes Métropole), ainsi que l'ensemble des participants aux séminaires.

Saison 1 - Synthèse



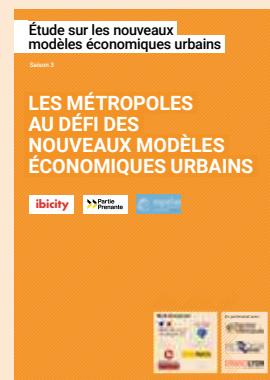
Saison 2 - Hors-série



Saison 2 - Rapport final



Saison 3



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

**[www.modeleseconomiquesurbains.com](http://www.modeleseconomiquesurbains.com)**

## AUTEURS DE L'ÉTUDE

**ISABELLE BARAUD-SERFATY, ibicity:** isabelle.baraudserfaty@ibicity.fr  
**CLÉMENT FOURCHY, Espelia:** clement.fourchy@espelia.fr  
**HÉLÈNE DELHAY, Espelia:** helene.delhay@espelia.fr  
**NICOLAS RIO, Partie Prenante:** nicolas.rio@partieprenante.com

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

Première édition : Printemps 2020

# SOMMAIRE

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introduction</b>  | 7         |
| <b>1    Les Métropoles en première ligne de la transformation des modèles économiques urbains</b>      | <b>8</b>  |
| Des transformations à l'oeuvre au-delà du champ d'intervention traditionnel des collectivités          | 9         |
| Les nouveaux entrants des services urbains ne se limitent pas aux GAFA                                 | 11        |
| La recomposition de l'offre de services s'accompagne d'une évolution rapide de la demande              | 13        |
| <b>Le point de vue de la Métropole de Nantes</b>   | 16-17     |
| <b>2    Le défi métropolitain : rendre lisibles des écosystèmes urbains évolutifs et fragmentés</b>    | <b>18</b> |
| Une multiplicité d'acteurs hétérogènes et interdépendants  | 19        |
| Un brouillage croissant entre services publics et offres privées                                       | 20        |
| Un paysage mouvant et incertain  | 21        |
| <b>Le point de vue de la Métropole de Rennes</b>   | 24-25     |
| <b>3    Trois balises pour une gouvernance métropolitaine adaptée aux écosystèmes urbains</b>          | <b>26</b> |
| Combiner les points de vue pour éviter le travers d'une action publique collectivité-centrée           | 27        |
| Enoncer la proposition de valeur(s) des Métropoles pour définir leur positionnement et leurs finalités | 28        |
| Identifier les ressources-clefs maîtrisées par la collectivité pour mieux orienter l'écosystème        | 30        |
| <b>Le point de vue de la Métropole de Lyon</b>   | 32-33     |
| <b>4    Quelques leviers pour gouverner les écosystèmes urbains</b>                                    | <b>34</b> |
| La charte : un bon levier pour engager le dialogue avec les nouveaux entrants                          | 35        |
| L'appel à projets : un bon levier pour élargir l'écosystème d'opérateurs                               | 36        |
| La société d'économie mixte locale : un bon levier pour l'hybridation public-privé                     | 38        |
| <b>Conclusion : les modèles économiques urbains pour gouverner les transitions</b>                     | 40        |
| <b>Table des illustrations</b>   | <b>43</b> |

Ce nouvel épisode a été réalisé en partenariat avec les Métropoles de Nantes, Rennes et Lyon. Sur la base des outils et questions formulées dans les deux saisons précédentes, il s'agissait de poursuivre la réflexion de manière plus opérationnelle. Comment se situent les Métropoles face aux évolutions décrites par l'étude ? Comment peuvent-elles se saisir de l'approche par les modèles économiques urbains pour structurer leur stratégie ? De quelles marges de manœuvre et de quels leviers disposent-elles ?

Réalisé entre novembre 2018 et septembre 2019, le travail partenarial s'est déroulé en trois temps. Un séminaire introductif, réunissant le comité de direction de chaque Métropole ou ses principaux cadres, a permis de présenter l'approche par les modèles économiques urbains, d'analyser la résonance des axes de transformation sur le territoire et de s'approprier les outils de l'étude. Ensuite, trois zooms thématiques ont été effectués sur des questions choisies par la collectivité, pour tes-

ter l'approche générale sur quelques sujets ciblés en co-production avec les directions sectorielles concernées. Enfin, un séminaire conclusif a permis de mettre en perspective ces analyses et d'en dégager les enseignements communs au sein de chaque Métropole.

Un séminaire de synthèse eu lieu en septembre 2019 pour croiser les résultats et en discuter la transposition aux autres métropoles. En plus des trois Métropoles de Nantes, Rennes et Lyon, étaient présents les trois partenaires nationaux de l'étude (l'ADEME, la Banque des Territoires et le PUCA), France Urbaine, l'ADCF, l'IHEDATE et la 27<sup>e</sup> Région.

Au-delà du présent rapport, la saison 3 de l'étude sur les *nouveaux modèles économiques urbains* se poursuit en 2020. Un mode d'emploi de l'approche par *les nouveaux modèles économiques urbains* est en cours d'élaboration. Il s'adresse à l'ensemble des collectivités locales, leurs élus et leurs services. Il sera publié au lendemain des élections municipales.

#### ILLUSTRATION 1 : LES NEUF ZOOMS THÉMATIQUES PROPOSÉS PAR LES MÉTROPOLES

|   |  |
|---|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Les écoles privées hors-contrat</b></li><li>▶ <b>La gestion des espaces publics</b></li><li>▶ <b>Le projet de grand stade YelloPark</b></li></ul> |
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Les espaces verts</b></li><li>▶ <b>Le péri / extra-scolaire</b></li><li>▶ <b>L'énergie</b></li></ul>  |
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Les micro-mobilités</b></li><li>▶ <b>Le déploiement de la 5G</b></li><li>▶ <b>L'énergie et les données</b></li></ul>                              |

## PARTICIPANTS AU SÉMINAIRE DE SYNTHÈSE DU 13/09/2019

### Métropole de Nantes

#### Francine Fenet

Directrice du pôle dialogue citoyen  
évaluation et prospective

#### Raynaldo Fortun

DGA cohésion sociale

#### Magali Marlin

Chargée de mission prospective

#### Stéphanie Strasser

Directrice du département  
développement urbain

### Métropole de Rennes

#### Patrice Allais

DGA Pôle Solidarité Citoyenneté  
Culture

#### Alain Bénésteau

DGA Pôle Stratégie, Développement  
et Aménagement

#### Karine Fleury

DGA Pôle Ingénierie et Services  
urbains

#### Isabelle Lechevallier

Responsable service Animation  
Territoriale

#### Claudie Renault

Responsable de la direction projets  
Com' interne

### Métropole de Lyon

#### Olivier Arnold

Directeur de la mission mode  
de gestion et DSP

#### Catherine David

Directrice Voirie  
Végétal Nettoiement

#### Pierre Houssais

Directeur Prospective  
et Dialogue Public

#### Nicolas Leprêtre

Chargé de mission prospective  
des politiques publiques

#### Philippe Poullain

Directeur de l'évaluation  
et de la performance

#### Pierre Soulard

Responsable du Service Mobilité  
Urbaine

### Acteurs associés

#### Olivier Landel

France urbaine

#### Erwan Le Bot

ADCF

#### Sandra Moatti

IHEDATE

### Sylvine Bois-Choussy

27<sup>ème</sup> Région

### Financeurs de l'étude

#### Marie Aboulker

Banque des Territoires

#### Jeanne Carrez-Debock

Banque des Territoires

#### François Ménard

PUCA

Le représentant de l'ADEME  
était excusé

### Équipe NMEU

#### Isabelle Baraud-Serfaty

ibicity

#### Hélène Delhay

Espelia

#### Clément Fourchy

Espelia

#### Nicolas Rio

Partie Prenante





# INTRODUCTION

---

Des trottinettes électriques à l'émergence des tiers-lieux, en passant par la production décentralisée d'énergie ou le déploiement de la 5G, les Métropoles sont en première ligne de la transformation du paysage des opérateurs urbains. Elles doivent faire face à un foisonnement d'acteurs venant s'implanter sur le territoire pour proposer de nouveaux services aux usagers.

Ces nouveaux services peuvent concerner le cœur d'activité des collectivités ou ses marges. Dans les deux cas, ils s'émancipent de la commande publique, et du cadre contractuel stabilisé qui va avec. Cette évolution bouscule le partage des rôles entre collectivités publiques et opérateurs privés. Elle interroge les modalités d'intervention de l'action publique métropolitaine et sa capacité à maîtriser l'offre de services proposés sur son territoire.

Au-delà des réponses ponctuelles bricolées dans l'urgence, comment gouverner ces écosystèmes urbains en mutation ? Faut-il considérer ce foisonnement comme une menace ou une opportunité ? Quelle est la place de la Collectivité dans la gestion de ces services qui dépassent souvent son panel d'intervention historique et légal ? Et comment garantir la contribution de ces nouveaux services à l'intérêt général ?

Ces questions sont au cœur de la saison 3 de l'étude les *nouveaux modèles économiques urbains* (NMEU). En s'appuyant sur une grille de lecture renouvelée et transversale, ce travail vise à outiller les Métropoles pour mieux comprendre ces mutations... et mieux les orienter.

# LES MÉTROPOLES EN PREMIÈRE LIGNE DE LA TRANSFORMATION DES MODÈLES ÉCONOMIQUES URBAINS

---

Initiée en 2016, l'étude sur les *nouveaux modèles économiques urbains* visait au départ à analyser l'impact croisé de la crise des finances locales et de la révolution numérique urbaine sur le fonctionnement des villes. En s'appuyant sur l'exemple de la mobilité, nous faisions l'hypothèse que la définition des services urbains et leur exploitation allaient se retrouver bouleversées par l'irruption de nouveaux entrants issus de l'économie numérique.

Le travail conduit avec les métropoles montre que leur questionnement sur les *nouveaux modèles économiques urbains* va en fait bien au-delà. D'une part, les évolutions analysées ne se déclinent pas uniquement sur les services relevant des compétences des Métropoles, notamment les services publics industriels et commerciaux, mais concernent tous les secteurs de l'action publique territorialisée. D'autre part, les GAFA et autres nouveaux entrants du numérique sont loin d'être les seuls à venir modifier le jeu d'acteurs : la recomposition du paysage est bien plus complexe et hétéroclite. Enfin, les collectivités locales sont tout autant percutées par les nouvelles attentes des usagers eux-mêmes, que par la stratégie des opérateurs : les changements sont autant du côté de la demande que de l'offre. Loin de remettre en cause l'approche par les modèles économiques urbains (même s'ils conduisent parfois à nuancer ou infléchir certaines de nos hypothèses), ces trois éléments viennent élargir la problématique de l'étude et souligner l'intérêt d'un dialogue renforcé avec les Métropoles.

# DES TRANSFORMATIONS À L'ŒUVRE AU-DELÀ DU CHAMP D'INTERVENTION TRADITIONNEL DES COLLECTIVITÉS

Au départ de l'étude, nous avions fait le choix de concentrer principalement nos analyses sur les grands services publics industriels et commerciaux (mobilité, eau, déchets, énergie), en écho aux débats du moment sur la ville intelligente. En parlant de *modèles économiques urbains*, il s'agissait de montrer que la *smart city* n'est pas qu'affaire d'innovations technologiques et que la révolution numérique appliquée à l'urbain est loin de se réduire aux seuls projets portés par les villes et leurs aménageurs.

Comment ces secteurs, qui accordent une place structurante à l'infrastructure technique, vont-ils être bousculés par la révolution servicielle ? Deuxièmement, en quoi ces évolutions vont-elles reconfigurer le partage des rôles entre les collectivités et les opérateurs privés historiques, au-delà des débats habituels sur les modes de gestion (régie, DSP ou concession) ?

## La transformation des modèles économiques urbains ne se limite pas aux grands réseaux techniques, mais interpelle tous les secteurs de l'action publique locale

Les Métropoles sont directement concernées par ces évolutions, comme l'illustre le cas des **micro-mobilités**. Le service de trottinettes en free-floating bouscule l'usage de la voirie. Et les Métropoles peinent à savoir comment négocier avec ce nouvel entrant en dehors de tout cadre contractuel établi. Le secteur de **l'énergie** apporte un autre exemple : face à un secteur en pleine recomposition, quelle est la place que peut occuper la collectivité pour faciliter la mise en œuvre de son Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) ?

Les ateliers réalisés avec les cadres des Métropoles ont néanmoins révélé que ces problématiques de modèles économiques et de gouvernance se retrouvaient également sur d'autres champs d'intervention, comme **les affaires scolaires, les équipements publics ou l'action sociale**.

A Rennes, les axes de transformation pointés par notre étude résonnent avec le questionnement de la Direction des Espaces Verts sur la place à donner aux habitants-usagers dans la conception et l'entretien des **espaces verts** : «*La multitude que vous décrivez sur l'énergie ou la mobilité où les consommateurs deviennent co-producteurs, on la retrouve sur les jardins publics : les gens veulent participer à la gestion des*

*jardins publics pour qu'ils soient plus en phase avec leurs attentes*».

Face à la diversification des usages et leur intensification plus ou moins conflictuelle, les **espaces publics** apparaissent souvent comme un point de cristallisation des questionnements sur *les nouveaux modèles économiques urbains*. Qui finance l'espace

public et comment en réguler l'usage, quand de plus en plus d'opérateurs privés en font leur nouveau terrain de jeu (des trottinettes en free-floating aux coachs sportifs en passant par l'offre de wifi gratuit) ? Comment trouver

le bon équilibre entre une logique défensive venant réguler des opérateurs extérieurs et une logique proactive cherchant à soutenir et accompagner l'émergence de nouveaux services ?

Ces différents exemples témoignent de la difficulté grandissante à établir le périmètre de chaque secteur d'action publique. Avec le foisonnement d'opérateurs, il devient de plus en plus difficile de le définir. Désireuses de maintenir une cohérence d'ensemble tout en ayant des ressources limitées, les Métropoles se retrouvent à mettre en œuvre, de façon plus réactive que pro-active, des régulations à géométrie variable.

### Le foisonnement d'opérateurs rend difficile d'établir le périmètre de chaque service urbain.

# Les collectivités s'interrogent sur leur rôle, y compris sur des activités qui dépassent leurs compétences

Ce questionnement sur le juste niveau d'intervention publique s'exprime aussi dans des domaines extérieurs au champ de compétences des Villes et des Métropoles. Les collectivités se retrouvent confrontées à la gestion des externalités produites sur leur territoire par des activités nouvelles. À Nantes, la Métropole s'interroge par exemple sur la réaction à adopter face à la multiplication de sollicitations d'écoles hors-contrat. «*Légalement nous n'avons pas notre mot à dire, mais on sait très bien qu'ensuite ces écoles vont nous demander d'accéder aux gymnases et piscines publics.*» L'**offre scolaire** reste principalement du ressort de l'Éducation Nationale, mais la Ville est directement impactée par les conséquences de ces choix. Ils ont des conséquences sur l'usage des équipements périscolaires, sur l'attractivité de la ville comme sur l'efficience de la carte scolaire. De quels leviers dispose la collectivité pour agir sur les autres maillons de la chaîne de valeur ?

A Lyon, c'est la question de la **5G** qui illustre ce questionnement sur le rôle de la Métropole et son degré d'interventionnisme. La couverture numérique mobile ne fait pas partie des compétences premières de la Métropole. Au sein des services, plusieurs voix s'élèvent cependant sur la nécessité de s'emparer de ce sujet émergent. La couverture 5G et son déploiement dans l'espace public pourraient avoir des effets importants sur le terri-

toire, tant en termes de développement économique que de santé publique. La Métropole devient l'acteur de référence pour établir la priorisation entre ces externalités positives et négatives. Les discussions montrent qu'elle n'a pas forcément vocation à devenir «autorité organisatrice» de ce service ou encore moins «opérateur» du déploiement de la 5G, mais qu'elle peut difficilement rester silencieuse sur le sujet.

Cette problématique a aussi émergé à Nantes, à travers l'analyse du projet YelloPark et de ses évolutions successives. Considérant que la création d'un **nouveau stade** destiné à l'usage principal du FC Nantes relevait davantage d'une activité de «business» que d'une activité de service public, la Métropole avait annoncé dès le départ qu'elle ne financerait pas ce nouvel équipement.

Cependant elle a conservé une place importante dans la négociation avec le Club et le promoteur à l'initiative du projet, pour obtenir des garanties sur le prix futur

des places. Cet exemple montre que l'intérêt général (et l'intérêt métropolitain) ne se définissent pas par blocs de compétences, mais se négocient avec d'autres acteurs au sein de chaînes de valeur aux contours flous.

En devenant l'acteur public de référence sur son territoire, le couple Communes/Métropole se voit obli-

## Les collectivités se retrouvent confrontées à la gestion des externalités produites par des activités nouvelles.

ILLUSTRATION 2 : EXEMPLES DE QUESTIONNEMENTS EXPRIMÉS PAR LES MÉTROPOLES



gé de rendre des comptes sur l'ensemble des sujets. **Le champ d'intervention n'est plus défini en amont avec un bloc de compétences dévolu par la loi, mais en aval à partir des préoccupations des habitants-**

**usagers du territoire.** Pour ces derniers, peu importe l'opérateur (qu'il soit public ou privé) pourvu qu'il y ait le service.

## Apport de l'approche par les modèles économiques urbains

Face à l'ampleur de ces problématiques, l'approche par les modèles économiques urbains n'a pas toutes les réponses. Elle apparaît davantage comme une grille de questionnement, pour inviter les services et les élus à expliciter le problème. Elle a surtout le mérite d'apporter un prisme de lecture commun, transversal aux différents champs sectoriels. Notre analyse s'applique aussi bien aux champs d'intervention historiques des collectivités qu'aux secteurs émergents, aux grands réseaux urbains qu'aux compétences plus «soft». Derrière les spécificités

propres à chaque secteur, il s'agit de dégager les lignes de force des évolutions en cours à travers des outils communs. Cela facilite, en outre, le transfert d'expérience d'un secteur à un autre, en montrant que ce qui est à l'œuvre dans le champ des mobilités risque de se retrouver aujourd'hui ou demain sur d'autres services. Ces outils communs permettent d'engager le dialogue entre techniciens et élus pour partager une compréhension commune des mutations à l'œuvre et des réponses envisageables du point de vue de la collectivité.

## LES NOUVEAUX ENTRANTS DES SERVICES URBAINS NE SE LIMITENT PAS AUX GAFA

L'élargissement du questionnement ne concerne pas seulement les thématiques traitées. Il concerne aussi le profil des acteurs qui viennent transformer le paysage des politiques métropolitaines. Dans la première saison de l'étude sur les *nouveaux modèles économiques urbains*, nous avions mis l'accent sur le poids grandissant des plates-formes de l'économie numérique dans le fonctionnement urbain. Très marquées pour le champ de la mobilité avec Uber, Waze ou Citymapper, nous faisions l'hypothèse que ces évolutions seraient aussi valables sur d'autres secteurs : que ce soit Airbnb ou WeWork pour l'im-

mobilier, GoogleMaps pour l'espace public, Amazon ou Le Bon Coin sur les déchets, etc.

La multiplication des tensions entre Uber-Airbnb et plusieurs grandes villes comme Paris, Londres ou San Francisco confirme cette intuition<sup>1</sup>. Les discussions avec Nantes, Rennes ou Lyon montrent toutefois qu'il s'agit parfois d'un arbre qui cache la forêt. Si ces plates-formes globalisées ont un impact décisif sur l'action publique locale, les nouveaux entrants ne se limitent ni aux GAFA, ni aux cœurs urbains des capitales mondiales.

## Derrière les nouveaux barbares, le repositionnement des opérateurs urbains historiques

Il suffit de suivre les débats sur la ville intelligente pour réaliser que Cisco, IBM ou Google n'ont pas le monopole de la *Smart City*. La plupart des projets restent portés par des opérateurs urbains historiques (de Suez ou Veolia à Engie, Vinci ou Orange), qui tentent de faire évoluer leur positionnement. **On assiste ainsi à une hybridation généralisée, chaque acteur cherchant à dépasser son cœur de métier pour aller investir d'autres maillons de la chaîne de valeur.** C'est par exemple le cas de Engie qui a créé début 2017 une structure de promotion immobilière, Aire Nouvelle. De même, JCDecaux veut devenir un acteur de la 5G en demandant des collectivités l'autorisation pour déployer des «small cells» sur les abribus.

Spécialisés dans la gestion des grands réseaux techniques, les opérateurs se saisissent des outils numériques pour élargir les services proposés aux collectivités (cf. le CREM de Dijon sur la gestion de l'espace public en temps réel), agréger des prestations fragmentées dans une offre «tout-compris», voire s'adresser directement aux consommateurs-usagers. Le repositionnement des acteurs plus traditionnels se fait aussi sur fonds de transition écologique. Suez met l'accent sur la «révolution de la ressource» quand Engie cherche à pivoter sur une stratégie décarbonée.

Ces évolutions provoquent un brouillage croissant entre les modèles économiques des opérateurs his-

<sup>1</sup> Pour en savoir plus sur les relations entre les collectivités locales et les plates-formes globalisées, voir notre contribution au numéro de janvier 2020 de la revue l'*Économie Politique* : «Les maires au défi des plates-formes numériques».

toriques et des nouveaux entrants, tant le numérique innove désormais l'ensemble des secteurs. C'est par exemple le cas de la SNCF qui cherche à se positionner comme une plateforme de mobilité-as-a-service, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence de l'exploitation des trains. On observe en outre une déconnexion entre l'ancienneté des acteurs

et leur taille effective, la financiarisation des services urbains accentuant les phénomènes d'hyper-croissance. Les difficultés actuelles de WeWork ou Uber montrent néanmoins que les nouveaux entrants sont parfois des colosses aux pieds d'argile, leur modèle économique n'étant pas stabilisé.

### ILLUSTRATION 3 : FOISONNEMENT DES OPÉRATEURS DE SERVICES URBAINS



Source: ibicity – Espelia – Partie Prenante

## Entre collectivités publiques et opérateurs privés, le foisonnement des tiers acteurs

Indépendamment des nouveaux entrants du numérique et des opérateurs urbains qui se reposent, les Métropoles semblent avant tout bousculées par des acteurs aux horizons beaucoup plus divers. Qu'elle soit qualifiée de « retour des communs », de « démocratie contributive » ou « d'économie sociale et solidaire », on assiste en effet à une multiplication de structures et de collectifs désireux de prendre en charge une partie du fonctionnement des services urbains.

Ces acteurs prennent parfois la forme de Société Coopérative d'Intérêt Collectif. C'est par exemple le cas d'Enercoop (fournisseur d'électricité 100% renouvelable créé en 2005) ou d'Énergie Partagée (qui vise à fédérer citoyens et collectivités autour de projets d'ENR), qui prennent une place croissante dans le secteur de l'énergie, en lien avec le mouvement de décentralisation de la production.

**De plus en plus de collectifs souhaitent prendre en charge une partie du fonctionnement des services urbains.**

Une dynamique similaire est à l'œuvre du côté des **équipements publics**, avec la multiplication des tiers-lieux. A mi-chemin entre l'équipement public, le café associatif et l'espace de co-working privé, ces lieux hybrides proposent une diversité de services aux usagers.

L'implication des citoyens et du tissu associatif dans la co-production des services collectifs n'est pas nouvelle. Il s'agit d'une pratique historique dans l'action sociale (avec les centres sociaux), dans la politique de la ville ou dans l'offre sportive (en lien avec les fédérations associatives). Cette dynamique prend de l'ampleur

et change de forme. Elle concerne de nouveaux secteurs qui restaient jusqu'ici maîtrisés par l'acteur public local, comme la gestion des **espaces verts** (cf. les jardins partagés et permis de végétaliser) ou les écoles hors-contrats portées par des communautés

locales. Elle s'appuie sur des collectifs plus fragmentés et plus instables, qui contrastent avec le modèle de cogestion et interroge la notion de « continuité », caractéristique du service public. Sur la question **scolaire**, la division entre écoles publiques et écoles privées de l'enseignement confessionnel cohabite aujourd'hui avec une multitude d'initiatives, souvent hors-contrat : certaines sont initiées par des milieux militants à la marge de l'enseignement public, d'autres sont portées par des associations comme « Espérance Banlieues », quand d'autres encore correspondent à des projets entrepreneu-

riaux... La collectivité se retrouve alors confrontée à des questions nouvelles : Comment réguler ce foisonnement ? **Comment définir une réponse unique face à des interlocuteurs aussi disparates ?**

L'émergence de la multitude – parfois appelée « économie collaborative » - participe aussi de cette fragmentation des acteurs et du rôle nouveau accordé aux usagers, devenant à la fois consommateurs et producteurs du service. Avec l'essor du **covoiturage**, chaque conducteur devient ainsi le porteur potentiel d'une offre de mobilité.

## Apport de l'approche par les modèles économiques urbains

Les échanges menés avec les Métropoles de Lyon, Nantes et Rennes soulignent la diversité des interlocuteurs avec lesquels doivent composer les métropoles. Quel que soit le secteur abordé, on observe une même tendance au foisonnement des acteurs impliqués dans l'offre de service. Habituelles à opérer elles-mêmes ou à contractualiser avec un opérateur unique après une phase de mise en concurrence, les collectivités se retrouvent à devoir négocier avec une

pluralité de parties prenantes. Pour chaque nouveau projet, il faut apprendre à connaître les acteurs en présence, à comprendre leurs positionnements respectifs et à suivre l'évolution de leur stratégie. L'analyse des chaînes de valeur mise en avant par l'étude sur les *nouveaux modèles économiques urbains* devient alors une étape fondamentale pour pouvoir réguler l'offre de service sur son territoire et bien doser le niveau d'intervention publique.

## LA RECOMPOSITION DE L'OFFRE DE SERVICES S'ACCOMPAGNE D'UNE ÉVOLUTION RAPIDE DE LA DEMANDE

Dans les saisons 1 et 2 de l'étude sur les *nouveaux modèles économiques urbains*, nous avions concentré notre analyse sur la recomposition des opérateurs urbains, en cherchant à décrypter le modèle économique des nouveaux entrants et leurs conséquences sur le fonctionnement historique des services pu-

blics industriels et commerciaux. Les études de cas menées dans les trois métropoles invitent quant à elles à mettre l'accent sur la transformation des usages. Les pratiques des habitants évoluent, tout comme leurs attentes. Ce qui place les collectivités face à de nombreuses injonctions contradictoires.

## Des nouvelles attentes des usagers qui déstabilisent les métropoles

Les attentes des habitants-usagers traduisent une demande de sur-mesure ou individualisation.

Ceci est particulièrement manifeste s'agissant des attentes relatives aux **établissements scolaires** à Nantes, avec un rejet de l'uniformité de l'école publique perçue par certains usagers comme une rigidité face aux besoins spécifiques de leurs enfants ou à leurs propres choix éducatifs (avec pour conséquence le recours à des enseignements hors-contrat). On le constate aussi vis-à-vis **d'équipements** qui restent encore du ressort de la collectivité locale. Par exemple, sur la Métropole de Rennes, les usagers de la piscine revendentiquent chacun des besoins spécifiques et se considèrent désormais davantage comme des clients que comme des usagers.

De même, le principe d'« universalisme » que peuvent défendre certaines métropoles – elles s'adressent de manière homogène à l'ensemble de

leurs habitants – est percuté par la hausse des conflits d'usage liée à la différenciation des pratiques. **L'espace public** illustre ces tensions : ville festive versus ville tranquille, espace de flux versus espace de repos... Cette concurrence d'usage a toujours existé, mais elle prend une nouvelle ampleur avec l'apparition d'opérateurs qui organisent la multitude d'usagers, de la trottinette en libre service au coach sportif en passant par le bar qui déborde sur la rue. Elle oblige la collectivité à faire des choix dans l'accès aux communs et à hiérarchiser les usages, pour réguler ces conflits potentiels. Elle l'oblige aussi à arbitrer sur les politiques poursuivies. Par exemple, s'agissant des **espaces verts**, les attentes augmentent et se diversifient en termes de participation et de biodiversité. Et certains veulent des pelouses propres et bien tondues, quand d'autres préfèrent des prairies « sauvages ».

# Des usagers en tension entre les habitudes du client et les exigences du citoyen

L'individualisation de la société est souvent citée comme une des explications de cette évolution des usages et notamment de cette demande de sur-mesure. C'est assurément une explication mais on peut aussi avancer une autre hypothèse : c'est que, par effet de transferts, les habitudes prises sur certains services notamment du numérique viennent se répercuter dans nos rapports aux services publics : on y reproduit nos habitudes de consommation. Force est de constater que le numérique permet de proposer du sur-mesure au prix du standard, et qu'il habite les habitants-usagers-consommateurs à être servis dans leur spécificité.

Cette contamination des usages des services urbains par les usages numériques se retrouve également s'agissant de la gratuité d'un cer-

tain nombre de services. Même si la gratuité dans le numérique (rendue notamment possible par la captation des données à des fins publicitaires ou des modèles économiques freemium) repose sur d'autres mécanismes que la gratuité traditionnelle dans la ville (la gratuité pour l'usager est souvent rendue possible via un paiement par le contribuable), il est certain que le fait d'utiliser gratuitement Citymapper ou Google Maps ou Waze ou le service de livraison d'Amazon habitue l'usager-habitant à ne pas payer les services auxquels il a recours.

De la même manière, la culture de l'immédiateté, qui caractérise l'ère du numérique, tend à se généraliser hors de la sphère numérique. «*Nous sommes*

*désormais habitués, grâce aux évolutions technologiques, à disposer des informations en quasi-temps réel et à voir des services rendus en tout juste un peu plus de temps. Notre tolérance pour ce qui pourrait sembler ne serait-ce qu'un peu daté ne cesse incidemment de se réduire*<sup>2</sup>. Ainsi, le fait que certains tarifs, comme pour la cantine scolaire, soient fonction des revenus de l'avant-dernière année, paraît de moins en moins acceptable.

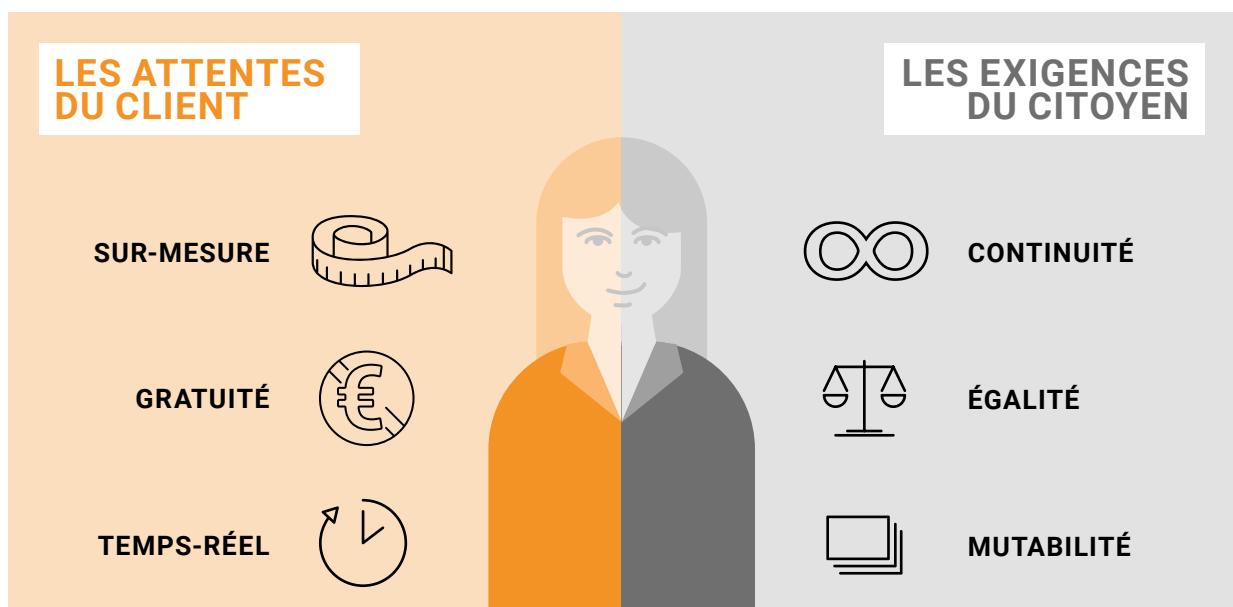
Cet effet de contagion est d'autant plus fort que les services publics, fournis sous l'égide de la collectivité, se combinent avec des services numériques pour répondre aux besoins des habitants-usagers, comme on le voit par exemple dans le domaine de la mobilité avec, de plus en plus, des bouquets

de **mobilité**, permettant de combiner dans un même trajet utilisation d'une voiture individuelle, d'un bus public, et d'une trottinette en free-floating.

Ces effets de transfert produisent pour les collectivités locales des injonctions contradictoires difficiles à gérer. Tout se passe comme si l'habitant-usager attendait d'elles que leurs services répondent aussi bien à ses besoins qu'un Google ou un Amazon, mais ne tolère pas qu'un service comme Vélib ou Autolib s'arrête aussi subitement qu'un Gobee-bike. Dit autrement, **les habitants-usagers veulent la même qualité de service qu'une offre privée premium, tout en restant attachés aux principes du service public.**

## Les usages numériques se répercutent dans notre rapport aux services urbains.

ILLUSTRATION 4: LES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES DES USAGERS



<sup>2</sup> «Les grilles tarifaires à l'ère du numérique», Thomas Eisinger, RFFP N°143, Septembre 2018

## Apport de l'approche par les modèles économiques urbains

L'approche par les modèles économiques urbains souligne l'ampleur de la transformation des usages, et ses multiples impacts sur l'action publique métropolitaine. En insistant sur les propositions de valeur portées par la collectivité et les opérateurs, il s'agit de prendre conscience que les attentes ont changé. Il s'agit aussi de pointer que les pratiques des usagers-habitants-citoyens prennent une importance nouvelle quand les chaînes de valeur se restructurent par l'aval, c'est-à-dire au plus près de l'usager. Comment faire pour ne pas subir ces évolutions, mais en faire un levier de transformation des services publics et de l'organisation des services urbains ?

Les échanges avec les Métropoles montrent que l'évolution des attentes s'avère souvent probléma-

tique au quotidien. Du côté des collectivités, elle se traduit en effet par une intensification des injonctions contradictoires. Car si les usagers exigent des services performants, réactifs et adaptés à leurs besoins individualisés, ils restent en tant que citoyens très attachés aux principes du service public. **Or comment concilier le sur-mesure avec la principe d'égalité ? Comment favoriser l'innovation et l'évolution des services sans mettre à mal leur continuité ?** Comment laisser place aux nouveaux entrants tout en évitant que la constitution de monopole ne vienne menacer le principe de mutabilité ? Autrement dit, comment combiner la dimension individuelle des services urbains et leur dimension collective, en rappelant que l'intérêt général ne peut se réduire à l'addition des demandes individuelles ?

Les discussions avec les Métropoles ont montré que celles-ci se posent de nombreuses questions sur la manière d'agir, à la fois sur leurs champs traditionnels d'intervention mais aussi sur des sujets plus inédits, et ce alors même qu'elles sont bousculées par de nombreux opérateurs et acteurs très divers et qu'elles sont percutées par de nouveaux usages. À travers ces questionnements, elles donnent à voir un nouveau paysage des acteurs des services urbains.

# LE POINT DE VUE DE LA MÉTROPOLE DE NANTES



Francine Fenet



Magali Marlin



Sandra Rataud

## POURQUOI ?

Le lancement de la saison 3 de l'étude *nouveaux modèles économiques urbains* a coïncidé avec la volonté de la ville de Nantes et de Nantes Métropole d'initier une réflexion prospective et stratégique sur les grandes mutations susceptibles d'affecter les services publics locaux, à travers la mise en place d'un espace de débat protégé dédié à ces questions, dont la conception et l'animation ont été confiées au Pôle Dialogue Citoyen Evaluation et Prospective.

Dans ce cadre, la question des «nouveaux modèles économiques des services publics locaux» est apparue comme un enjeu prioritaire en 2018 au regard des problématiques concrètes auxquelles la ville et la métropole étaient – et sont toujours – confrontées, et qui soumettent son modèle de service public à une triple pression.

D'une part à travers la crise des finances publiques locales qui n'en finit pas, à laquelle est venu s'ajouter le dispositif de contractualisation financière avec l'État qui réduit encore un

peu plus les marges de manœuvre.

D'autre part du fait de l'irruption de nouveaux acteurs face auxquels la métropole peine à trouver sa juste place ou les réponses à apporter, qui se traduit notamment par la montée en puissance d'opérateurs privés de plus en plus nombreux, qui interrogent notre capacité de régulation. Et enfin à travers l'émergence de nouveaux modèles et outils de gestion qui ne font pas partie de ceux que nous avons l'habitude de mobiliser ou de réguler.

Sans céder à la résignation sur la crise des finances locales ni au dogmatisme sur l'impératif de réduction des dépenses publiques, et dans un contexte marqué par le renouvellement et le foisonnement des acteurs, des outils et des instruments, il a semblé nécessaire de s'interroger sur l'impact de ces transformations afin d'en tirer parti pour garantir une offre de services métropolitains de qualité et accessible à tous.

## COMMENT ?

Un atelier a été organisé autour de cette question avec l'ensemble de la direction générale, d'octobre 2018 à mars 2019, pour penser un nouveau modèle de services publics à la nantaise et en transition. Il visait à répondre aux questions suivantes :

**Nos outils sont-ils adaptés au contexte actuel ?**

**La notion de modèle économique est-elle applicable à notre collectivité ?**

**Quels sont les fondements d'un modèle de services publics locaux «à la nantaise» ? En quoi et par qui sont-ils remis en cause ?**

**Quel(s) nouveau(x) modèle(s) envisager ? Comment le ou les faire advenir ?**

Le compagnonnage mis en place avec l'équipe de consultants-chercheurs à l'origine de l'étude NMEU a permis à la fois d'explorer et de tester la pertinence des outils et grilles d'analyse développés dans ce cadre en les appliquant au territoire (les axes de mutation des services urbains, la cartographie des nouveaux entrants, la chaîne de valeur, la matrice de modèle économique...) et de les approfondir à travers 3 études de cas distinctes :

### Zoom écoles privées « hors contrat »

Quels effets collatéraux sur la collectivité de la multiplication des écoles privées hors contrats (accès aux équipements, mixité scolaire et cohésion sociale, tensions sur le marché immobilier...) ? Quelle position adopter pour sortir d'un traitement au cas par cas ? Quels outils de régulation mobiliser ?

### Zoom sur le projet de grand stade « Yellopark »

Quels enseignements tirer de ce projet, finalement abandonné, sur la façon de produire de grands équipements ? Qu'est-ce qu'il nous raconte sur les nouvelles formes de coopérations privé/public ?

### Zoom gestion de l'espace public

Quelle place de la collectivité dans la gestion de cet actif stratégique, soumis à des usages de plus en plus nombreux et concurrentiels donc sources de potentiels conflits, notamment en matière de tranquillité publique ?

# APPORTS DE LA DÉMARCHE ?

Ce travail sur plusieurs mois a permis de révéler et de prendre conscience collectivement des mutations à l'œuvre et de la façon dont elles peuvent fragiliser ou renforcer le modèle nantais de services publics et ses outils. On a pu constater d'une part que le paysage se recomposait sous l'impulsion à la fois de nouveaux entrants (nouveaux acteurs ou acteurs existants qui se positionnent sur de nouveaux champs) qui bousculent le jeu d'acteurs mais aussi de nouvelles demandes et attentes des usagers. Cette nouvelle donne implique de développer de nouvelles postures, réponses et formes de contractualisation, de gestion, de régulation alternatives pour réinventer nos relations à l'usager-citoyen et aux acteurs.

En effet, on a également constaté collectivement un phénomène d'obsolescence de nos outils, raisonnements et récits traditionnels :

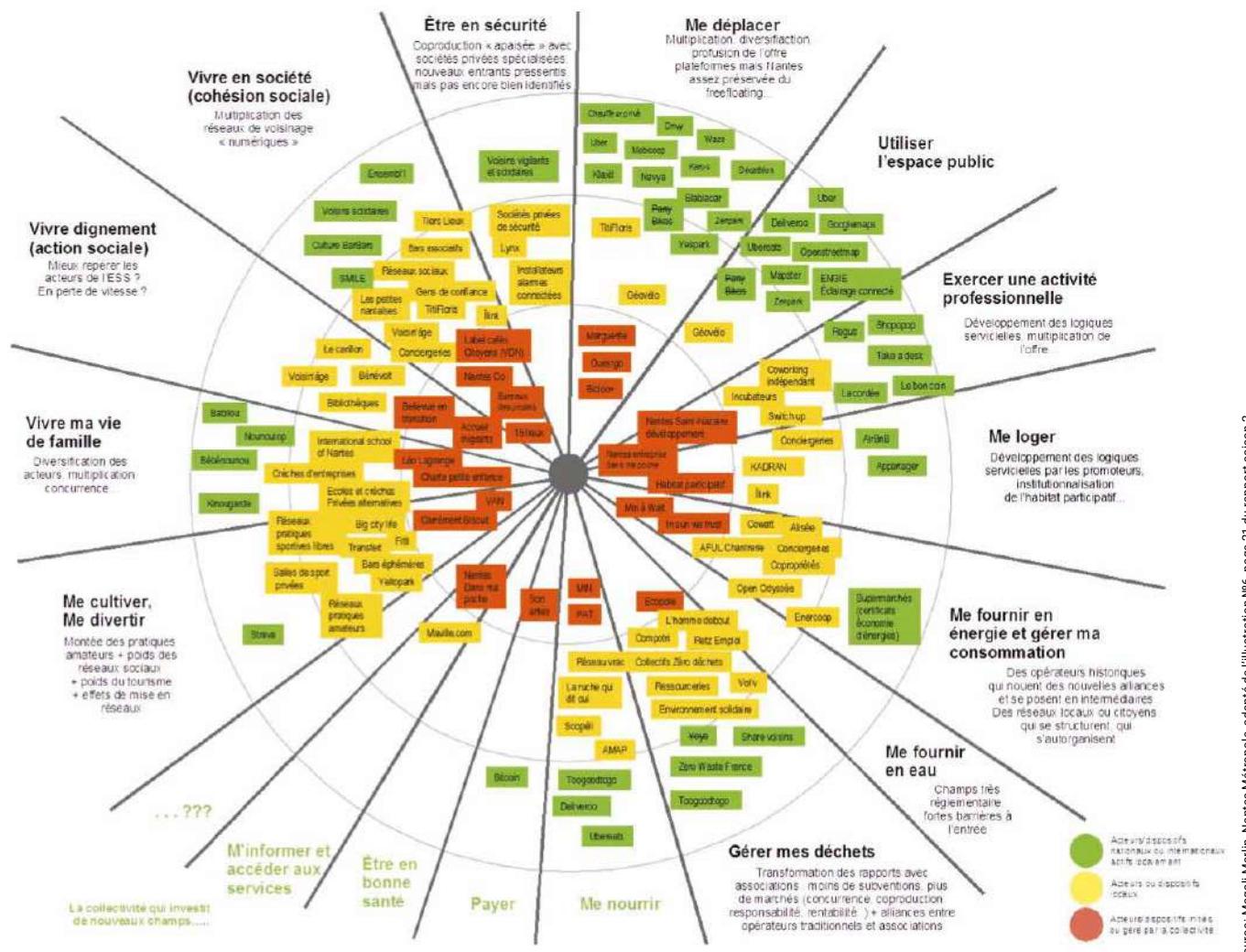
- Une palette d'outils de gestion et de modes de contractualisation (politique tarifaire, fonds de concours, redevances, délégation de service public, économie mixte...) à faire évoluer.
  - Un raisonnement structuré autour de la stratégie budgétaire, qui nous cantonne à une équation dépenses/recettes alors qu'il faudrait pouvoir y intégrer les notions de valeur et de coûts de production.

- Une grille de lecture comptable qui ne nous ne permet pas de penser en termes de modèle économique (vision binaire et collectivité-centrée versus besoin de régulation dans un périmètre plus large et plus mouvant).

- Un récit de la dépense publique qui se renouvelle peu, centré sur la bonne gestion et sur le niveau d'investissement, dans une perspective plutôt comptable et financière, avec très peu de pédagogie sur les recettes.

Ce travail a permis de faire émerger un début de grille de lecture économique adaptée aux spécificités du service public, qui reste à structurer et outiller. L'enjeu aujourd'hui réside dans leur appropriation, d'abord au sein des futurs exécutifs municipaux et métropolitains pour conforter, renouveler, ou formuler des doctrines politiques adaptées aux nouveaux contextes et enjeux; puis au sein des services, pour faire monter en compétences la collectivité (ex: travail sur les chaînes de valeurs pour dépasser l'interventionnisme systématique, ouvrir des chantiers réflexifs sur certains outils ou modes de faire comme les politique tarifaire ou les appels à projets...).

## **ILLUSTRATION 5 : PANORAMA USAGER-CENTRIQUE DES NOUVEAUX ENTRANTS DE LA MÉTROPOLE NANTAISE, À PARTIR DES OUTILS DE LA SAISON 2**



## LE DÉFI MÉTROPOLITAIN : RENDRE LISIBLE DES ÉCOSYSTÈMES URBAINS ÉVOLUTIFS ET FRAGMENTÉS

---

« Nous avons du mal à y voir clair » témoignent nos interlocuteurs métropolitains. Tel que les métropoles l'ont décrit, le nouveau paysage des services urbains paraît largement insaissisable, et désordonné. Dans la saison 2 de l'étude sur les *nouveaux modèles économiques urbains*, nous faisons l'hypothèse du passage d'un jardin à la française (triplement structuré par la régulation sectorielle, la répartition en blocs de compétences entre acteurs publics et le cadre règlementaire de la commande publique) à une nouvelle jungle urbaine, où la loi du plus fort régit la cohabitation des multiples opérateurs, dans un paysage foisonnant et menaçant.

Le dialogue avec les Métropoles conduit à un constat plus nuancé. D'une part, la commande publique est loin d'avoir disparu. Elle continue de structurer nombre de services urbains et d'assurer le bon fonctionnement des infrastructures. On assiste plus à une hybridation du jardin à la française qu'à sa disparition. D'autre part, de multiples mécanismes se mettent en place pour réguler les interdépendances qui existent entre les différents acteurs des services urbains et faire évoluer les propositions de valeur apportées aux usagers-citoyens. Plutôt que de s'aventurer dans la jungle, tout l'enjeu des collectivités consiste à améliorer leur compréhension des écosystèmes urbains, pour les rendre plus fluides et plus saisissables.

Ces écosystèmes présentent trois caractéristiques principales qui les distinguent très fortement des systèmes d'acteurs traditionnels avec lesquels les métropoles comptaient : ils agrègent une multitude d'acteurs hétérogènes interdépendants ; ils brouillent les frontières entre public et privé ; ils sont mouvants et incertains.

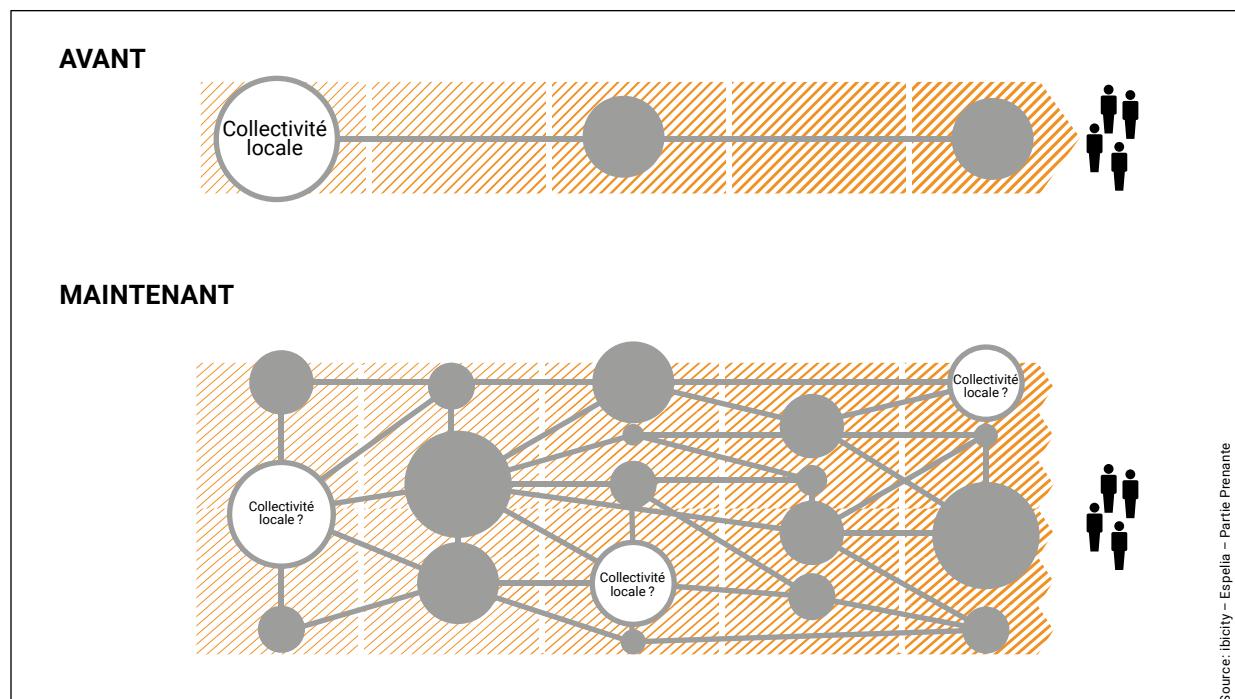
# UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS HÉTÉROGÈNES ET INTERDÉPENDANTS

Classiquement, les modes de gestion classiques des services urbains impliquaient la collectivité publique (assurant une fonction d'autorité organisatrice) et des opérateurs-exploitants, le plus souvent dans le cadre d'une relation bilatérale organisée par un contrat (cas des marchés ou concessions) ou une autorisation (permis de construire par exemple s'agissant de l'**immobilier**). A contrario, les écosystèmes urbains se caractérisent par le fait qu'ils agrègent une multiplicité d'acteurs de plus en plus hétérogènes et interdépendants. L'arrivée des nouveaux entrants du numérique, le repositionnement des acteurs historiques et l'émergence « bottom up » de tiers acteurs viennent fragmenter une chaîne de valeur historiquement linéaire au point de la faire éclater.

**Il s'agit d'abord d'acteurs hétérogènes car l'écosystème ne correspond pas aux frontières sectorielles traditionnelles de la régulation publique.** Ses frontières sont floues, et au croisement de plusieurs chaînes de valeur. Par exemple, la chaîne de valeur de l'**énergie** ne se réduit plus aux énergéticiens. L'écosystème de la performance énergétique intègre aussi les agriculteurs, les syndics de co-propriété, les consommateurs ou les artisans du bâtiment. etc. Ceci dit, c'est précisément cette question de l'élargissement du périmètre de l'écosystème qui est intéressante, et le fait même de se questionner est sans doute plus intéressant que la réponse elle-même, en s'obligeant à dépasser nos barrières mentales.

Par exemple, peut-on considérer les plates-formes de seconde main comme Le Bon Coin ou Vinted comme un opérateur local de l'**économie circulaire**, au même titre que l'exploitant de l'incinérateur ou de la collecte des ordures ménagères ? Quelle place donner aux magasins de sports ou de jeux vidéos dans la structuration et diffusion de l'**offre péri-scolaire**, quand on sait qu'ils parviennent à toucher les publics prioritaires de la collectivité ? Si Waze, Uber ou Citymapper deviennent des opérateurs de **mobilité** locaux, comment les intégrer par exemple dans l'élaboration d'un Plan de Déplacement Urbain ? **Ces acteurs sont aussi de nature très différente, avec des tailles très variables et des stratégies de croissance très hétérogènes.** Par exemple, une petite association cotoie une plateforme mondiale, Enedis cohabite avec une petite coopérative qui a trois panneaux photovoltaïques. De même, une association qui fait du pedibus et Uber peuvent faire partie d'un même écosystème. Habituelles à mettre en concurrence des acteurs comparables pour l'obtention de marché public, les Métropoles doivent aujourd'hui composer avec une palette d'acteurs beaucoup plus composite. Comment maintenir une égalité de traitement entre ces acteurs disparates, par exemple entre le promoteur Altaréa-Cogedim ou l'entreprise sociale Baluchon ? La situation devient d'autant plus ardue quand ces acteurs contrastés se constituent en groupement : comment négocier avec ces groupements composites sans nier les déséquilibres qui peuvent exister en leur sein ?

ILLUSTRATION 6: LE PASSAGE D'UNE CHAÎNE DE VALEUR LINÉAIRE À UN ÉCOSSYSTÈME URBAIN



Enfin, sur chacune des chaînes de valeur qui structurent l'écosystème, l'approche par les modèles économiques a permis de dépasser la lecture en silos sectoriels, pour souligner la diversité des maillons impliqués, en amont (du côté des infrastructures) comme en aval (dans l'interface avec les usagers). Ces acteurs peuvent être diversement positionnés, certains sur toute la chaîne de valeur, d'autres sur certains maillons seulement. La fragmentation des écosystèmes est également liée, dans certains cas, à la diversité des autorités publiques impliquées. Par exemple sur la **5G**, c'est l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR) qui gère l'ensemble des fréquences radio-électriques, et ce sont les communes (et non les EPCI) qui sont référentes en matière sanitaire et qui sont compétentes pour autoriser ou non l'installation d'un pylône sur un terrain privé.

**La diversification des profils d'opérateurs s'accompagne d'un renforcement de leurs interdépendances, du fait de la complexification des chaînes de valeur des services urbains.** Cette interdépendance peut être financière, comme dans le cas du **projet Yellopark** qui se caractérise par l'alliance entre un club sportif et un promoteur immobilier permet-

tant dans le projet initial de financer un nouveau stade par la densification de ses abords. D'autres fois, elle correspond davantage à une logique client-fournisseur : par exemple, un opérateur de **trottinettes en free-floating** comme Lime a besoin d'auto-entrepreneurs individuels pour en assurer la collecte et la recharge. Par rapport aux opérateurs historiques qui se positionnaient sur l'ensemble d'une chaîne de valeur focalisée sur un service (la collecte et le traitement des ordures ménagères ; la construction et l'exploitation du réseau de transports urbains...), les chaînes de valeurs s'élargissent mais se décomposent en maillons de plus en plus spécialisés.

L'approche en terme de modèles économiques invite ainsi à penser les interactions entre ces multiples acteurs au sein des chaînes de valeur des services urbains. **C'est bien parce qu'ils sont interdépendants que les opérateurs urbains sont gouvernables...** et que l'écosystème nécessite de s'appuyer sur une régulation publique. Chaque opérateur a besoin des autres pour fonctionner au quotidien et assurer son services aux usagers, mais aucun n'est en mesure de garantir la résilience de l'ensemble de la chaîne de valeur.

## UN BROUILLAGE CROISSANT ENTRE SERVICES PUBLICS ET OFFRES PRIVÉES

L'analyse des services urbains par les chaînes de valeur révèle l'imbrication croissante entre services publics et offres privées, alors même que leurs acteurs s'inscrivent dans des cadres de régulation et des modèles économiques très différents. Ce constat résulte de l'évolution de ces deux types d'acteurs : d'une part, les collectivités ont tendance à élargir leur champ d'intervention, en particulier pour répondre à de nouveaux enjeux environnementaux, sociétaux, financiers... mais se désaisissent de certaines missions considérées comme ne relevant plus de l'intérêt général; d'autre part, les acteurs privés n'hésitent plus à concurrencer la Collectivité en proposant des alternatives aux services publics traditionnels, en plus de continuer d'élargir leur palette d'offre et d'alimenter ainsi une fuite en avant vers la profusion de services.

Le montage du projet **Yellopark** en est l'illustration. Il s'agit d'un projet privé : considérant que le football professionnel est devenu un business, la collectivité n'a pas voulu s'en saisir. Cependant, il y a une articulation de périmètres géographiques d'intérêt privé (le stade) et public (l'opération d'aménagement, et, plus globalement, la connexion du projet avec son environnement urbain). Le projet se place à un point

de rupture : la Collectivité considère qu'il ne relève pas de l'intérêt général et donc de l'action publique, pour autant, de par son histoire et son contexte, le projet reste soumis à une action publique, bien qu'elle passe par d'autres canaux que ceux classiques de la commande publique. La Collectivité ne disparaît pas tout à fait, mais change de mode d'intervention et d'interaction avec le privé.

Ce déplacement de frontière entre public et privé se retrouve dans les **appels à projets urbains innovants**, qui se multiplient à la suite de Réinventer Paris. En donnant carte blanche sur la programmation à des groupements rassemblant promoteurs, investisseurs et exploitants, ces cessions de terrains publics visent à susciter une programmation privée d'intérêt général. Là encore, la collectivité ne disparaît pas : elle est même à l'origine de l'appel à projets qui porte sur des propriétés publiques et choisit le projet lauréat. Mais elle transfère à d'autres acteurs la responsabilité de définir l'occupation future du site et son exploitation.

Le brouillage se renforce encore dès lors qu'on adopte une lecture usager-centrique. Du point de vue de l'usager, la frontière entre ce qui relève du service public, ce qui relève de l'initiative publique

### Services publics et offres privées s'imbriquent de plus en plus.

hors de sa responsabilité et les services opérés en dehors tend à s'effriter. Par exemple, dans le **périscolaire**, les usagers font de moins en moins la différence entre offre publique, offre privée soutenue par l'acteur public, et offre privée sans soutien public. En cherchant à agréger un « bouquet de services », les offres de **mobility as a service** portées par certaines collectivités contribuent d'ailleurs à mettre tous les opérateurs sur le même plan et à entretenir le brouillage des rôles. Elles suivent en cela les applications privées comme Citymapper ou Google Maps, où le bus est mis sur le même plan que le vélo (individuel ou en libre-service), le taxi ou la marche à pied.

Traditionnellement, l'intervention publique vient répondre à une carence d'initiative privée. C'est ce motif qui justifie que la collectivité locale se saisisse d'une compétence et y consacre une part de ses ressources. Mais ce motif vole en éclat dès lors qu'on ne sait plus sur quel périmètre porte la carence. Quel est le rôle de la collectivité lorsqu'il y a au contraire multiplication d'offres privées ?

**L'approche par les modèles économiques urbains invite les collectivités à mieux identifier et qualifier**

**les situations de carence.** Quels sont les « trous dans la raquette » qui demeurent malgré un écosystème foisonnant ? Par exemple, les plates-formes de VTC ou de micro-mobilités apportent un service de **mobilité** individualisé, mais qui n'est pas accessible pour tous du fait de son prix et de la couverture géographique du service. Idem pour l'offre **périscolaire** : si les offres privées répondent au besoin de garde d'enfants recherchées par les familles, elles n'apportent pas toujours la qualité pédagogique défendue par les collectivités et leurs partenaires historiques. Dans des écosystèmes foisonnantes, la carence d'initiative privée ne correspond plus à une logique sectorielle (où certains secteurs seraient un monopole public et d'autres seraient intégralement pris en charge par le privé), mais à une logique par proposition de valeur en fonction de l'écart entre le service proposé et la mission d'intérêt général posée par la collectivité. L'hybridation public/privé sur les champs d'intervention sectoriels s'accompagne ainsi d'un renforcement de la nécessité pour la Métropole de définir la valeur d'intérêt général sur son territoire.

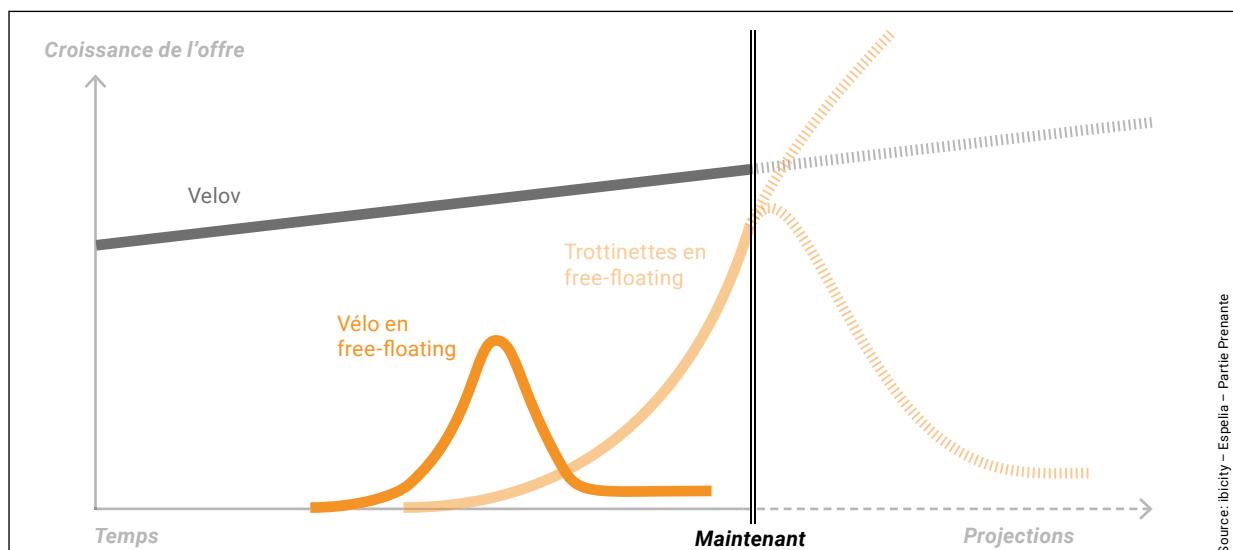
## UN PAYSAGE MOUVANT ET INCERTAIN

La troisième caractéristique de ces écosystèmes urbains est leur caractère mouvant. Classiquement, les relations entre les acteurs des services étaient stables. D'abord parce que les acteurs étaient les mêmes. Ensuite parce que les contrats étaient de longue durée. Et enfin parce que les technologies, elles aussi, étaient stables.

Désormais, les acteurs en présence se recomposent en permanence et leur modèle économique ne cesse

d'évoluer. La « durée de vie » des nouveaux services s'avère de plus en plus incertaine. Alors que les **véllos en free-floating** avaient inondé les Métropoles en quelques semaines, ils ont disparu aussi vite faute d'avoir trouvé leur rentabilité, laissant derrière eux des carcasses de vélo à l'abandon et des usagers désorientés (même si depuis les trottinettes en pris le relais). Idem du côté de **l'immobilier** : présenté comme une *success story* en étant devenu un des premiers

ILLUSTRATION 7: L'INSTABILITÉ DES OFFRES DE MICRO-MOBILITÉ



bailleurs privés de bureau, l'opérateur de coworking WeWork fait aujourd'hui face à de grandes difficultés. Sans parler d'Uber ou des autres plates-formes dont le modèle économique repose sur le recours à des auto-entrepreneurs précarisés : qu'adviendra-t-il de leur service quand elles vont devoir requalifier les chauffeurs en salariés ? Ces exemples soulignent que nombre d'opérateurs n'ont pas encore trouvé de modèle économique stable : leurs offres restent aujourd'hui déficitaires (ce qui est rendu possible par la croissance de leur capitalisation boursière) ou financées par la publicité (qui obéit elle-même à une conjoncture économique incertaine).

La dimension écosystémique renforce encore l'incertitude, du fait de l'interdépendance qui existe entre tous les acteurs d'une même chaîne de valeur. Lorsqu'un

nouvel entrant apparaît, qu'un opérateur disparaît ou transforme son modèle économique, c'est l'ensemble de l'écosystème qui se reconfigure. On l'a vu avec l'exemple de l'ouverture des écoles hors-contrat : ces nouveaux acteurs ont un impact sur le peuplement des écoles publiques, et donc sur la mixité scolaire ; en demandant des créneaux dans les piscines ou les gymnases, elles ont aussi des conséquences sur l'usage des **équipements publics**. Même logique du côté de la **mobilité** : l'apparition des calculateurs d'itinéraire transforme les pratiques des usagers et peut infléchir le partage modal.

L'instabilité est encore décuplée pour la mise en place de technologies ou services émergents. Par exemple, l'utilisation de **la 5G** pour favoriser le développement de la voiture autonome se heurte à la lutte des opérateurs pour imposer leur standard parmi des technologies rivales, et au fait que les modèles économiques associés ne sont pas clairement identifiés. Cette instabilité réinterroge les modes d'inter-

vention traditionnels de la collectivité, qui fixaient des obligations de services sur plusieurs années voire plusieurs décennies. Elle oblige les collectivités à réajuster la temporalité de leur régulation, à travers un suivi de l'écosystème urbain en temps réel. Ce n'est pas la même chose d'avoir une concession de cinquante ans pour l'exploitation d'une ligne de métro que de faire face à un opérateur de **trottinettes** qui, du jour au lendemain, inonde l'espace public de milliers de trottinettes, puis disparaît subitement.

On ne régule pas de la même manière selon les projections que l'on fait sur l'évolution du service. Il ne

s'agit pas de savoir si la collectivité doit se positionner ou pas (si problème de sécurité publique, il faut être là) mais de savoir la consistance de cette nouvelle offre.

Ce sont les deux parties de la courbe qui posent problème. La partie ascendante de la courbe, qui correspond à un boom alimenté par la financialisation de ce service, oblige la collectivité à intervenir de manière très rapide pour des raisons de sécurité publique. La deuxième séquence (à venir) de la courbe, qui est incertaine, et qui peut être une descente hyper rapide comme une poursuite, invite à réguler les opérateurs de **trottinette** en considérant aussi bien l'hypothèse de leur disparition que de leur développement.

De telles courbes devraient se généraliser. Elles correspondent aux trois lois de l'économie numérique : rendements croissants, effets de réseau, « *winners take it all* [les gagnants rafleut tout] »<sup>3</sup>. Accentuée par la financialisation de l'économie, cette pente monopolistique explique l'importance des moyens marketing déployés par chaque plate-forme pour se positionner comme l'acteur dominant du marché : à ce stade, il ne s'agit pas d'être rentable mais d'écraser ses concurrents potentiels.

## Un seul maillon se transforme, et tout l'écosystème est modifié.

3 Cf. le chapitre « L'économie des plates-formes », in Cardon Dominique, Culture numérique, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2019.

Face à ces écosystèmes évolutifs, les Métropoles se retrouvent relativement démunies. Habituelles au paysage ordonné du jardin à la française et à son cadre juridique aussi stabilisé que contraignant, elles n'ont pas encore tous les outils pour décrypter ces multiples chaînes de valeur, analyser leurs interdépendances et suivre leur recomposition. «*On navigue à vue*» nous disent les Métropoles de Rennes, Nantes et Lyon. Ce qui ne les empêche pas d'agir, en déployant de nouveaux modes d'intervention et de régulation, quitte parfois à s'émanciper du cadre règlementaire national. Car les collectivités sont loin d'être en dehors du jeu face à l'émergence d'écosystèmes urbains, bien au contraire! **Elles gagnent en largeur de spectre ce qu'elles perdent en capacité de maîtrise directe.** Elles ont une responsabilité nouvelle pour assurer la fluidité de ces chaînes de valeur et intégrer les nouveaux entrants dans une certaine vision de l'intérêt général sur leur territoire. Bref, les Métropoles sont certes «au milieu du gué» mais certainement pas à bout de souffle!

# LE POINT DE VUE DE LA MÉTROPOLE DE RENNES



Isabelle  
Lechevallier

## POURQUOI ?

La saison 1 de l'étude sur les *nouveaux modèles économiques urbains* permet de décrypter l'ensemble des mutations qui impactent les modes de production des services publics locaux (nouvelles attentes des usagers, nouveaux acteurs, hybridation des services, enjeux autour de données, contraintes budgétaires et de ressources...).

La Direction Générale a souhaité partager cette analyse de l'évolution des services urbains avec l'ensemble des directions et nourrir ainsi les réflexions sur l'adaptation des services publics et les « postures » de la collectivité.

L'intérêt de ces travaux est de proposer une analyse qui puisse s'appliquer à tous les champs d'action des collectivités. Les services (et les élus) réfléchissent généralement à ces évolutions dans le cadre de leur secteur d'activité, via les réseaux sectoriels qu'ils fréquentent. La déclinaison locale de cette étude a permis d'embarquer toutes les directions dans ce décryptage de l'environnement de l'action publique et dans un questionnement collectif et prospectif sur l'évolution de la chaîne des valeurs, les « modèles » des différents acteurs (opérateurs économiques, habitants ...) et les postures de la collectivité.

## COMMENT ?

Deux des trois zooms choisis (activités périscolaires et espaces verts) sont au cœur de l'action historique de la ville et confrontés à une nécessité de faire évoluer les modes d'intervention face aux nouvelles attentes des habitants et usagers, aux nouveaux acteurs à associer, aux contraintes budgétaires. Le troisième zoom choisi (énergie) a contribué au décryptage d'un secteur d'activité investi par de nombreux acteurs et dans lequel les collectivités ont un nouveau rôle à jouer.



Quelles postures peut adopter la collectivité pour mieux organiser l'offre péri et extra-scolaire et en diffuser la pratique ? Jusqu'où faut-il aller dans la réponse à la demande d'individualisation exprimée par les usagers ? Comment mieux toucher les publics les plus éloignés de l'offre existante ?

L'analyse collective a fait ressortir trois fonctions à intensifier et à combiner :

- **Une fonction d'agrégeateur**, partiellement remplie aujourd'hui en agrémentant l'offre traditionnelle : son renforcement nécessite de mieux connaître les cibles prioritaires et d'intégrer de nouvelles offres afin d'améliorer l'appariement offre/demande ;
- **Une fonction de régulateur** : un rôle de tiers de confiance à affirmer, des règles du jeu à fixer pour les nouvelles offres ;
- **Une fonction d'opérateur** : une intervention de la collectivité qui doit être ciblée sur la proposition de valeur qu'elle définit.



La collectivité est très présente dans le secteur des espaces verts et privilégie aujourd'hui une relation directe à l'usager. Pour optimiser son activité et faire face aux nouvelles attentes et nouveaux usages (pas tous concordants), la collectivité a depuis longtemps engagé des pratiques de conception et de gestion différenciée des espaces. Elle s'efforce également d'impliquer de nouveaux acteurs (porteurs de projets, collectifs et «la multitude»). Quels modes de faire et organisation pour développer l'offre d'espaces verts et de leurs usages dans le cadre de moyens contraints ? Comment intégrer les nouveaux acteurs en tant que partenaires ou contributeurs ?

L'analyse de ce zoom a pointé la nécessité, d'une part, de davantage valoriser les externalités positives des espaces verts, leur contribution à de nombreuses « fonctions » et politiques publiques (bien-être, déplacement, alimentation, sport, adaptation au changement climatique...); d'autre part d'affirmer la place des habitants/usagers comme « partenaires » et pas seulement comme « client » (différents scénarios ont éclairé les relations possibles, avec des logiques de « deal »).



Suite à l'adoption du Plan Climat Air Énergie Territorial, la collectivité cherche le bon positionnement à adopter pour mener à bien son ambition énergétique. Face à la décentralisation de la production et à l'impératif de performance énergétique, que

peut la Métropole ? De quels leviers dispose-t-elle pour agir sur ce secteur d'intervention récent ?

L'analyse de ce zoom a permis de caractériser les différentes postures possibles pour la collectivité et les modalités de mise en œuvre :

- Une posture d'autorité facilitatrice, principalement adoptée à ce jour (capter les projets, soutenir les expérimentations...);

► Une posture d'opérateur ciblée sur certaines activités, réseau de chaleur urbain notamment;

► Une posture de régulation, en se basant sur différents leviers disponibles : les réseaux, les données, la réglementation, etc.

## APPORTS DE LA DÉMARCHE ?

L'analyse de ces trois zooms a permis d'éclairer une nouvelle étape à venir pour les collectivités, dans leurs interactions avec les opérateurs. Jusque-là, au-delà des fonctions d'opérateur, Rennes Métropole et la Ville de Rennes avaient privilégié une posture de facilitation. Cette posture a porté ses fruits, elle a permis de faire émerger de nouveaux opérateurs et a conduit à valoriser certaines ressources dont disposent les collectivités (notamment par leur rôle de tiers de confiance). Désormais, les collectivités doivent davantage affirmer leur fonction de régulation : dans une logique de deal, de « donnant-donnant », elles doivent affirmer leurs exigences face à leurs (nouveaux) partenaires et s'appuyer davantage sur la diversité de leurs ressources (infrastructures, aménagement de la ville, diversité des compétences, relations aux habitants, données disponibles...): elles peuvent conforter la place de l'opérateur dans l'écosystème, mais en échange celui-ci s'engage à s'inscrire dans la stratégie d'ensemble fixée par la collectivité.

Sur chacun des trois zooms, les apports sont plus ciblés et la réflexion est prolongée :

**Périscolaire :** clarifier la/les propositions de valeur, adopter une approche plus usager-centrique (mieux connaître les « cibles » et proposer/combiner des offres plus innovantes pour les toucher), porter l'attention et les moyens sur les enfants/jeunes qui n'accrochent pas aux propositions, logique de « deal » avec les porteurs d'offre en valorisant les ressources-clés de la collectivité (tiers de confiance, garant de la mixité, liens directs avec les familles...), expérimenter de nouveaux partenariats et mode de faire.

**Espaces verts :** élargir la question en définissant une stratégie au bénéfice des politiques publiques (environnement, santé, social...), développer les modes d'intervention associant les acteurs et habitants.

**Energie :** engager un schéma directeur des énergies sur la base des orientations définies dans le PCAET, s'appuyant notamment sur les différentes postures analysées...

La restitution de ces travaux à l'ensemble des directeurs.trices des deux collectivités a permis de partager les apports de cette démarche nationale et des trois zooms locaux, notamment sur les points suivants : décrypter collectivement le nouvel environnement des services urbains ; valoriser les « ressources-clés » des collectivités ; envisager de faire évoluer la posture de la collectivité, s'ouvrir à de nouveaux acteurs, expérimenter de nouveaux modes de faire ; être proactif au sein de l'écosystème des acteurs, « encadrer » les (nouveaux) entrants, « lâcher prise sans laisser faire » ni subir.

Au niveau managérial, cette démarche a permis aux directeurs.trices de travailler en transversalité, avec un regard mixte, et pour certains neuf, sur les politiques publiques portées par leurs collègues ; de nouveaux outils et concepts (pour certains très économiques) qui obligent à faire un pas de côté par rapport aux modes de raisonnement habituels.

L'appropriation des outils proposés par l'étude est variable selon les champs de l'action publique. Les champs d'action traditionnels sont questionnés par l'évolution des usages et des attentes, par l'arrivée de nouveaux acteurs et des moyens contraints : il s'agit alors de redéfinir la proposition de valeur, les postures et les interventions publiques en intégrant les nouveaux acteurs et habitants. Pour les champs sur lesquels l'offre privée fait sans la collectivité ou va plus vite que la collectivité, il s'agit alors de décrypter le modèle d'intervention de ces acteurs, de valoriser les ressources de la collectivité pour mieux négocier, définir sa posture et cibler les interventions publiques.

Depuis début 2020, un chantier transversal est engagé au sein des deux collectivités pour mieux faire face à l'ensemble des enjeux environnementaux, renforcer leur prise en compte dans le développement du territoire en articulation avec les enjeux économiques, sociaux et territoriaux, engager des transformations territoriales.

L'approche par *les nouveaux modèles économiques urbains* peut utilement nourrir ces réflexions. Principalement centrée sur les enjeux économiques et de gouvernance, elle intègre certainement trop peu les enjeux environnementaux, principalement à travers les « bénéfices/coûts ». Toutefois, elle invite à repartir des propositions de valeur : dans de nombreux secteurs, pour différentes « fonctions urbaines », ces propositions de valeur pourraient être re-définies à l'aune des défis environnementaux, voire co-re-définies en associant les parties prenantes de chaque secteur et les citoyens. C'est à partir de cette nouvelle définition des « propositions de valeur » que des « ruptures », des nouvelles dynamiques, des nouveaux projets pourraient émerger. Il conviendra également que les collectivités re-questionnent leurs interventions et leurs postures : elles disposent de nombreux leviers qu'il convient d'activer plus efficacement pour mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire face à ce défi d'un développement urbain plus écologique, soutenable et inclusif.

# TROIS BALISES POUR UNE GOUVERNANCE MÉTROPOLITaine ADAPTÉE AUX ÉCOSYSTÈMES URBAINS

---

Une fois tous ces constats dressés, que faut-il faire ? Que peut encore l'action publique locale face à des écosystèmes complexes et fragmentés ? Dans la saison 2 de l'étude sur les *nouveaux modèles économiques urbains*, nous avions identifié les différentes postures possibles pour la collectivité et les leviers à sa disposition. Les Métropoles ne nous avaient pas attendus pour s'en saisir, chaque service multipliant les expérimentations pour ajuster leurs interventions et leur régulation à ce contexte mouvant. Ces tentatives s'appuient sur d'importants partages d'expériences, qui vont bien au-delà des frontières nationales (comme le montre l'exemple de la régulation des VTC et des trottinettes).

Le dialogue avec les Métropoles nous invite à nous interroger sur les dénominateurs communs de cette nouvelle gouvernance. « *L'intérêt des modèles économiques urbains, c'est d'apporter un langage commun pour dépasser le prisme sectoriel* » nous a-t-on dit à Rennes. « *Ce qu'il faudrait, c'est engager la discussion avec les élus pour stabiliser une doctrine sur le positionnement de la Métropole et repolitiser cette question de la mutation des services urbains* » témoignent nos interlocuteurs nantais « *Plus qu'une recette miracle, on a besoin d'une boussole et de quelques balises. Les réponses et les outils seront à adapter dans chaque territoire, en fonction du contexte, de la trajectoire de l'institution et de son projet politique* ».

Nous proposons ici trois balises pour aider les Métropoles (et les autres collectivités) à naviguer dans la gouvernance d'écosystème. Ces balises sont le fruit des échanges fournis que nous avons eus avec les directions générales de Nantes, Rennes et Lyon. Elles s'appuient sur les outils développés dans les saisons 1 et 2 de l'étude *nouveaux modèles économiques urbains* pour passer de l'analyse à la stratégie, et reprendre ainsi l'initiative sur la transformation des services urbains tout en acceptant de lacher-prise.

# COMBINER LES POINTS DE VUE POUR ÉVITER LE TRAVERS D'UNE ACTION PUBLIQUE COLLECTIVITÉ-CENTRÉE

La première balise est une invitation à se décentrer, pour mieux comprendre la place qu'occupent (et que devraient occuper) les Villes et les Métropoles dans les écosystèmes urbains. **Les outils habituels des collectivités locales les conduisent en effet à avoir une vision tronquée de l'écosystème ou à exagérer la place structurante de l'acteur public.**

«*Le format du budget ne nous permet pas de voir toutes les interdépendances qui nous relient aux autres opérateurs du territoire.*» Idem pour les documents de planification, qui placent implicitement les Métropoles en position d'autorité organisatrice, alors qu'elles n'en ont pas toujours les moyens ni même la possibilité. L'élaboration du budget de la direction Mobilité comme la définition d'un **Plan de Déplacements Urbains** conduisent ainsi à mettre l'accent sur l'offre de transports en commun, mais peinent à prendre en compte (et donc à accompagner/réguler) les autres acteurs de la mobilité sur le territoire.

**En outre, les collectivités ont souvent tendance à se voir dans une relation bilatérale avec les habitants-usagers.** C'est particulièrement le cas pour les secteurs historiques de l'action publique locale, comme les **espaces verts**. Le lien avec les habitants-usagers est perçu comme direct et unilatéral: la collectivité assure à la fois la conception, l'aménagement et la gestion des jardins publics. Les usagers n'ont plus qu'à en profiter. Les discussions en atelier ont au contraire souligné l'existence de tout un tas d'acteurs intermédiaires: associations environnementales, collectifs d'habitants, coachs sportifs et autres applications smartphone, usagers réguliers... Ces acteurs tiers contribuent à orienter les usages et à garantir (ou non) le succès des orientations politiques définies par la collectivité. Ils sont autant de relais pour satisfaire les pratiques et les attentes des individus, et pour activer la multitude lorsque les consommateurs d'espaces verts se transforment en contributeurs de l'entretien des parcs, du suivi de la biodiversité, de la végétalisation des trottoirs, etc. Tout l'enjeu consiste ainsi à articuler l'intervention de la ville avec ces multiples partenaires potentiels.

La «chaîne de valeur» permet d'apporter une autre lecture des écosystèmes urbains. Il s'agit d'identifier l'ensemble des maillons qui interviennent dans la production du service urbain, de l'infrastructure jusqu'à l'usager. Elle invite aussi à en désigner les opérateurs effectifs pour transformer des acteurs théoriques en véritables interlocuteurs; pour cerner aussi les maillons sur lesquels il y a foisonne-

ment d'acteurs et ceux qui restent quasiment vides. La chaîne de valeur vise à dessiner un paysage commun (et évolutif) dans lequel chaque partie prenante doit pouvoir trouver sa place. Ce paysage dépasse donc largement le seul périmètre d'intervention publique. Il couvre l'ensemble du service à l'habitant-usager, que les acteurs soient publics ou privés, locaux ou globaux.

L'élaboration des chaînes de valeur réalisée en ateliers avec les services des Métropoles a montré que les services étaient beaucoup plus à l'aise pour décrire l'amont de la chaîne, c'est-à-dire les infrastructures. Rien d'étonnant: ce sont ces maillons qu'elles maîtrisent le plus, que ce soit par une gestion en régie ou par la commande publique. Mais l'aval de la chaîne, au plus près de l'usager, restait souvent incomplet. Or c'est là que les changements sont les plus intenses et que les opérateurs se multiplient!

La chaîne de valeur conduit à combiner un point de vue collectivité-centré ciblé sur l'infrastructure et la vision méta, avec un point de vue usager-centré qui «remonte la chaîne depuis son extrémité». Si je me place du côté de l'usager des **espaces publics**, quels sont les opérateurs auxquels j'ai à faire? La question montre d'ailleurs que l'usager n'est pas toujours facile à définir. Par exemple, l'**offre périscolaire** est-elle à destination des jeunes ou de leurs parents? En fonction du point de vue, ce ne sont pas les mêmes acteurs en présence.

**L'outil chaîne de valeur combine l'approche collectivité ciblée sur les infrastructures et l'approche usager ciblée sur les services.**

La «matrice de modèle économique» est une autre entrée pour prendre conscience de notre compréhension incomplète de l'écosystème... et tenter de la réduire! Lors des ateliers, les services ont réalisé qu'ils avaient une connaissance réduite du modèle économique des opérateurs qu'ils cherchaient à réguler. Comment Uber ou Citymapper gagnent de l'argent? Quel est le profil de leurs segments de clientèle? De quelles ressources et de quels partenaires ont-ils besoin? Sans ces éléments, difficile de savoir dans quelle mesure ils s'écartent des exigences d'intérêt général posées par la collectivité et les efforts qu'ils pourraient consentir. Cette caractéristique n'est pas propre aux collectivités locales. Elle est vraie de la plupart des autres acteurs: chacun a tendance à avoir une vision auto-centrée et à négliger ce qui passe autour de soi. Prendre conscience qu'on prend place dans un écosystème suppose que chacun fasse sa révolution copernicienne: **aucune chaîne de valeur ne tourne autour d'un seul acteur, elle articule une diversité de maillons.**

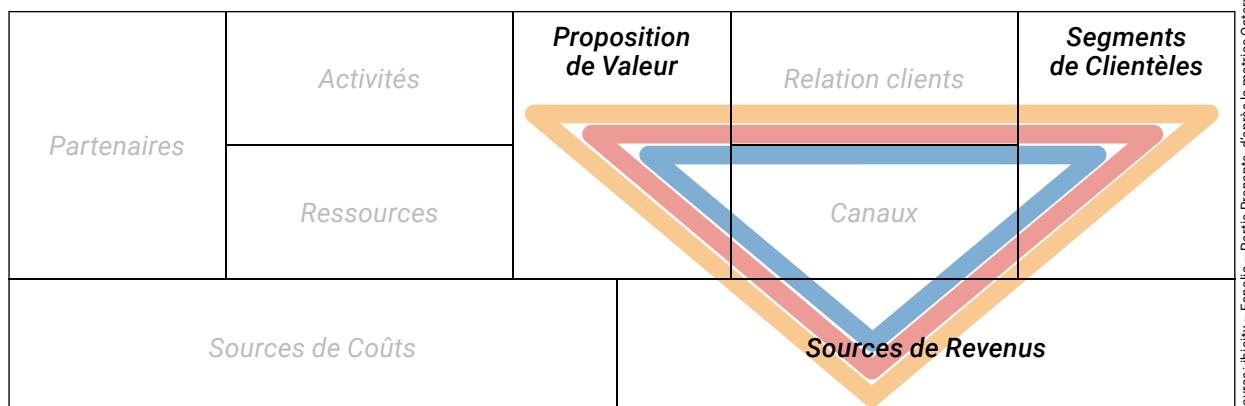
Paradoxalement, la capacité à identifier les acteurs de l'écosystème est d'autant plus aisée que la collectivité ne joue qu'un « petit » rôle dans cet écosystème. En effet, dans l'**énergie**, l'écosystème d'acteurs existe, mais il s'est structuré sans la collectivité, qui était historiquement peu présente sur ce secteur régulé au niveau national. Dans un contexte d'élargissement de la chaîne de valeur vers l'amont (soutien aux productions durables et locales) et vers l'aval (soutien des usagers dans leur effort de performance énergétique), les Métropoles de Rennes ou Lyon ne savent pas forcément encore comment se positionner pour porter une vision d'ensemble territorialisée, ni sur quels maillons concentrer leur intervention. Toutefois, les directions de l'énergie ont souvent une meilleure compréhension des autres parties prenantes que leurs collègues des autres directions puisque davantage conscientes de l'écosystème pré-existant sur lequel les collectivités sont venues se greffer (... et sont de nouveaux entrants).

Ainsi, le défi de la gouvernance d'écosystèmes se décline différemment selon la structure de la chaîne de valeur et la place qu'y occupe historiquement

la collectivité. **La description de l'écosystème doit donc conduire la collectivité à se situer dans le paysage.** Sortir d'une approche auto-centrée permet de mieux comprendre où se situent les transformations. Quels sont les maillons qui voient apparaître ou disparaître des opérateurs ? Quels sont ceux qui nécessiteraient une intervention publique, du fait de leur fragilité ou au contraire du nombre d'acteurs en concurrence sur cette fonction ?

Le fait de sortir d'une vision auto-centrée peut conduire la collectivité à questionner sa place, tout comme elle est amenée à le faire sur les secteurs où c'est elle qui est un nouvel entrant (**énergie, 5G...**). Ainsi, certains directeurs de services se sont, lors de nos ateliers de travail, interrogés sur la légitimité de l'acteur public, et notamment sa légitimité à incarner l'intérêt général : après tout, la Collectivité n'a pas le monopole de l'intérêt général. Cependant, ce n'est pas parce que la collectivité n'est pas l'acteur structurant de l'écosystème qu'elle n'a pas de rôle à jouer. Le propre de l'écosystème est que toutes ses composantes sont nécessaires à son bon fonctionnement.

**ILLUSTRATION 8: DES PROPOSITIONS DE VALEURS DE LA MÉTROPOLE DIVERSES SELON LES PUBLICS CIBLES**



Source : ibicity - Espelia - Partie Prenante d'après la matrice Osterwalder

## ENONCER LA PROPOSITION DE VALEUR(S) DES MÉTROPOLES POUR DÉFINIR LEUR POSITIONNEMENT ET LEURS FINALITÉS

La cartographie de l'écosystème à partir des chaînes de valeur constitue une première étape, destinée à mieux situer la place qu'y occupe la Ville et/ou la Métropole. Reste toutefois à définir le rôle qu'elle souhaite y jouer. Les collectivités, leurs élus et leurs services ont une responsabilité particulière pour orienter les écosystèmes urbains vers l'intérêt général du territoire. Pour cela, la notion de « proposition de valeur » constitue une seconde balise.

Dans la matrice du modèle économique issue des sciences de gestion, la proposition de valeur consiste à définir pour chaque opérateur la promesse qu'il apporte à ses clients. Quelle est la « valeur ajoutée » qui va amener le client à se tourner vers telle entre-

prise plutôt qu'une autre ? A quels besoins le service proposé vient-il apporter une solution ? L'intérêt de la matrice est de souligner l'articulation entre proposition de valeur et flux de revenus (une entreprise n'est rentable que si elle parvient à satisfaire une demande) et de montrer que chaque proposition de valeur est indissociable d'un segment de clientèle donné (chaque profil n'a pas les mêmes besoins, et ne cherche donc pas les mêmes promesses).

**L'accent sur la « proposition de valeur » des collectivités invite ainsi à prendre conscience que les attentes ont évolué**, tout comme les attendus vis-à-vis de l'intervention publique. Cette relecture est particulièrement utile dans les secteurs d'interven-

tion historiques de la collectivité. Par exemple, comment définir aujourd’hui la proposition de valeur de l'**espace public**? La réponse est forcément plurielle, face à des pratiques multiples et parfois antagonistes. Cela suppose aussi de mieux différencier les services portés par la collectivité de ceux portés par d’autres opérateurs, en réaction au brouillage de la frontière public/privé. Par exemple sur le **périscolaire**, en quoi la proposition de valeur des activités de la ville ou de ses partenaires est-elle différente de celles proposées aux familles par d’autres associations ou entreprises privées ? La question illustre que la « proposition de valeur » ne se définit que de manière comparative, par contraste avec des propositions concurrentes et en lien avec le public-cible.

C'est sur cette base que les Métropoles peuvent définir leur champ d'intervention, quand les périmètres sectoriels des blocs de compétences se diluent dans l'hybridation généralisée. « *On veut agir sur tout, parfois trop, et sans en avoir les moyens* » témoignent les services des Métropoles. Pour éviter ce travers, la balise « proposition de valeur » aide à bâtir un interventionnisme à géométrie variable, en fonction du reste de l'écosystème. La collectivité est légitime à intervenir quand elle apporte une valeur supplémentaire par rapport aux autres offres existantes. En atelier, le débat s'est ainsi porté sur la **médecine scolaire**: quel est l'intérêt d'avoir des médecins scolaires financés par la collectivité dans toutes les écoles, quand la plupart des familles ont recours à leur médecin libéral ? Ne serait-il pas plus pertinent de concentrer l'intervention publique sur les publics les plus éloignés de la médecine de ville (qui apparaissent donc ici comme le public cible lié à cette proposition de valeur), ce qui permettrait d'avoir plus de moyens pour concevoir un service en phase avec les pratiques (et les problématiques) de ces bénéficiaires ?

Les discussions avec les Métropoles nous ont conduits à élargir la notion de proposition de valeur. Les Métropoles ne sont pas des entreprises. « *Elle n'ont pas uniquement vocation à délivrer un service, mais aussi à porter une certaine vision de l'intérêt général* » ont affirmé nos interlocuteurs. Le terme de « valeur » doit donc être pris sous ses différentes acceptations et passer au pluriel. Il s'agit moins d'une valeur monétaire, que de valeurs politiques et collectives dont les collectivités seraient les garantes (à défaut d'en être les uniques détentrices). **Enoncer la proposition de valeur(s) de la Métropole, c'est replacer au centre la question des finalités des services urbains.** Cela ne sert pas uniquement à définir le périmètre d'intervention de la collectivité mais aussi à s'interroger sur l'offre existante en présence et sur la nécessité ou non de la repositionner, de l'adapter voire de la réguler (ou même de l'interdire

dans certains cas). Ce sont autant de points de vigilance à partager avec le reste de l'écosystème, et à faire respecter.

Les implications de ce recentrage sur la proposition de valeur(s) varient selon la place que la métropole occupe historiquement dans le paysage et de la maturité de l'écosystème en place. Dans les secteurs où la Ville/Métropole occupe une place centrale, l'enjeu consiste à organiser l'adéquation entre la proposition de valeur(s) énoncée par la collectivité, les attentes des citoyens-usagers et les capacités de mise en œuvre de l'acteur public et de ses partenaires. Il s'agit surtout de repérer les autres parties prenantes qui pourraient contribuer à rendre ces valeurs effectives, peut-être à moindre coût pour la collectivité ou de manière plus efficace pour l'habitant-usager.

Par exemple, la Métropole de Rennes fixe comme objectif que tout Rennais soit à moins de cinq minutes d'un **espace vert** public. Que signifie cette proposition du point de vue de l'usager, ou plutôt des usagers ? La valeur apportée est-elle la même pour les habitants d'une tour HLM ou d'une maison avec jardin ? Et quels seraient les autres maillons à associer pour rendre cet objectif atteignable ? Quels sont les acteurs qui permettraient de mettre en œuvre cette proposition de valeur ?

La Collectivité doit-elle être propriétaire de tous ces espaces verts ? Faut-il considérer les espaces verts existants (jardins) et la force d'action de la multitude, auquel cas, la Collectivité se concentrerait sur les zones les plus complexes à renaturer ?

Dans les domaines où la collectivité était historiquement en retrait, la proposition de valeur(s) interroge surtout la régulation des externalités, qu'elles soient économiques, sociales ou environnementales. Par exemple, la Métropole de Lyon a créé une délégation de service public en 2015 sur le très haut-débit pour des raisons d'attractivité économique. Mais c'est davantage sous l'angle sanitaire que la 5G commence à être mise à l'agenda. La Métropole de Nantes a décidé de fournir du **Wifi sur l'espace public** et d'assurer elle-même cette offre en la réalisant en régie, avec la conviction que le « *wifi doit progressivement devenir un service public* ». Comme l'indique le conseiller métropolitain en charge du numérique, il s'agit d'un « *vrai Wifi de service public, simple et avec des garanties(gratuit, pas de publicité, pas de login, ni de mot de passe, continuité entre les différents points de l'espace public, protection des données, etc.)* ».

Une troisième configuration concerne les écosystèmes fragmentés, où la valeur de la collectivité repose avant tout sur sa capacité d'agrégation dans l'objectif d'améliorer la lisibilité de l'offre par l'usa-

ger et de rendre plus efficaces les interactions entre acteurs<sup>4</sup>. C'est par exemple le cas de l'**offre périscopique**, marquée par un éclatement structurel qui est d'ailleurs la condition de la richesse de l'offre proposée. Cependant, elle correspond davantage à l'addition d'activités structurées par discipline (sportives, culturelles, de loisirs, etc.) qu'à un chainage d'opérateurs complémentaires. Comment rendre cette offre plus fluide et plus lisible en repartant du besoin des usagers, et non de la structuration des acteurs en présence ? C'est à la collectivité de définir le juste équilibre entre mise en commun des offres et adaptation sur-mesure dans un contexte d'individualisation des pratiques, en mettant notamment l'accent sur les publics considérés comme prioritaires par la ville. C'est aussi le rôle que jouent les **offices du tourisme**, en agrégant les offres publiques et privées pour en adapter la traduction aux besoins de chaque profil. La collectivité intervient aussi comme tiers de confiance. A Rennes, l'expérimentation RennesGrid porte cette ambition d'agrégérer les offres de production **d'énergie** locale pour les proposerauxhabitants. Néanmoins, l'agrégation se fait dans un sens inver-

sé : ce sont les habitants qui produisent les données de consommation, données que Rennes Métropole mettrait à disposition de « clients » que sont les entreprises qui souhaitent développer l'énergie verte sur son territoire et aider à la réduction des consommations (moyennant agrégation et toilettage pour des raisons de confidentialité). Ici, l'usager est l'entreprise ; les producteurs de service sont les habitants.

La notion de gouvernance d'écosystème transforme la façon dont les collectivités élaborent leur stratégie. Il ne s'agit plus de porter une vision ou de définir les priorités du territoire portées par la collectivité, derrières lesquelles tous les autres acteurs devraient s'aligner (ce qui arrive rarement). **L'enjeu consiste plutôt à cerner les contributions qu'apporte la Métropole au reste de l'écosystème, en acceptant que sa place n'est pas toujours au centre et qu'elle varie selon les chaînes de valeur.** La proposition de valeurs de la collectivité consiste à la fois à poser des points de vigilance sur la cohérence de chaque offre de service avec l'intérêt général du territoire, et à fluidifier le partage des rôles entre les différents maillons.

## IDENTIFIER LES RESSOURCES-CLEFS MAITRISÉES PAR LA COLLECTIVITÉ POUR MIEUX ORIENTER L'ÉCOSYSTÈME

L'identification des ressources-clefs constitue une troisième balise pour guider les Métropoles dans cette gouvernance d'écosystème. Les ressources clefs sont les éléments dont chaque opérateur a besoin pour faire fonctionner son activité et réaliser sa proposition de valeur. Pour la Métropole, cela correspond par exemple à ses ressources humaines, à son pouvoir réglementaire, à sa capacité d'investissement... Ces ressources peuvent paraître évidentes, mais elles sont rarement prises en compte à leur juste valeur. En effet, la construction des budgets publics s'effectue sur une logique comptable focalisée sur l'équilibre dépenses-rentes. Elle peine à intégrer la valeur des actifs détenus par la collectivité.

Le contexte de restriction budgétaire accentue le problème. Il focalise l'attention sur la réduction des dépenses en raisonnant à l'échelle de chaque ligne budgétaire, au lieu de s'interroger sur la meilleure façon de valoriser les actifs stratégiques de la collectivité. Loin de nous l'idée de vouloir absolument monétariser ces ressources. Il ne s'agit de mettre en vente l'ensemble des bâtiments publics ni de « mon-

nayer » le pouvoir réglementaire de la ville, mais de placer cette question de la ressource au cœur de la stratégie des collectivités.

D'autant que les ressources clefs prennent une importance nouvelle dans un fonctionnement en écosystème, marqué par l'interdépendance des acteurs en présence. Les ressources-clefs des collectivités ne peuvent pas être définies par elles-mêmes. Leur valeur dépend de l'importance que leur accordent les autres acteurs, c'est-à-dire de la place qu'elles occupent dans le modèle économique des autres

opérateurs. Par exemple, un opérateur de **trottinettes en free-floating** dispose de plusieurs ressources-clefs : l'application qui le met en contact avec les usagers, le parc de véhicule réparti sur le territoire pour jouer la

proximité à l'usager, l'image de marque pour que son nouveau service soit bien identifié. Mais il a aussi besoin de ressources maîtrisées par la collectivité, à commencer par l'**espace public**. Que peut faire un opérateur de trottinettes si ces engins ne peuvent pas circuler ou stationner sur la voirie publique ?

### Les collectivités ont un atout : l'importance pour les opérateurs des ressources qu'elles maîtrisent.

<sup>4</sup> Pour en savoir plus sur l'agrégation de bouquets de services urbains, voir notre contribution au numéro de mai 2019 de la revue *Third sur la smart city : « Qui sera le fleuriste de la ville intelligente ? »*.

Le travail en ateliers a permis aux participants de prendre conscience que les Métropoles **ont une mauvaise connaissance des ressources nécessaires aux différents opérateurs et dont elles ont la maîtrise**. Ce constat découle précisément de la vision auto-centrée qu'ont les collectivités du paysage des services urbains car les ressources-clefs qu'elles détiennent ne se définissent que par rapport aux besoins des autres. A contrario, si on se pense seul, on aura tendance à lister comme «ressources-clefs» des éléments que l'on juge importants, mais qui ne sont pas considérés comme stratégiques par les autres maillons de la chaîne de valeur.

Les débats sur l'importance des données publiques ont permis d'avancer vers cette prise de conscience. Revenant sur les expériences d'**open data**, de nombreuses collectivités ont réalisé le risque de brader des données publiques qui se retrouvaient ensuite captées par quelques plates-formes. Mais la data ne doit pas devenir l'arbre qui cache la forêt : les données sont loin d'être les seules ressources stratégiques de la collectivité.

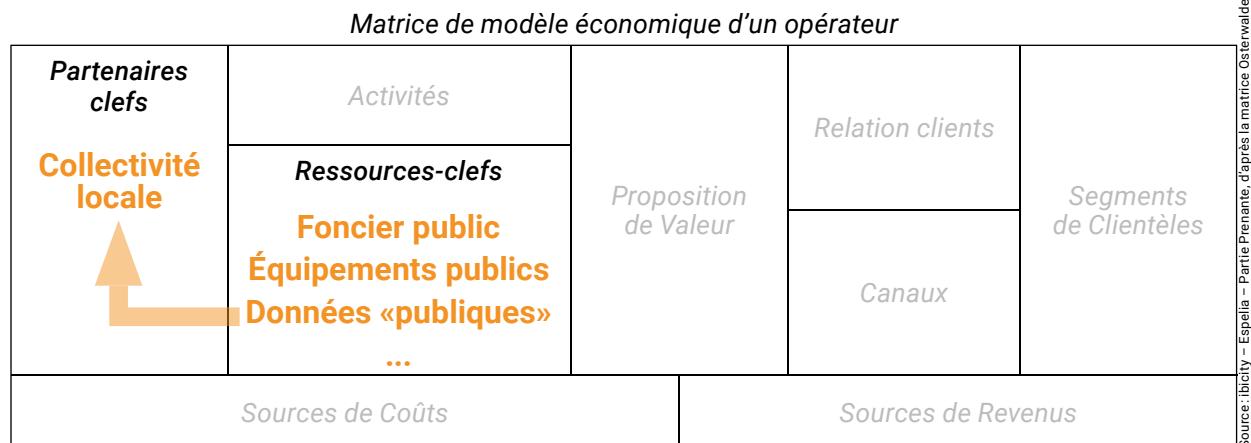
Le **foncier** sous maîtrise publique est ainsi bien souvent une ressource-clef pour de nombreux acteurs. Il peut à ce titre constituer un levier d'action pour la collectivité, sous certaines conditions. A Nantes, par exemple, le **stade** devait être construit sur un foncier appartenant à la collectivité, laquelle avait conditionné la cession de ce terrain au respect par le Football Club de Nantes de certains principes. Ces conditions sont toutefois restées limitées dans leur nature en raison du risque de requalification en commande publique qu'aurait fait peser une approche plus prescriptive. En outre, le contrat de ces-

sion du foncier ne peut pas prévoir de mécanismes de régulation (ex. pénalités, résiliation) s'inscrivant dans le temps long, ce qui interroge la capacité de la Métropole à faire respecter ces conditions dans le temps.

Les **équipements publics** (gymnase, terrain de sport, piscine...), détenus par la collectivité, sont également une ressource-clef-pour-autrui, particulièrement importante pour les nouveaux opérateurs de l'offre scolaire. Contrairement aux crèches, les écoles sont obligées d'offrir aux élèves des activités sportives qui demandent des infrastructures conséquentes (même si les normes ne sont pas toujours respectées). La position actuelle de la collectivité consiste à facturer l'usage de ces équipements aux nouveaux entrants, comme n'importe quels autres opérateurs (alors que les créneaux dédiés aux écoles sous-contrats sont pris en charge par la ville). Néanmoins, on peut se demander s'il est pertinent d'appliquer la même règle à tous les acteurs, et s'il ne vaudrait pas mieux l'adapter en fonction du projet porté chaque nouvel entrant.

Alors que les collectivités ont tendance à raisonner sur l'équilibre dépenses/recettes plutôt que sur le bilan des actifs, il s'agit de considérer les actifs comme un élément décisif pour les nouveaux entrants (d'autant plus qu'ils n'ont souvent pas atteindre l'équilibre financier). La collectivité doit utiliser les ressources-clefs-pour-autrui qu'elle détient comme autant de leviers lui permettant de dialoguer et de négocier avec les autres maillons de la chaîne de valeur, pour sortir de l'alternative binnaire entre réglementation et commande publique.

#### ILLUSTRATION 9: EXEMPLE DE RESSOURCES-CLEFS POUR DES OPÉRATEURS DÉTENUES PAR LA COLLECTIVITÉ



# LE POINT DE VUE DE LA MÉTROPOLE DE LYON



Nicolas Leprétre



Pierre Houssais

## POURQUOI?

L'impact de la transformation numérique sur la ville est au cœur des préoccupations de la Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon, qui a pour vocation d'accompagner les services métropolitains dans sa compréhension des évolutions de la société urbaine. Elle avait d'ailleurs contribué à ces réflexions en promouvant la notion de «ville servicielle», lors d'une parution en 2015. C'est donc naturellement que les premiers travaux sur les *nouveaux modèles économiques urbains* ont été accueillis avec fort intérêt.

Lorsque les porteurs de l'étude nous ont sollicités pour déployer leurs cadres théoriques sur des terrains d'étude, cette proposition convergeait avec deux sujets de préoccupation internes à la

Métropole de Lyon : le premier concernait la posture «d'autorité organisatrice» qui, bien que parfois mal définie, faisait l'objet d'une utilisation croissante par les services pour réaffirmer le rôle de la collectivité face à l'émergence de nouveaux acteurs. Le pas de côté consistait moins à s'interroger sur la définition pertinente de cette «autorité organisatrice» qu'à comprendre ce paysage mouvant, dont on n'a plus la maîtrise, pour réinterroger notre posture. La seconde préoccupation part d'une volonté de proposer aux services une prise de recul sur les modes de financement et de pilotage des services urbains, au-delà des modèles réglementaires bien connus (délégations de service public, société d'économie mixte).

## COMMENT?

Pour accompagner les services métropolitains dans la réflexion, nous avons posé avec les porteurs de l'étude quelques jalons qui correspondaient aux scènes d'échange internes : privilégier les échanges inter-services pour s'appuyer sur les pratiques et défis au quotidien et faire émerger les enjeux communs, questionner les leviers d'action et les coopérations internes plutôt que la posture politique, etc. Il en est ressorti des interrogations très concrètes, guidant l'action au quotidien : face à une situation où de nouveaux services urbains émergent, comment identifier la situation, y répondre, voire anticiper ? Comment se coordonner en interne pour apporter une réponse commune, et trancher lorsqu'on gère des objectifs contradictoires ?

Les échanges, fructueux grâce à la contribution d'une dizaine de services, ont permis de s'approprier des grilles de lecture favorisant une culture commune du sujet : les sept transformations en cours, les analogies du jardin à la française et de la jungle urbaine, les matrices économiques, etc. Le travail s'est ensuite concentré autour de trois cas d'étude impliquant les directions concernées, dont plusieurs points saillants ressortent.

### Zoom micromobilité

Face à l'arrivée rapide de services de trottinettes électriques fin 2018, nous nous sommes intéressés à la proposition de valeur de la micromobilité, du point de vue des usagers comme de la collectivité. Ce cas est intéressant parce qu'il pose directement des questions d'anticipation, de réaction et de posture (régle-

mentation, régulation, taxation, interdiction), à la fois en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité ; mais aussi sur le fait de pouvoir faire respecter les règles de vivre-ensemble au regard d'usages «déviants».

La principale interrogation à ce sujet a concerné l'avenir de ce type de service : va-t-il partir en quelques mois comme le firent les vélos en free floating, ou va-t-il se pérenniser en répondant à des usages précis (auxquels l'offre actuelle de transport ne répond pas) ? L'anticipation de ces deux cas de figure permet de présager les impacts sur le territoire et la posture à adopter. Dans le premier cas où le service s'arrête rapidement, la collectivité doit s'assurer d'anticiper les modalités de sortie du service dès le début des négociations avec les opérateurs. Dans le second cas où il se pérennise, il semble en l'état que ces services ne concurrencent pas les transports en commun maîtrisés par la collectivité ; l'enjeu consiste alors à amplifier cette bascule qui s'inscrit dans la politique des «modes doux», en promouvant l'achat de trottinettes (électriques ou non) individuelles et en encourageant le déploiement de la mobilité active dans des zones périphériques. Cela pose des questions d'aménagement de l'espace public (place de stationnement, mobilier urbain dédié, articulation avec le réseau TCL) et de contractualisation avec les acteurs, un travail réalisé par le service mobilité en parallèle à cette réflexion.

L'atelier s'est intégré dans une réflexion sur l'expérimentation de « coffre-fort numérique » avec les opérateurs de réseau Enerdis et GRDF, en vue d'une réappropriation des données énergétiques. Il s'agit d'un élément du projet « Lyon LivingLabEnergie » qui agrège plusieurs autres enjeux liés à la maîtrise de la donnée, comme l'ouverture des données des bâtiments, etc. Il fera l'objet d'une expérimentation dans les prochains mois. Pour la collectivité, ce coffre-fort doit permettre d'accélérer la réduction des consommations d'énergie en sensibilisant les usagers par une visualisation des données « multi-flux » (eau, électricité, gaz). Le cas est intéressant dans sa capacité à montrer le défi pour une Métropole de concilier de multiples postures : l'affirmation d'un rôle d'autorité organisatrice de l'énergie vis-à-vis des acteurs privés, à travers la maîtrise de la donnée ; la posture de tiers de confiance vis-à-vis des citoyens sur la gestion des données personnelles ; la légitimité économique d'un tel outil par la capacité à proposer un modèle économique pérenne.

Les échanges ont principalement tourné autour des usages qui pourraient émerger de ce coffre-fort et de leurs effets sur la réduction de consommation énergétique, ainsi que sur les contraintes juridiques liées au RGPD. Mais finalement, l'intérêt du coffre-fort numérique semble moins résider dans l'outil qui sortira de cette expérimentation que dans ce que la démarche expérimentale aura créé : une appropriation par la collectivité des enjeux et d'un savoir-faire, une mobilisation des acteurs de l'énergie autour de cette thématique, qui va peut-être impulser des offres de services concurrentes. Plusieurs enjeux ont ainsi fait l'objet de débats internes : est-ce que finalement le portage et le financement de la solution doit nécessairement passer par la Métropole ? Y compris au regard des données personnelles collectées ? L'expérimentation vise à répondre à ces questions, mais la démarche sur *les nouveaux modèles économiques urbains* a permis de souligner la complexité du paysage des acteurs, l'enjeu d'une posture claire à adopter, et la nécessité de ne pas s'enfermer dans une solution technique.

Ce choix de sujet est volontairement prospectif car la Métropole n'a pour l'instant pas déployé d'actions significative sur le sujet et n'a pas la compétence directe (l'installation relève des acteurs privés, l'autorisation relève de l'ANFR), à la différence de l'installation de la fibre. Le cas est pourtant intéressant en ce qu'il questionne la contradiction d'une collectivité vis-à-vis de deux régimes de légitimités : d'une part, celui de promouvoir la compétition économique vis-à-vis de secteurs jugés stratégiques (santé connectée, véhicule autonome) et d'autre part celui d'être garant d'un débat apaisé sur la santé des habitants (non seulement sur les craintes relatives aux ondes, mais aussi sur l'addiction aux écrans) et l'impact environnemental de cette technologie.

Pour résumer, le sujet était encore peu approprié en interne au moment de l'étude, hormis quelques agents spécialistes du sujet, ce qui peut paraître étonnant par rapport à la résonnance médiatique de la 5G. Il semble qu'une posture d'attente soit privilégiée, consistant davantage à observer des expérimentations sur l'acceptabilité de l'introduction de 5G dans l'espace public ; et à surveiller les enjeux de santé. Trois enjeux se dessineront alors pour la collectivité : une connaissance à produire vis-à-vis d'un impact sanitaire et environnemental encore méconnu et qui peut déterminer en grande partie les décisions de déploiement ; une gestion de l'acceptabilité de ces dispositifs si le choix est fait de se positionner comme acteur proactif du sujet ; une prise en compte de la place des infrastructures dans le mobilier urbain, afin d'anticiper les opérateurs qui pourraient déployer ce type d'infrastructures.

## APPORTS DE LA DÉMARCHE ?

Que ce soit sur l'énergie, la 5G ou la micromobilité, les grilles de lecture sur *les nouveaux modèles économiques urbains* ont eu plusieurs apports, outre une meilleure intelligibilité du contexte dans lequel les collectivités évoluent. Nous en citerons deux. Le premier concerne l'appropriation de la matrice économique par certains services, pour comprendre les modèles économiques des acteurs et partenaires du territoire, en particulier sur le sujet de la micromobilité. Le second concerne les métaphores paysagères : jardin à la française, jungle urbaine, etc. Ces images ont été parlantes et ont permis de mettre des mots sur des situations du quotidien. Les échanges ont permis aussi d'aboutir collectivement au constat que nous étions davantage dans un « jardin en mouvement », pour reprendre le concept de Gilles Clément. Le rôle de « grand ordonnateur » qui en découle rejoint l'aspiration de la collectivité à conserver un rôle prégnant sur son territoire, tout en admettant qu'elle ne contrôle pas tout. L'autre formulation retenue, consistant à « laisser faire sans lâcher prise » est également interpellante : elle induit une perte de maîtrise, qui

dénote avec l'image qu'une métropole projette de sa capacité d'action, fondant sa légitimité sur l'intérêt général pour l'administration et sur les urnes pour le politique. Ainsi, comment garder prise de façon à défendre l'intérêt général local ?

Ce travail, tout aussi enrichissant qu'il fut, a ainsi ouvert de nouvelles pistes de travail. La posture a beaucoup été discutée entre les services, mais les modèles financiers qui en résultent ont finalement peu été abordés. De la même manière, il y aurait besoin de pousser l'analyse par territoire, car le risque est souvent de focaliser le raisonnement sur l'hypercentre ou la densité d'infrastructures est bien plus forte, et donc d'oublier les territoires dits périphériques, avec des problématiques bien distinctes. Enfin, on ne peut que souhaiter que la réflexion, jusqu'alors circonscrite aux services techniques, soit partagée avec les acteurs politiques et les citoyens. Les sujets abordés concernent tout un chacun, touchent au quotidien, et méritent d'être injectés dans un débat public.

## QUELQUES LEVIERS POUR GOUVERNER LES ÉCOSYSTÈMES URBAINS

---

La reconfiguration du paysage et l'enjeu de gouvernance d'écosystème interpellent les modalités d'intervention des collectivités locales. Les outils habituels de la commande publique (marchés et délégations de services publics notamment) ne sont plus adaptés. Non seulement, ils correspondent à une relation bilatérale (alors que l'enjeu est désormais d'organiser un jeu d'acteurs multiples), et à une relation largement figée dans le temps.

Pour y faire face, les Métropoles font feu de tout bois. Ces expérimentations sont instructives et démontrent l'agilité du bloc communal pour s'adapter à ce nouveau contexte. Elles comportent aussi les limites du « bricolage » chemin faisant, avec le risque de partir en ordre dispersé (entre élus et services, ou entre directions sectorielles), de multiplier les injonctions contradictoires face aux opérateurs, ou encore de perdre de vue la stratégie d'ensemble. « *Les Métropoles sont au milieu du gué* » résumaient d'une seule voix nos interlocuteurs.

L'approche par les modèles économiques urbains peut contribuer à servir de boussole, dans ce contexte mouvant. La discussion avec les Métropoles montre qu'**il s'agit moins d'inventer de nouveaux outils, que d'interroger les conditions d'utilisation des outils existants**. Nous en avons étudié trois, à partir des témoignages des Métropoles partenaires : la charte, l'appel à projets et l'économie mixte. La liste est loin d'être exhaustive. Elle vise plutôt à souligner la diversité des positionnements possibles de la collectivité dans la gouvernance d'écosystème, en fonction du contexte et du jeu d'acteurs. Elle révèle aussi qu'il n'y a pas de recette miracle, mais une bonne (ou mauvaise) adéquation entre un problème et une modalité d'action. Elle démontre enfin que les collectivités disposent de nombreux leviers pour valoriser leurs ressources-clés et partager une vision de l'intérêt général sur leur territoire.

# LA CHARTE: UN BON LEVIER POUR ENGAGER LE DIALOGUE AVEC LES NOUVEAUX ENTRANTS

Ces dernières années, de nombreuses collectivités ont mis en place des chartes pour partager un cadre de régulation avec les nouveaux entrants, que ce soit sur l'hébergement touristique ou sur les mobilités en free-floating. Cet outil n'est pas nouveau, et

s'était notamment développé dans le domaine de l'**immobilier** pour permettre aux communes et intercommunalités de poser certaines exigences vis-à-vis des promoteurs privés.

## Apports pour la gouvernance d'écosystème

La charte, document signé par une collectivité et des opérateurs et rendu public, a une portée juridique limitée. Sa signature est laissée à l'initiative de chaque opérateur. Les engagements qu'elle contient sont avant tout déclaratifs et négociés: la charte n'engage que ceux qui y croient. L'exemple de la **micro-mobilité** montre néanmoins que cet outil n'est pas dénué d'intérêt.

L'élaboration d'une charte permet d'initier rapidement un dialogue entre la collectivité et les opérateurs concernés. Elle agit comme un cadre d'échanges et de négociation, entre des acteurs qui, jusqu'ici, n'avaient pas l'habitude d'interagir. Elle suppose d'identifier un interlocuteur au sein de ces plates-formes globalisées... mais aussi au sein de la Métropole, ce qui n'est pas toujours évident. «*Le dialogue avec les nouveaux entrants nous pose parfois problème, car les conséquences de leurs services interpellent souvent de front plusieurs champs de politiques publiques*» témoignent les services de la Métropole lyonnaise. La régulation d'Airbnb doit-elle être portée par la direction en charge du tourisme, de l'habitat ou du développement économique ? En fonction de l'angle retenu, la charte n'aurait pas le même contenu.

La charte vientacter une situation d'interdépendance entre ses différents signataires. Du côté de la collectivité, elle reconnaît que le service apporté aux usagers peut être vertueux. Du côté des opérateurs, elle rend visible le recours à certaines ressources détenues par l'acteur public, à commencer par l'occupation des **espaces publics** ou la confiance dont elle jouit auprès des citoyens-usagers. C'est bien parce que la collectivité maîtrise ces ressources-clés que la négociation avec les opérateurs s'établit sur une base équilibrée.

**La négociation d'une charte favorise aussi une meilleure interconnaissance entre Métropoles et opérateurs privés, sur leurs intentions comme**

**La charte fonctionne comme un cadre d'échanges et de négociation entre des acteurs qui n'ont pas l'habitude d'interagir.**

**sur leurs contraintes.** D'une part, elle oblige la Métropole et ses élus à construire une position argumentée sur le service concerné. Se faisant, elle démontre la légitimité de la collectivité à définir le cadre de l'intérêt général sur le territoire. Dans le cas des **trottinettes** en free-floating, il s'agit par exemple de réaffirmer l'impératif de sécurité des piétons (en interdisant la circulation des trottinettes sur les trottoirs) et de souligner le principe d'égalité territoriale (en invitant les opérateurs à élargir le maillage de leur offre).

D'autre part, l'élaboration d'une charte nécessite de porter un regard commun et objectif sur la situation. Ce n'est pas un hasard si un des premiers effets de charte concerne le partage de **données** entre collectivité et opérateurs, pour mieux comprendre (et encadrer) l'évolution des usages du nouveau service proposé. Quelle est la quantité de trottinettes présentes sur la Métropole et quels en sont les points

de concentration ? Quel est leur taux d'utilisation et quelles sont les conditions de stationnement ? Peut-on identifier le profil des usagers ou la nature des trajets réalisés en trottinettes ? Pour les Métropoles, la charte permet d'ouvrir la boîte noire du service, qui reste sinon jalousement fermée par chaque opérateur. D'ailleurs, la négociation sur ce qui est (ou non) partagé avec l'acteur public s'avère souvent difficile.

Ces deux éléments (explicitation de la position de la collectivité et partage des données pour objectiver la situation) favorisent la construction de convergences sur le développement des nouveaux services et son encadrement. C'est d'autant plus vrai lors de la phase de déploiement du services, où les stratégies de la collectivité comme des opérateurs restent mouvantes : chacun avançant à tâtons, en fonction des réactions du reste de l'écosystème et les pratiques des usagers.

## Conditions d'utilisation et points de vigilance

La charte apparaît comme un levier transitoire, permettant aux collectivités d'exercer leur rôle d'autorité régulatrice de manière facilitée. **Très utile pour engager le dialogue avec les opérateurs, elle doit ensuite laisser place à une régulation plus stabilisée, et juridiquement plus solide.** L'exemple des trottinettes montre que c'est dans cet entre-deux qu'elle s'avère le plus adaptée, pour souligner les interdépendances qui unissent les différentes parties prenantes et favoriser leurs convergences. « *Mieux vaut rester sur des engagements à durée déterminée* » pointe le directeur de la mobilité à la Métropole de Lyon. « *D'une part ces engagements restent déclaratifs, et on a peu de moyens pour pénaliser les opérateurs qui s'en écarteraient. D'autre part l'acteur public doit prendre garde à ne pas trop vite se lier les mains, face à une situation qui évolue très vite.* » La charte sert alors à préfigurer le cadre règlementaire pour combler le vide juridique, comme ce fut le cas sur les **trottinettes** en attendant la loi d'orientation des mobilités. Dans d'autres situations, la charte peut aussi évoluer vers une contractualisation avec un nombre limité d'opérateurs. Ce fut par exemple le cas à Nantes dans le domaine de la **petite enfance**, où la ville a ensuite contractualisé avec des acteurs associatifs pour accompagner les porteurs de projet et poser un cadre exigeant, en termes notamment de tarification, de mixité des publics ou de maillage territorial.

**La charte est d'autant plus utile quand l'écosystème d'acteurs est fragmenté et encore instable.** La charte des trottinettes en free-floating a produit ses effets car plusieurs opérateurs étaient en concurrence pour conquérir ce marché émergent. La qualité du dialogue avec la collectivité s'avérait décisive dans cette stratégie. La situation est plus problématique lorsque la Métropole fait face à un opérateur unique en situation de quasi-monopole, comme c'est le cas d'Airbnb sur **l'hébergement** de courte durée. Incapable de faire jouer la concurrence entre opérateurs pour poser ces exigences, la ville se retrouve alors dans un rapport de force moins favorable et doit s'appuyer sur des outils juridiques plus contraignants.

La charte peut aussi être le moyen d'inscrire l'offre proposée par les nouveaux entrants dans un service plus large. Par exemple, comment organiser la bonne articulation entre les trottinettes en free-floating et les transports en commun ? Comment s'appuyer sur l'offre massive déployée par les opérateurs en cœur de métropole pour développer l'usage des **micro-mobilités** en périphérie, pour fluidifier la mobilité du dernier kilomètre ? Tout l'enjeu consiste alors à passer d'une négociation bilatérale à une gouvernance d'écosystème réunissant l'ensemble des parties prenantes du service. L'enjeu est alors de passer d'autorité régulatrice à autorité coordonnatrice de l'ensemble des acteurs.

## L'APPEL À PROJETS: UN BON LEVIER POUR ÉLARGIR L'ÉCOSYSTÈME D'OPÉRATEURS

Souvent mobilisés pour accompagner la baisse des ressources publiques, les appels à projet se sont multipliés ces dernières années. Pas un secteur ni une collectivité qui n'ait pas recours à ce levier, au risque de l'indigestion... et du délitement d'une action publique coordonnée.

Les appels à projets recouvrent des réalités très différentes. Dans le cadre des *nouveaux modèles économiques urbains*,

*miques urbains*, nous nous sommes focalisés sur les appels à projets **immobiliers**. Initiés par Réinventer Paris en 2015, ces consultations se caractérisent par le principe de « carte blanche » donnée aux opérateurs privés sur la programmation du site. Le lauréat n'est pas forcément le plus offrant, mais celui en capacité de développer une programmation plurielle en phase avec les besoins du territoire.

## Apports pour la gouvernance d'écosystème

Les appels à manifestation d'intérêt comme les appels à projets favorisent l'émergence de nouveaux opérateurs, sans préjuger de leurs profils : cela peut être des start-up ou des collectifs citoyens, des grandes entreprises ou des structures de l'ESS. Le développement de l'**urbanisme transitoire** porté par une diversité d'acteurs hétérogènes en est une bonne illustration. **Les appels à projets élargissent l'écosystème au-delà des opérateurs urbains historiques avec lesquels la collectivité a l'habitude de dialoguer.**

Ils contribuent parfois à tisser des liens directs entre ces acteurs, sans nécessairement que la collectivité en soit l'ensemblier. Les appels à projets de type Réinventer ont ainsi suscité des appariements atypiques (entre un promoteur et une ressourcerie, entre un investisseur et une association locale, entre des architectes star et un gestionnaire de foot en salle...).

Le principe de la carte blanche posé dans les appels à projets permet d'ouvrir le jeu. Du côté des Métropoles, il invite au lâcher-prise en reconnaissant que la collectivité n'a pas forcément la (bonne) réponse à tout. «*Nous avons lancé un appel à projets ouvert du fait de l'absence de vision programmatique sur ce site, face à des enjeux multiples. Coté Métropole, nous avions besoin d'ouvrir le champ des possibles en recueillant les propositions des promoteurs.*»

Mais lâcher-prise ne signifie pas pour autant laisser-faire. Dans ces appels à projet, les collectivités

conservent une responsabilité importante pour définir les besoins et/ou les finalités. Il s'agit de laisser davantage de marge de manœuvres au privé sur le contenu des projets et leur modèle économique, tout en posant le cadre de l'intérêt général. Cela résonne avec les trois préalables exposés précédemment: **l'appel à projets vient mettre à disposition des opérateurs des ressources-clés détenues par la collectivité, tout en l'inscrivant dans une stratégie d'ensemble dessinée par l'acteur public.**

## Les appels à projets élargissent les écosystèmes au-delà des opérateurs habituels.

## Conditions d'utilisation et points de vigilance

Les appels à manifestation d'intérêt apparaissent comme l'outil fétiche des collectivités facilitatrices, c'est-à-dire souhaitant faire émerger un service inexistant ou balbutiant. **Alors que la charte permet d'encadrer des nouveaux entrants sur un marché émergeant, les appels à projets servent à susciter les initiatives privées sur des secteurs/services où l'offre n'est plus en phase avec l'évolution des usages.** Ils constituent une alternative aux marchés publics, qui ont l'avantage de la stabilité mais dont la rigidité du cahier des charges s'accorde mal avec des usages mouvants et incertains.

Le retour d'expériences des Métropoles invite néanmoins à faire un usage parcimonieux de ce levier. Car si les appels à projets sont très faciles à mettre en place, le suivi s'avère souvent beaucoup plus compliqué. D'une part, cette reconfiguration du dialogue avec les opérateurs privés pose des questions managériales de coordination au sein de l'institution: entre élus et services sur la définition du cadre, mais aussi entre les différents services sectoriels sur le suivi de la mise en œuvre. Dans l'appel à projet **immobilier** nantais, le projet lauréat comportait un bassin nordique proposé à l'initiative du promoteur (cette demande ne figurait pas dans le cahier des charges). Il a fallu engager le dialogue entre la direction de l'aménagement et la direction des sports pour vérifier que cette proposition programmatique correspondait aux besoins du territoire.

Puis s'est posée la question de l'exploitation de cet équipement collectif porté par un opérateur privé. La Métropole a finalement fait le choix d'en faire un équipement public, pour conserver la maîtrise sur la tarification, les horaires et les publics de ce bassin nordique. Lancé pour susciter des projets privés d'intérêt collectif, l'appel à projets se recompose chemin faisant en commande publique d'équipements

D'autre part, **les appels à projet décalent la question de la gouvernance d'écosystème de l'investissement vers l'exploitation** de la programmation proposée, notamment lorsqu'elle comporte des équipements collectifs. Quelle place donne-t-on aux usagers et comment faire pour que la valeur créée par le recours à la multitude ne soit pas captée par un opérateur unique qui se positionne sur la fonction d'agrégation? Comment accompagner et réguler des groupements qui associent des acteurs hétéroclites, pour éviter que les rapports de force au sein des groupements conduisent au retour du *business as usual*? La mise en place des Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC) peut être une des options pour encadrer la gestion du service à travers différents collèges. La collectivité cesse d'être en position de donneur d'ordre, mais conserve une place autour de la table et veille à la répartition équilibrée du pouvoir. Cette situation permet de dépasser l'alternative entre la prestation et la subvention.

# LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE: UN BON LEVIER POUR L'HYBRIDATION PUBLIC-PRIVÉ

Conjuguer, au sein d'une même entité, le sens de l'intérêt général, porté par la puissance publique, et celui de l'efficacité découlant de la recherche d'un certain profit financier à travers la mobilisation de savoir-faire et de capitaux privés, tel est l'optimum recherché à travers le recours à la société d'économie mixte locale. Le postulat, comme pour les autres formes de partenariats public-privé, est que les gains d'efficience induits par le recours au secteur privé seront supérieurs au surcoût induit par la rémunération des capitaux privés mobilisés.

Si le modèle des Sociétés d'Economie Mixte Locale (SEM) existe en France depuis le début du XXème siècle, c'est pour faire face aux défis de l'Après-Guerre (1945-1960), puis de la Décentralisation (à partir de 1983) que le nombre de ces sociétés a considérablement crû jusqu'à atteindre un effectif de l'ordre du millier. Les Métropoles, qui n'étaient alors

pas encore les intercommunalités abouties que l'ont connait aujourd'hui, ont largement utilisé ces outils pour se doter de compétences qui leur manquaient et porter des projets à l'échelle intercommunale. Dans les années 1990-2000, la SEM s'est imposée comme un des modes de gestion les plus répandus dans les Métropoles pour opérer les activités répondant à une double rationalité de « service public » et « commerciale » comme les services publics industriels et commerciaux (transports, eau, etc.) ou les opérations d'aménagement. Depuis le débuts des années 2010, « l'économie mixte traditionnelle » a eu tendance à perdre une part de sa vigueur dans les Métropoles. Nombre de SEM ont progressivement été transformées, soit en société à capitaux 100% publics (Société Publique Locale), soit en concession vers des acteurs 100% privés, contrôlés par la puissance publique à travers le seul contrat.

## Apports pour la gouvernance d'écosystème

Après une période de relative perte de vitesse, les mutations à l'œuvre aujourd'hui dans les Métropoles laissent entrevoir de possibles nouveaux champs de pertinence **pour un renouveau des sociétés d'économie mixte**: (I) la « servicialisation » nécessite l'émergence d'ensembliers disposant d'une forte culture de la relation « client » plutôt mieux développée dans le secteur privé ; (II) les innovations émergent plutôt du côté du secteur privé – mais les idées innovantes doivent rencontrer leur marché, s'associer permet donc parfois de faire immédiatement converger offre et demande ; (III) de nombreuses initiatives privées nécessitent une collaboration rapprochée avec le secteur public pour trouver leur place dans l'environnement urbain et soulever l'acceptabilité sociale nécessaire ; (IV) les initiatives privées innovantes ou portées par des collectifs citoyens peinent parfois à trouver des financements, l'association avec une collectivité apporte davantage de garanties ; (V) certaines problématiques doivent être traitées à des échelles dépassant le cadre métropolitain ; (VI) certaines politiques publiques ne porteront réellement leur fruits que si elles parviennent à impulser une dynamique dépassant le seul cercle des acteurs du secteur public, etc.

Ainsi, en matière de **production énergétique**, compétence que les métropoles ont investie depuis relativement peu de temps, Rennes Métropole a décidé de s'associer avec le syndicat départemental d'énergie pour créer une société d'économie mixte de type Société Anonyme ayant pour objet d'accélérer l'émer-

gence d'une production locale d'énergie renouvelable : « *Le faire nous-même n'aurait pas eu d'intérêt. Le but était d'aller chercher l'effet-levier* ». Ainsi, la SEM Energ'IV, qui associe des acteurs publics et des acteurs financiers (Banque des Territoires, banques mutualistes) mais pas d'industriels, permet de mutualiser des ressources d'ingénierie entre plusieurs acteurs publics et de décupler la capacité d'investissement de ses membres pour soutenir des projets privés, en accompagnant leur phase d'amorçage et de développement. En regroupant ces acteurs au sein d'une même structure, l'économie mixte permet de mutualiser les risques et d'invi-

ter les territoires urbains et ruraux à travailler ensemble (ex. sécurisation de la filière d'approvisionnement bois énergie). La SEM permet enfin d'atteindre une taille critique permettant de se

poser en interlocuteur crédible face aux opérateurs historiques (comme EDF ou Enedis) et de conserver un fort niveau de maîtrise sur les projets soutenus par cet outil : « *chaque projet fait l'objet d'une société de projet validée par les instances politiques* ».

D'autres Métropoles réfléchissent à s'appuyer sur des solutions relevant de l'économie mixte pour favoriser le passage des transports publics à la mobilité. Le développement des nouvelles **mobilités**, particulièrement du co-voiturage et de l'autopartage, requiert en effet la mobilisation d'acteurs privés diversifiés qui doivent être coordonnés et dont les offres doivent être « packagées » pour offrir aux citoyens/usagers un bouquet de service de mobi-

### La SEM permet d'ajuster les services aux évolutions du contexte.

lité suffisamment riche et accessible pour permettre le basculement de la voiture individuelle vers des

modes moins polluants et congestionnantes.

## Conditions d'utilisation et points de vigilance

**L'économie mixte permet de conjuguer des rationalités publiques et privées complémentaires et de mobiliser largement des acteurs et des capitaux publics et privés.** Ces atouts rendent cet outil potentiellement très utile pour faire face aux mutations à l'œuvre dans les modèles économiques urbains.

Au-delà du recours à la société d'économie mixte « traditionnelle » ou de la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP, à capitaux possiblement majoritairement privés), il est intéressant d'explorer les autres formes de coopérations institutionnelles et contractuelles entre public et privé. En matière institutionnelle, sans constituer une panacée, des outils comme les sociétés coopérative d'intérêt collectif (SCIC) qui permettent d'impliquer toute personne physique ou morale de droit privé ou de droit public peuvent permettre d'associer largement la « multitude » dans l'émergence d'un projet d'intérêt général.

Quelle que soit la forme retenue, les acteurs publics devront toujours : d'une part, avoir développé une vision suffisamment précise de leurs attentes vis-à-vis du projet pour pouvoir garantir son émergence dans le sens du bien commun ; et d'autre part, laisser suffisamment de champ aux autres acteurs pour laisser s'exprimer les dynamiques privées. Finalement, les SEM pourraient apparaître comme un outil permettant mieux de contrôler l'action du privé en s'associant étroitement à sa gestion (collectivité comme autorité régulatrice) ; cependant, leur plus-value réside certainement davantage dans l'effet levier que permet d'apporter la Collectivité au projet (autorité facilitatrice) et dans l'effet sécurisant permettant de faire émerger des projets utiles et d'assurer leur pérennité (autorité assurance territoriale).

ILLUSTRATION 10: NOUVEAUX USAGES DES LEVIERS TRADITIONNELS

|         | LA CHARTE   | L'APPEL À PROJETS  | L'ÉCONOMIE MIXTE   |
|---------|---|--|--|
| APPORTS | Encadrer de nouveaux entrants sur un marché émergeant | Susciter l'arrivée de nouveaux acteurs sur des secteurs ou services où l'offre n'est plus en phase avec l'évolution des usages | Réunir des acteurs avec des logiques d'action complémentaires dans un même tour de table, avec un pilotage du projet dans la durée |
| LIMITES | Pas de caractère contraignant                         | Peu de maîtrise une fois le projet sélectionné.<br>Suppose une maîtrise initiale (du foncier par exemple) par la collectivité  | Intérêts des différentes parties parfois difficiles à aligner sur la durée   |

Source: ibicity - Espelia - Partie Prenante

# **CONCLUSION**

## **LES MODÈLES ÉCONOMIQUES URBAINS POUR GOUVERNER LES TRANSITIONS**

---

Le travail engagé avec les Métropoles sur les *nouveaux modèles économiques urbains* met en lumière la difficulté de réguler des services urbains en pleine recomposition. D'une part, les collectivités ne disposent pas des outils adaptés pour gouverner «en temps réel» des écosystèmes aussi mouvants que fragmentés. D'autre part, l'intervention publique se retrouve confrontée à de multiples injonctions contradictoires de la part des citoyens-usagers, entre atténuation de la frontière services publics/offres privés et extension des principes du service public (égalité, continuité, mutabilité) à l'ensemble des services urbains. Enfin, les élus des Métropoles comme leurs services restent souvent cantonnés dans une lecture collectivité-centrée, qui apporte une vision tronquée des chaînes de valeur. En surestimant la place centrale de l'acteur public, cette vision conduit paradoxalement à sous-estimer les ressources dont disposent les Métropoles pour orienter la multitude d'opérateurs qui interviennent sur son territoire en dehors de la commande publique.

L'approche par les modèles économiques urbains vise au contraire à pointer la responsabilité des Métropoles dans la gouvernance des services urbains et de leur chaîne de valeur (y compris lorsqu'elles dépassent leurs compétences réglementaires). **Les collectivités publiques disposent d'importantes marges de manœuvre pour orienter la diversité des acteurs en présence, à condition d'être en capacité de rendre visible l'écosystème et d'énoncer leur proposition de valeurs.** Cela suppose néanmoins de dépasser le débat comptable sur l'équilibre dépenses-recettes et de diversifier les modes d'intervention au-delà de la commande publique. C'est en sortant du mythe de la maîtrise complète des opérateurs (quels qu'ils soient) que les Métropoles et leurs élus parviendront à retrouver prise sur les services urbains.

Reprendons la métaphore paysagère évoquée précédemment. Si le jardin à la française de la régulation publique ne correspond plus au paysage effectif des écosystèmes urbains, la situation métropolitaine ne peut être réduite à une jungle sauvage où chaque opérateur serait abandonné à son propre sort. L'erreur serait néanmoins de dépeindre les Métropoles comme les paysages d'un jardin à l'anglaise, où l'impression de nature spontanée serait planifiée de toute pièce par un chef d'orchestre omniscient. Souvent évoqué dans les ateliers, le terme «d'autorité organisatrice» témoigne de cette fascination mais s'avère souvent inadapté. L'autorité des collectivités n'est plus acquise, tout comme leur capacité à «organiser» des nouveaux entrants aux stratégies multiples.

Dans ce contexte de transition, les Métropoles ont intérêt à faire preuve d'humilité. En ce sens, c'est davantage l'image du jardin en mouvement chère à Gilles Clément qu'il convient de mobiliser. En militant pour réhabiliter la figure du jardinier face à celle du paysagiste, Gilles Clément évoque trois principes directeurs qui résument bien les conclusions auxquelles nous sommes parvenus avec les trois Métropoles partenaires. Le premier consiste à «accorder une place centrale à l'observation», avec l'enjeu de donner à voir les chaînes de valeur des services urbains et les recompositions permanentes de leurs différents maillons. Le second invite à «canaliser la concurrence entre les végétaux, sans la contrôler complètement». La gouvernance d'écosystème consiste à veiller au bon partage des rôles, et non à se placer en donneur d'ordre. Le troisième propose de «faire le plus possible avec, le moins possible contre», ce qui ne signifie pas pour autant «laisser faire»! Face aux nouveaux entrants comme aux opérateurs historiques, la priorité consiste à engager le dialogue et fixer un cadre de négociation.



# TABLE DES ILLUSTRATIONS

|   |       |
|---|-------|
| Illustration 1: Les neuf zooms thématiques proposés par les Métropoles  | p. 4  |
| Illustration 2: Exemples de questionnements exprimés par les Métropoles   | p. 10 |
| Illustration 3: Foisonnement des opérateurs de services urbains   | p. 12 |
| Illustration 4: Les injonctions contradictoires des usagers   | p. 14 |
| Illustration 5: Panorama usager-centrique des nouveaux entrants de la métropole nantaise,<br>à partir des outils de la saison 2 | p. 17 |
| Illustration 6: Le passage d'une chaîne de valeur linéaire à un écosystème urbain   | p. 19 |
| Illustration 7: L'instabilité des offres de micro-mobilité  | p. 21 |
| Illustration 8: Des propositions de valeurs de la métropole diverses selon les publics cibles                                   | p. 28 |
| Illustration 9: Exemple de ressources-clefs pour des opérateurs détenues par la collectivité                                    | p. 31 |
| Illustration 10: Nouveaux usages des leviers traditionnels  | p. 39 |

Pour accéder à toutes nos publications:

**www.modeleséconomiquesurbains.com**



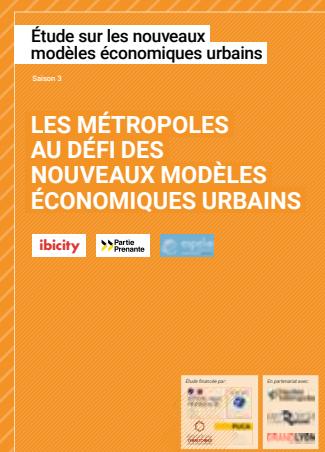
Saison 1 - Synthèse



Saison 2 - Rapport final



Saison 2 - Hors-série



Saison 3

Auteurs de l'étude:

ibicity [www.ibicity.fr](http://www.ibicity.fr)  
Espelia [www.espelia.fr](http://www.espelia.fr)  
Partie Prenante [www.partieprenante.com](http://www.partieprenante.com)