

/ Comment gouverner la ville servicielle ?

La révolution numérique bouleverse le paysage des services urbains. Les villes doivent redéfinir leur fonction régulatrice tout en réaffirmant les principes du service public. Par Isabelle Baraud-Serfaty (Ibicity), Clément Fourchy (Espelia) et Nicolas Rio (Partie Prenante)

Il existe deux façons d'appréhender la *smart city*. Soit on considère la ville intelligente comme une somme de dispositifs technologiques permettant d'assurer une gestion urbaine en temps réel. Outre qu'elle enferme le sujet dans une approche trop réduite à la technique en plaçant la collectivité au centre du jeu, cette perspective entretient le mythe d'une puissance publique omniprésente et optimisée. Soit on l'aborde comme la ville saisie par la révolution numérique, marquée par l'apparition de nouveaux entrants et la transformation du périmètre des services urbains. Et alors la question de la gouvernance prend une toute autre ampleur...

UN ACTEUR PUBLIC DOUBLEMENT DESTABILISÉ

Premièrement, le glissement serviciel des services urbains entraîne un brouillage de la frontière entre secteur public et secteur privé. L'acteur public n'a plus le monopole sur le financement des services et leur définition. On le voit sur le passage de la gestion des transports urbains à la mobilité *as a service*, avec l'intégration de nouveaux acteurs comme Uber, Waze ou Gobee Bike. Le couple « collectivité concédante/opérateur exploitant », si caractéristique de la ville des réseaux, est en passe de devenir obsolète. *Idem* pour les déchets, où le passage à l'économie circulaire élargit l'offre de service bien au-delà du ramassage des ordures effectué en DSP¹.

Le paysage des services urbains devient à la fois plus fragmenté et plus imbriqué. Les acteurs et les offres se multiplient, mais leurs interdépendances se renforcent : chaque opérateur a besoin des autres pour continuer à fonctionner.

Deuxièmement, les collectivités se trouvent remises en cause dans leur rôle de régulateur par l'émergence d'une nouvelle figure : l'agrégateur. Ces intermédiaires se caractérisent par leur capacité à proposer une offre intégrée, individualisée et en temps réel. Leur travail permet de transformer un paysage fragmenté et hétéroclite en une offre de service lisible et simple d'utilisation. Citymapper incarne ce nouveau type d'acteur, avec la mise en place d'une application qui regroupe l'information sur l'ensemble des services de mobilité. D'autres investissent aussi cette fonction, comme Google avec Flow ou la SNCF. Demain, cette logique d'agrégation multi-services se retrouvera dans d'autres secteurs : Orange ou Nexity pour l'immobilier, Dalkia ou Engie pour l'énergie, etc.

Les agrégateurs se positionnent en aval de la chaîne de valeur, au plus près des usagers. Ce faisant, ils acquièrent progressivement la maîtrise des maillons amont. D'une part, ils agissent comme des filtres. L'application Citymapper ne sélectionne qu'une partie des offres dans son comparateur. Pourquoi choisir Uber et Autolib' plutôt qu'un service de covoiturage ? D'autre part, ils conservent la maîtrise des critères pris en compte pour comparer ces offres. Le fait de retenir le temps de trajet plutôt que le coût-carbone est déjà en soi un arbitrage, qui n'est neutre ni dans la sélection du moyen de mobilité, ni dans la somme des conséquences des choix individuels.

En devenant un point de passage obligé pour tous les autres opérateurs, les agrégateurs remplissent une fonction régulatrice jusqu'ici assurée par les collectivités... sans pour autant poursuivre les mêmes finalités ! Quitte parfois à venir bousculer les réglementations traditionnelles assurées par la réglementation, locale et nationale. Comment, dès lors, garantir que ces nouveaux services urbains correspondent à l'intérêt général, au lieu de se limiter à tel ou tel segment de marché ?

LE REPOSITIONNEMENT POSSIBLE DES COLLECTIVITÉS

Face à cette double évolution, nous pensons que les collectivités devraient endosser la fonction d'autorité organisatrice des services urbains. En poursuivant ainsi deux objectifs, les collectivités doivent changer de braquet pour réaffirmer leur fonction régulatrice.

- Faire autorité, de manière à garder la maîtrise sur les objectifs des services urbains, auxquels doit contribuer l'ensemble des opérateurs (qu'ils soient publics ou privés). La définition des finalités est une question politique, qui relève du rôle de l' élu et du débat démocratique conduit dans chaque territoire. Ces finalités peuvent varier dans le temps et dans l'espace, mais définissent un cadre d'action dans lequel s'inscrivent les opérateurs. Faut-il par exemple privilégier la diminution des déchets ou l'optimisation de leur collecte ? La collectivité cherche-t-elle à restreindre les émissions de carbone ou à réduire les temps de parcours ? La performance énergétique doit-elle passer par l'interdiction de certaines pratiques ou une optimisation des comportements en temps réel ? etc.

- Organiser la bonne articulation entre des opérateurs de plus en plus nombreux et fragmentés, afin d'améliorer la performance



L'application Citymapper

des services urbains sur chaque territoire. La fonction d'autorité organisatrice invite la collectivité publique à changer de posture pour s'immiscer dans les relations privé-privé. Il ne s'agit plus de planifier des infrastructures (public-public) ni de déléguer des services à des exploitants (public-privé) mais d'encadrer les interactions des opérateurs privés entre eux.

La collectivité perd en capacité d'action directe ce qu'elle pourrait gagner en largeur de champ en élargissant ce rôle d'autorité organisatrice à l'ensemble des services urbains. L'évolution à l'œuvre sur la mobilité avec la mise en place des autorités organisatrices métropolitaines (AOM) est encourageante, mais celles-ci restent encore très centrées sur le réseau de transports en commun alors que les offres de mobilité alternatives se multiplient et mériteraient d'être intégrées dans un cadre commun.

La collectivité occupe ainsi une place centrale pour déterminer la contribution de chaque opérateur, dans les deux sens du terme : contribution fonctionnelle, désignant la valeur ajoutée du service supplémentaire par rapport à l'offre existante; contribution financière concernant la rémunération du service et sa participation au financement des infrastructures publiques sur lesquelles il s'appuie.

QUATRE PRINCIPES POUR ORGANISER LES SERVICES URBAINS

Pour orienter cette régulation publique des services urbains de la ville, il est utile d'en revenir aux trois principes fondamentaux du service public: égalité, continuité et mutabilité. Comment la signification de ces principes est-elle transformée par ce nouveau contexte? Quels enjeux viennent-ils susciter pour les collectivités?

Traditionnellement, le principe d'égalité visait à éviter les écarts de qualité de services entre les territoires. Avec la multiplication des opérateurs et la segmentation des marchés par profils d'usagers, l'enjeu d'égalité se pose aussi au sein de chaque territoire. Comment faire pour éviter que les nouvelles offres de services ne ciblent qu'une partie de la population... et ne se traduisent pas par une dégradation de la qualité de services pour tous les autres usagers? On le voit dans le cadre de la mobilité, où le développement des VTC côtoie une saturation croissante des transports en commun. La collectivité pourrait réguler la différenciation des services entre les profils d'usagers.

Les collectivités doivent changer de braquet

À propos du principe de continuité, l'enjeu reste identique: comment faire pour maintenir la performance du service en cas de défaillance d'un ou plusieurs acteurs (une application qui tombe en panne, une start-up qui dépose le bilan, une source d'énergie qui s'arrête faute de vent ou de soleil)? Dans un paysage fragmenté et interdépendant, cet impératif de continuité devient de plus en plus difficile à garantir. Il suppose d'organiser la compatibilité entre les opérateurs et d'assurer la redondance des offres pour préserver l'existence de solutions de substitution. Dans un monde où l'innovation est reine, le principe de mutabilité confirme sa pertinence. Mais exige là encore l'intervention des collectivités locales pour être respecté. Il s'agit de lutter contre

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

Il serait pertinent d'ajouter un quatrième principe autour des communs et de leur valorisation. Comment préserver les ressources indispensables au bon fonctionnement de la ville, mais qui ne sont portées par aucun opérateur? La prise en compte des externalités (et leur régulation!) constitue sans doute le principal défi pour les autorités organisatrices de la *smart city*.

Isabelle Baraud-Serfaty, Clément Fourchy et Nicolas Rio

① Délégation de service public.

POUR EN SAVOIR PLUS

■ Cf. la synthèse de l'étude sur les nouveaux modèles économiques urbains : www.modeleseconomiquesurbains.com