

L'externalisation des équipements et espaces publics : intérêts et limites

Isabelle Baraud-Serfaty¹

Et si nous assistions, en France, à une tendance à une nouvelle forme d'externalisation des équipements et espaces publics locaux ? Par « externalisation », nous entendons des situations où la réalisation et/ou la gestion des équipements et espaces relèvent d'un acteur extérieur à la collectivité (promoteur, investisseur, entreprise de service urbain, copropriété...) alors que, « traditionnellement », elles auraient été de son ressort. Par « nouvelle forme », nous désignons le fait que les modalités de mise en œuvre se distinguent des formes plus traditionnelles d'externalisation que sont les outils de la commande publique, notamment délégation de service public ou contrat de partenariat.

L'objectif de cette note est d'essayer de caractériser cette tendance, en montrant successivement les formes qu'elle prend, les raisons qui l'expliquent, et les questions inédites qu'elle pose. Il s'agit bien d'une note de cadrage, en ce qu'elle vise d'abord à souligner les convergences entre des modes de faire a priori disparates, ainsi qu'à en éclairer les enjeux.

1. Les formes de cette nouvelle externalisation

Dans cette première partie, nous allons d'abord examiner, à travers quelques exemples, les formes emblématiques que peut prendre cette externalisation. Nous en examinerons quatre : le lot « XXL », les équipements privés d'intérêt collectif dans les opérations de type « Réinventer », les méga-équipements et la gestion connectée de l'espace public.

Exemple 1 : le lot XXL

Traditionnellement, l'échelle d'intervention des promoteurs immobiliers est la parcelle, c'est-à-dire une emprise au sol de quelques centaines ou milliers de mètres carrés, en général bien en-dessous de l'hectare. Dans son livre « Où va la ville aujourd'hui »², Jacques Lucan a montré comment, depuis une dizaine d'années, l'échelle d'intervention des promoteurs est passée de la parcelle à l'îlot, en réponse notamment à des enjeux de densification et de mutualisation des places de stationnement et des consommations énergétiques. Si les premiers « macro-lots » ont d'abord pris place sur le Trapèze à Boulogne-Billancourt ou sur la ZAC Paris-Rive-Gauche, on les trouve désormais de manière quasi systématique sur toutes les nouvelles opérations urbaines. Outre leur imbrication fonctionnelle, une de leurs caractéristiques est que la taille du foncier sur lequel intervient le promoteur est plus conséquente, de l'ordre de l'hectare, et que, de ce fait, le promoteur peut être amené à réaliser des voies de desserte interne à l'îlot. Celles-ci restent souvent propriété de la copropriété de l'ensemble, ou d'une ASL (association syndicale libre)³.

Désormais, tout se passe comme si une nouvelle étape était franchie, et que l'on passait du macro-lot au « macro-macro-lot » ou « lot XXL » avec des promoteurs qui achètent désormais des lots d'une emprise foncière

1 Cette note a bénéficié des éclairages et de la relecture de Nicolas Rougé, directeur d'Une autre ville (www.uneautreville.com). Qu'il en soit ici vivement remercié.

2 « Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités » - Jacques Lucan – Editions de la Villette - 2012

3 Même si la rétrocession reste courante, d'autant qu'il semble qu'on confie de plus en plus aux opérateurs privés des voies qui ne servent pas que à la desserte interne des îlots.

de plusieurs hectares pour y réaliser des opérations mixtes qui dépassent largement les 50.000 mètres carrés de surfaces de plancher. On peut citer plusieurs exemples. A Marseille, le projet Smartseille (auparavant appelé « Ilot Allar »), développé par Eiffage Immobilier en lien avec l'aménageur Euroméditerranée, fait figure de précurseur avec plus de 60.000 mètres carrés de surface de plancher (logements, bureaux, commerces, etc.) sur un foncier de 1,4 hectares. Juste à côté, le projet des Fabriques (auparavant appelé « projet XXL »), avec environ 250.000 mètres carrés de programmes mixtes développés sur 14 hectares, est développé par le groupe Bouygues (à la fois Bouygues Immobilier et Linkcity, filiale de Bouygues Construction), à l'intérieur d'une ZAC aménagée par Euroméditerranée. A Bordeaux, le projet « Bordeaux Belvédère » est un « nouveau morceau de ville développé sur 140.000 m² de surfaces de plancher » qui doit offrir une « nouvelle centralité sur un terrain de 9 hectares à deux stations de la Gare de Bordeaux-Saint-Jean ». Il est réalisé par un groupement piloté par Nexity avec les partenaires Altarea Cogedim et Pitch Promotion, désignés à l'issue d'un dialogue compétitif. On peut citer également le projet Eureka, à Lyon, porté par le groupe Bouygues (Linkcity et Bouygues Immobilier), dans le cadre des projets « démonstrateurs industriels de la ville durable » (DIVD), ou encore le projet « Le Central » à Saclay.

Au-delà de ces exemples emblématiques, la tendance à l'accroissement de la taille des lots semble bien une constante. On en verra une preuve dans les chiffres qui ont été publiés par le magazine Business Immo⁴, repris dans la figure 1 ci-dessous.

	Livraison			Détection			Evolution taille moyenne
	Surface cumulée	Nombre projets	Taille moyenne projet	Surface cumulée	Nombre projets	Taille moyenne projet	
Nexity	1 152 068 m ²	231	4 987 m ²	1 260 081 m ²	265	4 755 m ²	-5%
Bouygues Immobilier	929 073 m ²	181	5 133 m ²	1 228 965 m ²	168	7 315 m ²	+43%
Kaufman & Broad	505 777 m ²	104	4 863 m ²	745 480 m ²	102	7 309 m ²	+50%
Linkcity	462 389 m ²	38	12 168 m ²	728 857 m ²	41	17 777 m ²	+46%
Altarea Cogedim	633 377 m ²	90	7 038 m ²	706 755 m ²	88	8 031 m ²	+14%
Icade	548 225 m ²	83	6 605 m ²	579 353 m ²	88	6 584 m ²	-0%
Vinci Immobilier	437 322 m ²	70	6 247 m ²	546 885 m ²	67	8 162 m ²	+31%
Eiffage Immobilier	302 444 m ²	49	6 172 m ²	470 210 m ²	55	8 549 m ²	+39%
Sogeprom	228 774 m ²	53	4 316 m ²	332 056 m ²	52	6 386 m ²	+48%
Pichet	267 980 m ²	56	4 785 m ²	314 721 m ²	50	6 294 m ²	+32%
BNP Paribas Immobilier	134 654 m ²	17	7 921 m ²	303 883 m ²	22	13 813 m ²	+74%
Les nouveaux constructeurs	299 284 m ²	59	5 073 m ²	297 941 m ²	73	4 081 m ²	-20%
ADIM	316 189 m ²	40	7 905 m ²	228 441 m ²	32	7 139 m ²	-10%
BDP Marignan	248 298 m ²	61	4 070 m ²	222 245 m ²	46	4 831 m ²	+19%
OGIC	115 209 m ²	20	5 760 m ²	220 742 m ²	30	7 358 m ²	+28%
Réalités	53 536 m ²	14	3 824 m ²	217 983 m ²	18	12 110 m ²	+217%
Pitch Promotion SNC	232 252 m ²	29	8 009 m ²	208 950 m ²	16	13 059 m ²	+63%
European Homes	161 751 m ²	52	3 111 m ²	196 908 m ²	52	3 787 m ²	+22%
Quartus	119 341 m ²	18	6 630 m ²	192 816 m ²	20	9 641 m ²	+45%
Total	7 147 943 m²	1 265	5 651 m²	9 003 272 m²	1 285	7 006 m²	+24%

Figure 1 : Evolution de la taille moyenne des projets portés par les principaux opérateurs immobiliers

Source : chiffres Business Immo numéro 147, juillet/août 2018, traitement ibicity

Même si, dans ce tableau, la notion de projet renvoie surtout à la notion d'« immeuble » ou de « groupe d'immeuble » dans une logique « aval » (immeuble ayant vocation à être livré), et ne comprend donc pas la phase amont du projet (avec des droits à construire qui peuvent être revendus à d'autres promoteurs), il est significatif que sur les 19 premiers opérateurs français (sur la base des projets en détection), la taille moyenne des opérations a augmenté de 24% en quelques années, avec des augmentations majeures chez certains

4 « Nouveau rebond de la promotion privée », de Gaël Thomas, Magazine Business Immo numéro 147, juillet/août 2018. Les projets en date de détection correspondent à des projets de construction annoncés détectés entre le 1^{er} juillet 2017 et le 23 mai 2018. La comparaison des projets en phase de livraison et ceux en phase de détection permet de mesurer une évolution sur 3 à 5 ans.

opérateurs, notamment, Bouygues Immobilier et Linkcity, Kaufman & Broad, Sogeprom, BNP Paribas Immobilier, Réalités (avec le projet du stade de Nantes et du quartier autour, dont nous reparlerons tout à l'heure), Pitch Promotion et Quartus. Un seul opérateur voit la taille moyenne de ses opérations diminuer, Nexity, nous y reviendrons tout à l'heure⁵.

Ce changement d'échelle des opérations développées par les promoteurs implique de nouvelles modalités de réalisation et de gestion des espaces publics et équipements publics internes au lot, avec des réponses qui peuvent différer d'une opération à l'autre. Sur Smartseille, par exemple, la voie interne qui dessert le lot est réalisée par le promoteur, puis appartiendra aux copropriétaires (réunis sous la forme d'une ASL).

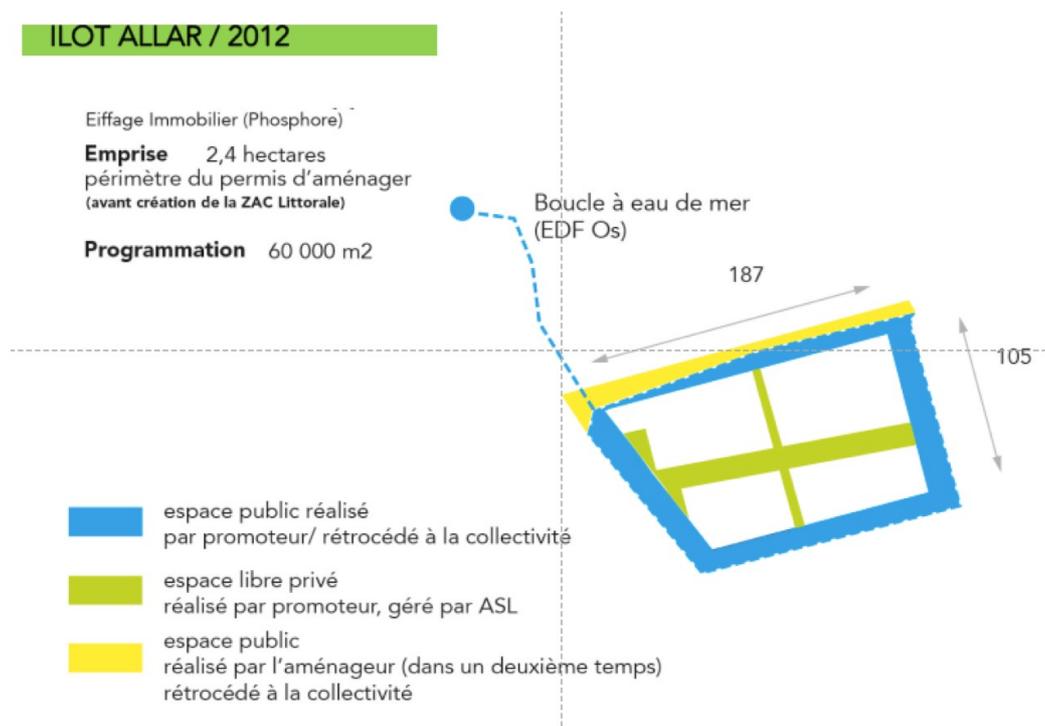


Figure 2 : statut des espaces dans le cas de l'Ilot Allar / Smartseille, à Marseille

Source : Le Sens de la ville / ibicity / Une autre ville

On peut noter que ces montages de type macro-lot ou macro-macro-lot ont également tendance à favoriser une réalisation des logements sociaux sous la forme de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA). En 2016, celles-ci représentaient près de 40% de l'ensemble de la production de logements sociaux neufs sur l'ensemble du territoire français, et dépassaient même les 60% dans les zones où le besoin de logements est le plus tendu⁶. Concrètement, cela signifie que, dans les territoires les plus attractifs, la plupart des logements sociaux neufs qui deviennent propriété des bailleurs sociaux ont été construits par des promoteurs privés, le plus souvent dans le cadre de ce type de « macro-lots ».

Les promoteurs de ce type d'opérations « XXL » sont souvent alors désignés par le vocable d'« opérateurs ensembliers urbains ».

⁵ Il ne faut bien sûr pas comprendre valeurs moyennes et valeurs extrêmes. Même s'ils se développent, les lots XXL restent encore minoritaires, d'où un faible impact sur la moyenne. Le travail conduit par Business Immo invite en tout cas à aller plus loin sur la mesure de ces lots XXL.

⁶ Source : Note de conjoncture de la Caisse des Dépôts – La part croissante de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) dans la production de logements sociaux - Mai 2017 - https://www.prets.caissedesdepots.fr/IMG/pdf/conjoncture_67.pdf

Exemple 2 : Les équipements privés d'intérêt collectif dans les Réinventer

Les « équipements privés d'intérêt collectif » tels qu'ils se développent dans le cadre des « Appels à projet urbain innovant » (APUI) (« Réinventer Paris » et ceux qu'ils a inspirés : « Inventons la métropole du Grand Paris », Imagine Angers, « Reinventing cities »...) sont un autre exemple d'externalisation de ce qui se serait auparavant appelé « équipements publics ».

Les agences Partie Prenante et le Sens de la Ville, qui ont étudié de manière approfondie ces nouvelles formes d'appels à projet, ont très bien mis en avant cette évolution. Ils ont ainsi analysé que « 75% des projets lauréats contiennent, pour la seule consultation *Inventons la Métropole du Grand Paris*, des programmes dits d'intérêt collectif ». Ils en donnent des exemples tirés des derniers appels à projets, qui montrent la diversité des registres : « des actions de soutien à l'emploi (exemple du projet NUDGE et son espace d'incubation d'entreprises émergentes d'Altarea Cogedim et OGIC, Consultation Masséna-Chevaleret), des pépinières d'artisans et « fablabs » (à Bobigny ou Antony) ; de nouveaux services de proximité (ex du projet *L'Atelier de l'Arsenal des promoteurs REI et Icade sur le site de la place Mazas dans le cadre de Réinventer la Seine*) ; de nouveaux programmes culturels comme avec le collège international de photographie de Grand Paris à Ivry-sur-Seine (*Réinventer la Seine, Quartus*) ou la Fabrique de la Danse (*Réinventer Paris 1, site Gambetta*) ou l'espace de présentation des collections permanentes du Centre Georges Pompidou par le Groupement Duval sur le site de la Maison du Peuple à Clichy la Garenne (consultation IMGP), musée de la Résistance au fort de Romainville aux Lilas, porté par Cibex ; des équipements médico-sociaux : hôpital de jour à Pantin (*Demathieu et Bard avec le Groupe SOS*), restaurant associatif des restos du Cœur à Paris (collectif des Clics et des Calques) ; des programmes éducatifs (écoles Montessori, crèches thérapeutiques etc.) »⁷.

Ces « équipements », rappellent Partie Prenante et le Sens de la Ville, « partagent donc l'objet des équipements publics - l'affectation à un but d'intérêt général - mais n'en adoptent pas les modalités - la réalisation par une personne publique, la vocation à appartenir à cette personne »⁸. Depuis 2016, ils sont désignés sous le terme « équipements d'intérêt collectif et services publics », qui est l'une des destinations prévues dans les documents d'urbanisme. Si l'enjeu d'un classement dans cette catégorie est, pour les porteurs du projet, de pouvoir envisager dans certains cas une mise en comptabilité d'un plan d'urbanisme au regard du projet envisagé⁹, et, pour la collectivité, de sanctuariser une destination¹⁰, une telle catégorie « acte le fait que le public n'a pas le monopole de l'intérêt collectif »¹¹.

Exemple 3 : les méga-équipements

Même si « les grands équipements d'envergure tels que les infrastructures de transport ou les grands équipements sportifs ou de santé » doivent être distingués des « équipements publics accompagnant le développement et le renouvellement urbains sur le plan local »¹², notamment du point de vue de leurs possibilités de montage et de financement, l'exemple récent du stade de Nantes mérite qu'on s'y attarde.

En effet, le propriétaire du club s'est associé à un promoteur régional, la société Réalités, pour construire sur plus de 20 hectares tout un quartier autour du nouveau stade, les bénéficiaires de l'opération immobilière payant une partie de l'arène sportive. Plus précisément, Nantes Métropole cède à la société YelloPark (détenue à 50% par le

⁷ Analyse préparatoire à l'article "Le privé au chevet de l'intérêt collectif - Les programmes privés d'intérêt collectif dans les appels à projets", Lucille Greco, Vincent Josso, Nicolas Rio, à paraître dans *Métropolitiques*. Voir également leurs précédents articles sur les Réinventer dans *Métropolitiques*.

⁸ « Le privé au chevet de l'intérêt collectif », *ibid*, citant L. Fernandez-Maublanc, *JCP G*, n° 25, 21 juin 1989, II 21257.

⁹ http://www.bf2a-avocats.fr/doc/2015_07_rda

¹⁰ <https://www.village-justice.com/articles/changement-usage-constitue-pas-forcement-changement-destination,25497.html>

¹¹ « Le privé au chevet de l'intérêt collectif », *ibid*

¹² Distinction opérée par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France dans sa note : « Financement des équipements publics – Quels outils pour accompagner l'effort de construction » - Avril 2018

groupe FC Nantes et à 50% par le promoteur immobilier Réalités) une parcelle d'un peu plus de 22 hectares qui accueille actuellement le stade de la Beaujoire et deux parkings. « Cette cession permettra à la société YelloPark, sous sa responsabilité, d'y développer : principalement un nouveau stade d'une capacité de 40.000 places correspondant aux ambitions du FC Nantes (...) ; une opération immobilière complémentaire intégrant du logement, des activités économiques et les équipements induits »¹³. Plus précisément, ce programme immobilier complémentaire comprend près de 2 000 logements, 50 000 m² de bureaux, des commerces, un groupe scolaire, des équipements de sport et de santé¹⁴.

Les modalités de réalisation des stades sportifs sont éminemment variées¹⁵, et on trouve par exemple des stades ou arénas en régie, en DSP (Stade des Alpes à Grenoble), en PPP (Grand stade de Lille, Vélodrome à Marseille, Grand stade de Bordeaux), ou en concession de travaux publics (Bordeaux Métropole Arena, à Floirac).

		MODE DE CONSTRUCTION DE LA SALLE			
		Initiative publique		Initiative privée	
		Personne publique construit et reste propriétaire	Privé construit mais personne publique propriétaire in fine	Privé construit et reste propriétaire	
NATURE DE L'ACTIVITE	Service public	Exploitant = personne publique	(Marché public construction + régie ou marché public d'exploitation)	(Contrat de partenariat + régie)	Non applicable
		Exploitant = personne privée	(Marché public construction + affermage)	Concession de service public OU (contrat de partenariat + affermage)	Non applicable
	Pas service public	Exploitant = personne privée	(Marché public construction + autorisation d'occupation)	Concession de travaux publics	Montage privé

Figure 3 : étude amont des différents montages envisageables pour Bordeaux Métropole Arena Source : ibicity (2012)

Ce n'est pas non plus la première fois que l'on trouve des stades « privés » - le caractère « privé » du stade n'empêchant pas des interventions publiques pour aider le projet : le projet U Arena a été rendu possible parce que le Conseil Général des Hauts-de-Seine a acheté les surfaces de bureaux permettant la viabilité économique de l'opération, et, dans le cas du stade de l'Olympique Lyonnais, un certain nombre d'infrastructures d'accès ont été financées par les collectivités. Mais il nous semble que le projet de Nantes est emblématique d'une nouvelle forme de « demande » publique (pour ne pas dire « commande », car alors les règles de la commande publique

13 Cf. protocole d'accord relatif au projet de cession du site de la Beaujoire, signé par : Nantes Métropole, Société YelloPark, FC Nantes. Consultable en ligne

14 A noter qu'une convention de projet urbain partenarial est prévue, qui « couvre les équipements publics suivants : une passerelle liaison douce qui traverse le périphérique et permet de relier le nouveau quartier à son environnement urbain (coût estimatif dans le bilan actuel de l'opération : 9 millions d'euros) ; un parking silo sur le site actuel du Ranzay (coût estimatif dans le bilan actuel de l'opération : 7 millions d'euros) ; deux giratoires et autres aménagements de voiries (coût estimatif dans le bilan actuel de l'opération : 2 millions d'euros) » (Cf. protocole d'accord relatif au projet de cession du site de la Beaujoire, signé par : Nantes Métropole, Société YelloPark, FC Nantes. Consultable en ligne). On est donc, pour ces équipements, dans une pratique classique de financement par l'aménagement des équipements publics.

15 Cf. notamment rapport du Sénat <http://www.senat.fr/rap/r13-086/r13-0861.html> ou le rapport « Arenas 2015 – Rapport de la commission grandes salles » : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000122/index.shtml>

devraient s'appliquer) où le montage vise prioritairement une finalité : « ne pas coûter un sou à la collectivité », la cession de terrain (le prérequis étant qu'il appartient à la collectivité) étant alors la modalité principale de mise en œuvre. « *Le financement est 100% privé. Il n'y a aucun investissement public prévu pour l'ensemble des éléments de programme urbain du projet YelloPark, ainsi que pour le financement long terme du stade. Une première en France !* », rappelle le promoteur Réalités¹⁶.

Exemple 4 : gestion connectée de l'espace public

Le quatrième exemple est « On Dijon ». En septembre 2017, un groupement composé de Bouygues Energies & Services (filiale de Bouygues Construction - mandataire), Citelum (filiale du groupe EDF), Suez et Capgemini, a remporté le contrat pour la réalisation et la gestion pendant 12 ans d'un poste de pilotage connecté des équipements de l'espace public des 24 communes de la métropole de Dijon. Plus précisément, ce contrat combine éclairage public, fibre optique, surveillance des carrefours, signalisation routière et sécurité¹⁷.

Alors que les trois exemples précédents relevaient d'un montage hors du champ de la commande publique, qui prenait la forme d'une cession de terrain en s'appuyant sur les outils du droit de l'urbanisme et du droit immobilier, ce quatrième exemple s'inscrit bien quant à lui dans le champ de la commande publique (en l'occurrence un marché de conception-réalisation-maintenance). Mais sa nouveauté réside dans le fait qu'elle porte sur la gestion connectée, autrement dit sur le nouveau maillon informationnel qui apparaît désormais sur l'ensemble des chaînes de valeur¹⁸. Or on constate que ce maillon informationnel, s'il est pris en charge à Dijon, par la collectivité, peut ailleurs être pris directement en charge par des opérateurs privés. En avril dernier, aux Etats-Unis, Uber a ainsi lancé une expérimentation à Washington, avec SharedStreets, pour mettre en commun les données sur l'utilisation de la bordure de trottoir. Uber va ainsi partager ses données sur les bordures de trottoirs les plus fréquentées pour monter ou descendre d'un VTC (voiture de transport avec chauffeur) de manière à convaincre les pouvoirs publics d'allouer plus de place à des services de VTC comme Uber. Cette décision fait suite à une démarche analogue lancée par Google (avec Sidewalk Labs et Coord) qui montre que l'accès à l'espace public passe de plus en plus par l'accès à l'information sur l'espace public. Et cette information est de plus en plus maîtrisée par des opérateurs de type plateformes¹⁹.

16 <https://yellopark.fr/foire-aux-questions>. Pour mémoire, le montant d'investissement total du stade est de l'ordre de 200 Millions euros HT.

17 Il s'agit d'un contrat de conception, réalisation, exploitation et maintenance (CREM), d'un montant total de 105 millions d'euros, comportant : la « rénovation de plus de 34 000 points lumineux - 100% LED / Un poste de pilotage connecté en service en 1 an / Plus de 140 km de fibre optique déployés / 205 véhicules géolocalisés + 130 équipés de radio / 113 carrefours et 180 bus équipés de la priorité aux bus / Renouvellement de 269 caméras / 180 bâtiments exploités en sûreté et sécurité dont 13 bâtiments rénovés, l'ensemble connecté au PCC / Renouvellement de 26 sites de bornes d'accès / 65% d'économie d'énergie au terme du contrat »

18 Cf. Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains, co-réalisée avec Clément Fourchy (Espelia) et Nicolas Rio (Partie Prenante) : www.modeleseconomiquesurbains.com

19 Sans doute, comme le suggère N. Rougé, faut-il distinguer la question de l'exploitation externalisée de données générées par l'espace public (cf. les exemples d'Uber et Corrd) de celle de l'exploitation externalisée DE l'espace public lui-même (cf. l'exemple de Dijon), qui se développe aussi et pas seulement du fait du numérique. Cf. par exemple le permis de végétaliser à Paris, qui, d'une certaine manière, revient à déléguer à des personnes privées la gestion d'espaces verts urbains... Cf. aussi certaines démarches d'urbanisme transitoire sur de l'espace public, qui délèguent au privé une fonction animation (d'intérêt collectif voire public) sous couvert de convention d'occupation temporaire...

2. Les raisons de cette externalisation

Quelles que soient les formes qu'elle revêt, cette externalisation s'explique pour un certain nombre de raisons communes, qui expliquent le développement de cette tendance.

Raison n°1 : raisons financières

La première raison de ce recours à l'externalisation est assurément la raison financière. Que l'on regarde avec optimisme (dernière note de la Banque Postale²⁰) ou prudence (dernière note de l'OFGL²¹) l'évolution des finances locales, de nombreuses collectivités s'interrogent sur leur capacité à financer les équipements publics induits notamment par la réalisation des opérations d'aménagement. « *Les difficultés rencontrées pour répondre à la demande en équipements nouveaux ou d'une plus grande capacité sont souvent évoquées par les élus comme un handicap pour la réalisation des objectifs en matière de logements* »²². Si plusieurs pistes sont envisagées (comme par exemple la mutualisation, avec l'idée qu'un même équipement puisse servir à plusieurs usages), le transfert de la réalisation et de la gestion à un opérateur privé semble de plus en plus se généraliser. Désormais, l'un des principaux critères de choix d'un montage par la collectivité peut se résumer de la manière suivante : « il ne faut pas que cela coûte un sou à la collectivité ». Cet évitement de coût s'entend à un instant t (il ne faut pas que tel équipement génère des dépenses pour la collectivité au moment de sa réalisation), mais également de plus en plus dans le temps : il ne faut pas non plus qu'il en génère au moment de son exploitation. Or, la plupart des mécanismes permettant le financement par des opérateurs immobiliers du coût de réalisation des équipements publics (taxe d'aménagement, projet urbain partenarial, montage classique de ZAC) sont des mécanismes de prise en charge du coût d'investissement, pas du coût de fonctionnement.

Raison n°2 : « coût global » et approche intégrée

La prise en charge, en réalisation et en exploitation, d'équipements ou d'espaces « publics » par un même opérateur est souvent le gage d'une approche plus intégrée qui permet d'articuler la conception / réalisation avec l'exploitation.

On rejoint ici les approches en coût global, au sens où des anticipations d'économies de fonctionnement peuvent justifier des surinvestissements en investissement. Une marge d'optimisation financière peut résider ainsi dans la capacité de l'aménageur à capter une partie de la valeur d'usage générée par la conception intelligente des réseaux, notamment des réseaux d'eau et d'énergie. Concrètement, il s'agit non seulement d'aider l'aménageur à arbitrer en faveur d'un système technique qui pourra se révéler plus coûteux en investissement mais plus économe en fonctionnement, mais surtout de l'aider à capter une partie de cette valeur ainsi créée, et aussi de l'aider à concevoir des usages et des dispositifs contractuels qui permettent d'éviter un surdimensionnement des réseaux (grâce par exemple au fait que le consommateur d'énergie peut aussi devenir producteur d'énergie, et grâce aux outils de pilotage de la demande en temps réel)²³.

20 <https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes/etudes-finances-locales/conjoncture-finances-locales.html>

21 <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250280844300>

22 Etude de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France : « Financement des équipements publics – Quels outils pour accompagner l'effort de construction » - Avril 2018

23 Ce raisonnement reste encore un peu théorique en l'état actuel de la réglementation, qui pourrait toutefois évoluer. Pour jouer sur le dimensionnement (avec des économies à faire en investissement ET en exploitation), il faut en effet jouer sur l'usage (flexibilité de la demande, qui peut passer par du pilotage de la demande ou de l'incitation tarifaire), ce que les opérateurs de réseaux classiques n'ont pas le droit de faire. C'est en effet sans doute une des raisons pour lesquelles on retrouve parfois à l'échelle des îlots XXL des réseaux privés, gérés par des opérateurs n'ayant aucun lien contractuel avec la collectivité, qui peuvent activer des leviers d'usage si les montages immobiliers les leur donnent. Il faut toutefois noter que : cela reste rare ; c'est très encadré par la loi (par exemple, impossible à monter aujourd'hui sur l'électricité dès lors qu'il y a du logement, envisageable sur la chaleur / le froid) ; ce n'est pas forcément économique car les usagers continuent généralement à payer les

L'approche intégrée investissement-exploitation se combine avec une approche intégrée multi-secteurs. Dans le cas des projets intégrés (tels que les projets DIVD), la création de valeur est liée principalement à l'optimisation (ou promesse d'optimisation) que doivent permettre les nouveaux systèmes techniques mutualisés, notamment autour de l'énergie et des smart-grids, mais aussi avec par exemple le stationnement mutualisé et intelligent.

Raison n°3 : nouveaux usages et risque

L'opération de Smartseille est emblématique des nouveaux usages dans les opérations immobilières. « *Les immeubles de logements privés comptent des chambres d'hôte à prix modique (18 euros la nuit), de vastes terrasses partagées et des locaux collectifs. Dans les bâtiments de logements sociaux, pour faciliter l'évolutivité des appartements, deux pièces « nomades » à chaque étage peuvent être raccordées à l'un ou l'autre des logements. Des potagers partagés vont être créés et un animateur recruté pour encourager le lien social, notamment autour de la résidence intergénérationnelle. Au rayon mobilité, une station de voitures électriques partagées du réseau marseillais Totem a été installée dans le quartier en complément du métro et de l'arrivée programmée du tramway. Et l'ensemble des parkings sont mutualisés entre bureaux (une place pour 100 mètres carrés) et logements (une place par logement) pour limiter leur nombre, avec un système de réservation numérique géré par la société Zenpark. En matière de services, une conciergerie de 250 mètres carrés a ouvert au cœur de l'îlot, proposant dépannages variés, espace de « coworking », et accès facile à toutes sortes de prestataires : pressing, cordonnier, serrurier, coiffeur ou manucure, baby-sitter... Un portail numérique prend le relais, sur smartphone ou sur les écrans des téléphones qui équipent les appartements, quand la conciergerie est fermée »²⁴.*

Mais le constat peut être généralisé. A Nantes, la SAMOA a initié une étude sur « les nouveaux usages dans les opérations immobilières de l'île de Nantes », à partir de 25 opérations phares. Celle-ci montre ainsi le foisonnement d'espaces partagés (conciergerie, salle de sport, buanderie, chambres d'amis...), de bâtiments modulaires (possibilité d'une pièce en plus, rez-de-chaussée évolutifs, logement agrandissable, pièces en plus, bureaux modulaires...), d'association des usages à la conception.

réseaux publics (via des taxes) PLUS le réseau privé... (Source : Une autre ville)
24 ibid.

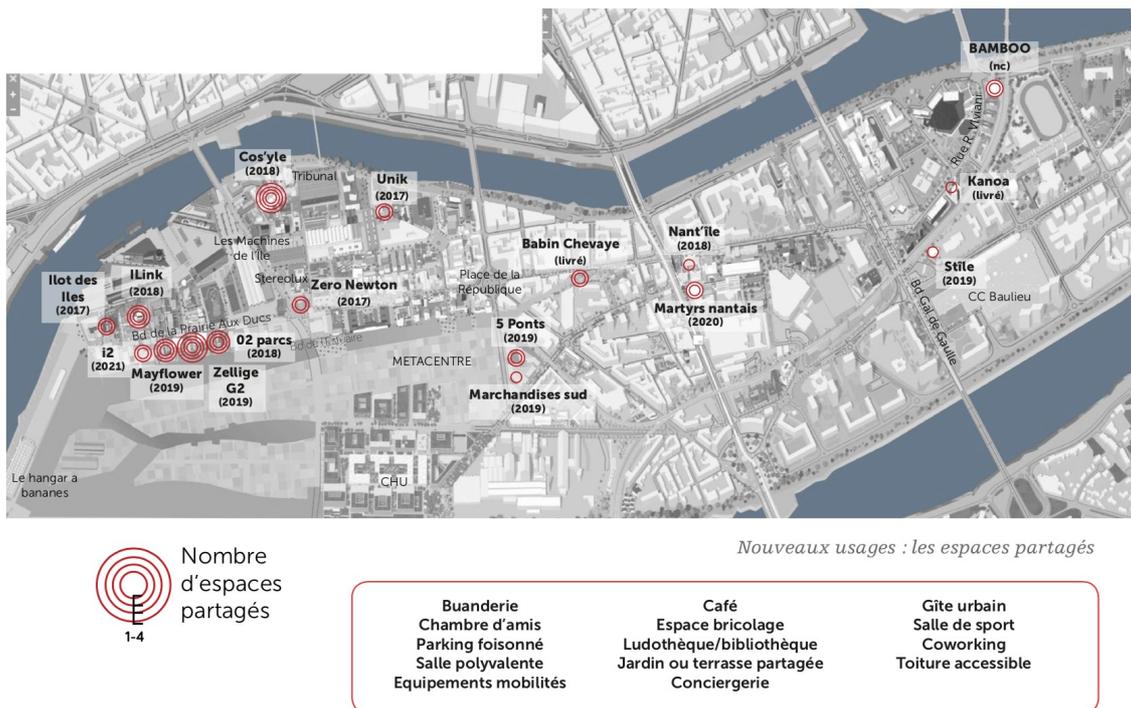


Figure 4 : les espaces partagés sur l'île de Nantes

Source : LeSensDeLaVille, UneAutreVille, ibicity, Nova7

Ces exemples traduisent ainsi la problématique dans laquelle sont engagés les producteurs immobiliers (collectivités, aménageurs, promoteurs) : pouvoir produire des logements ou bureaux qui puissent être adaptés aux nouveaux usages qui se développent sous l'effet de la révolution environnementale et numérique et de l'évolution des modes de vie et des mentalités. En externalisant aux opérateurs privés la réalisation et la gestion de ces équipements collectifs, les acteurs publics font à la fois le pari que les acteurs de l'aval de la chaîne seront plus à même qu'eux de proposer les bons programmes (parce que plus en contact avec les utilisateurs finaux) et le constat que cela est sans doute moins risqué que de rentrer dans un processus classique de définition du besoin par la collectivité.

Raison n°4 : l'épuisement des outils traditionnels

Raisons financières, approche en coût global et nécessité de prendre en compte les nouveaux usages expliquent assurément les nouvelles formes d'externalisation auxquelles on assiste. Mais si elles trouvent à se développer, c'est également parce que les outils classiques, notamment de la commande publique (avec en particulier des modes d'externalisation sous forme de DSP ou de PPP), trouvent leur limite dans le nouveau contexte de fabrication des projets. Or, comme on l'a vu, dans les trois premiers exemples (lot XXL, équipements privés d'intérêt général dans les Réinventer, méga-équipements), le modèle qui est mis en œuvre est celui d'une cession de terrain (avec un certain nombre d'obligations liées), qui permet donc de sortir du champ de la commande publique. On pourrait résumer cette évolution de la manière suivante : « le modèle macro lot plutôt que le modèle DSP ».

L'instauration des SEMOP (« SEM à opération unique ») en 2014 pouvait déjà être lue comme une première inflexion²⁵. Cette SEM « inversée », dans laquelle les actionnaires privés sont majoritaires, a pour objectif d'offrir aux collectivités un outil qui soit complémentaire tant de la gestion directe que de la gestion déléguée, en leur offrant la possibilité de mobiliser les ressources financières et techniques d'un opérateur privé, tout en ayant les moyens effectifs de le contrôler. Mais au-delà de ces objectifs, cette nouvelle mesure nous semble surtout

25 Cf. notre billet de blog en juin 2014 : <https://www.ibicity.fr/le-retour-de-leconomie-mixte/>

témoigner de la recherche par les collectivités de nouveaux moyens d'action dans un monde qui change très vite. Car les contrats de délégation de service public ou les contrats de partenariat public privé, qui sont des contrats de commande publique, supposent que la collectivité locale soit en mesure de définir son besoin sur des durées très longues, parfois de 20 ou 30 ans. Or les usages sont aujourd'hui en pleine évolution sous l'effet d'une triple mutation (crise financière, impératif de la ville durable, révolution numérique), et il est difficile aujourd'hui de se projeter à même cinq ou dix ans. Désormais, ce ne sont plus seulement les variables de l'équation (prix, quantités) qui bougent, mais l'équation elle-même (besoins, usages, modèles économiques). Et justement la SEMOP permet aux collectivités de rester impliquées dans la définition du besoin tout au long de la vie du contrat.

Cette question du besoin est aujourd'hui encore plus difficile à cerner qu'en 2014, car la question n'est plus seulement celle de l'évolution des usages et des besoins, mais aussi celle du foisonnement d'offres de services urbains opérées par de nouveaux entrants, à l'image de ce que l'on observe dans la mobilité urbaine. La fin d'Autolib est à cet égard emblématique. Dans ce cadre, le fait de couper le lien contractuel entre la collectivité et l'opérateur privé est une manière pour la collectivité d'éviter que la concurrence que font peser les nouveaux entrants sur son délégataire ne se traduise par un impact financier négatif.

3. Des questions inédites

Si elle répond à un contexte inédit, cette évolution des formes d'externalisation soulève aussi de nouveaux enjeux, ou plus exactement des questions qu'il conviendra de traiter attentivement. Nous nous limiterons à quelques-unes.

Question n°1 : la question du cadre juridique

Comme on l'a vu, le fait de se placer hors du champ de la commande publique permet d'échapper à un certain nombre de contraintes. L'une d'elle est notamment l'obligation de mise en concurrence. Si les Réinventer ont fait l'objet d'une mise en concurrence²⁶, ce n'est pas le cas du stade de Nantes, qui, sur le plan spécifiquement juridique, relève d'une initiative 100 % privée portée par le Football Club de Nantes et Réalités. « Les porteurs de projet ont donc présenté ce projet d'ensemble à Nantes Métropole, qui a donné son accord à la poursuite du projet. Pour sa réalisation, elle cédera le terrain dans le cadre d'une opération de gré à gré »²⁷.

Cette procédure n'est toutefois pas exempte de risques. On se souvient des contestations du projet de la Tour Triangle à Paris. Les opposants au projet avaient critiqué un détournement des principes de la commande publique, que la Ville de Paris présente comme un "projet privé d'intérêt général".²⁸ Une autre difficulté de ce type de montage est de pouvoir justifier le versement d'aides publiques (la Délégation de Service Public étant notamment un moyen pour les sécuriser juridiquement), mais, en même temps, cette question est de moins en moins pertinente s'agissant justement de projets qui veulent éviter tout impact financier pour la collectivité.

Dans le cas de la gestion connectée de l'espace public, les enjeux juridiques sont d'une autre nature, avec une

²⁶Dès lors que la collectivité reconnaît qu'elle ne vend pas au plus offrant, qu'il y a une décote du foncier pour l'intérêt général du projet (cf. par exemple le protocole d'évaluation de l'innovation du projet, avec pénalités en cas de non-respect...) il doit y avoir mise en concurrence formelle, même si ce n'est pas de la commande publique. Ce qui est bien fait dans tous les APUI.

²⁷ Cf. protocole d'accord relatif au projet de cession du site de la Beaujoire, signé par : Nantes Métropole, Société YelloPark, FC Nantes. Consultable en ligne.

²⁸"Nous estimons que la mairie de Paris a détourné les principes de la commande publique. Sous prétexte d'un projet privé, la ville de Paris a attribué à Unibail-Rodamco, la réalisation d'une opération d'aménagement majeure, sans mise en concurrence et au prix de la réduction du périmètre de la concession d'exploitation du Parc des expositions existant." <https://www.batiactu.com/edito/tour-triangle-2-opposants-se-lancent-dans-nouvelle-50647.php>

frontière qui est très tenue entre la vente d'information et la marchandisation de l'espace public. On se souvient qu'en 2015, à San Francisco, la start-up Monkey Parking proposait aux automobilistes garés sur une place de parking qui s'apprêtent à partir de mettre aux enchères l'information indiquant qu'ils libèrent leur place et que quelqu'un d'autre peut la prendre. La municipalité de San Francisco a interdit cette activité en estimant qu'il est illégal de vendre une place de parking public ; la société a répondu en arguant qu'elle ne vend pas des places de parking mais « seulement une information exclusive pour savoir où un emplacement va se libérer ».

Question n°2 : la question de la maille pertinente

Une deuxième question est d'ordre plus opérationnel et porte sur l'échelle pertinente de la maille. On l'a vu, l'approche intégrée des différentes compétences sectorielles est de plus en plus envisagée comme un gage d'optimisation, notamment environnementale (par la réduction des consommations) et financière. Toutefois, on assiste aujourd'hui à une forme de tension entre, d'un côté, la mutualisation des systèmes énergétiques (production locale, boucles locales, mutualisation des points de raccordement aux réseaux publics...), par exemple à l'échelle d'un îlot ou d'un quartier, qui permet de générer des économies d'échelle, et de l'autre, la complexité inhérente à cette mutualisation (nécessité de contrats complexes, de mise en place de structures type ASL,...). Les économies, pour peu qu'elles soient réelles, ne sont-elles pas annulées par la complexité des systèmes ? De manière générale, la mutualisation doit s'envisager à différentes échelles selon les objets considérés, comme le montre la figure ci-dessous.

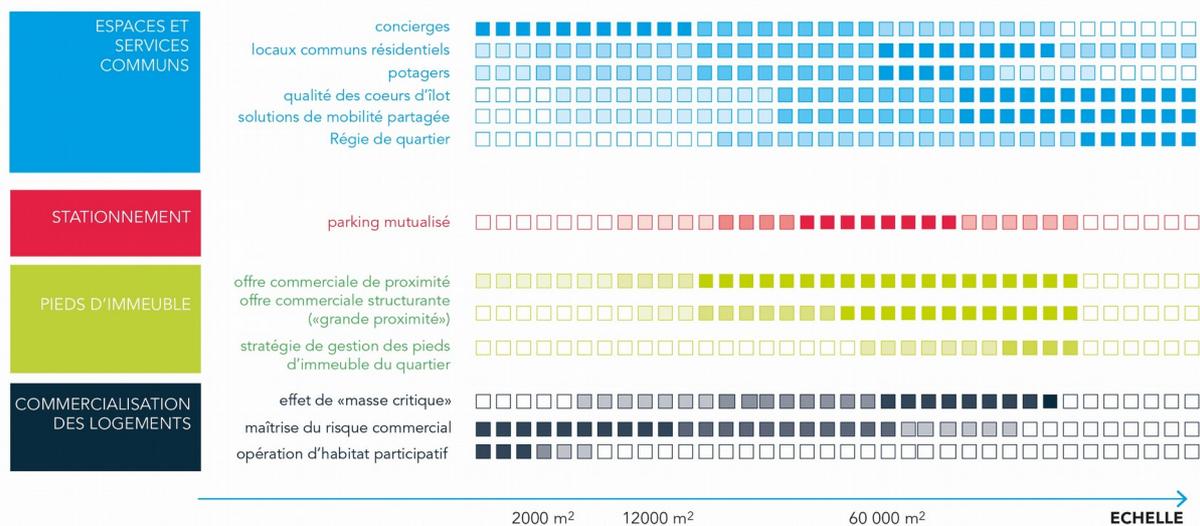


Figure 5 : mailles pertinentes selon l'objet ou le service considéré

Source : le Sens de la ville / ibicity / Une Autre Ville

Sans doute pourrait-il être intéressant d'estimer un « coefficient de maille », permettant d'apprécier l'impact d'un élargissement de la maille sur le niveau de charge foncière²⁹. En effet l'élargissement de la taille du lot acquis par le promoteur se traduit potentiellement pour lui par des surcoûts (voies internes, voire équipements, à réaliser) et/ou des économies (gains liés à la mutualisation du stationnement ou des systèmes énergétiques qui peuvent impacter la charge foncière.

29 Il serait intéressant d'examiner ce que, en miroir, la collectivité ou l'aménageur « traditionnel » (public) gagne ou perd ! Moins d'infrastructures, moins de portage foncier... Mais (au moins en théorie) plus d'ingénierie pour le montage et le suivi des consultations (et des engagements des opérateurs).

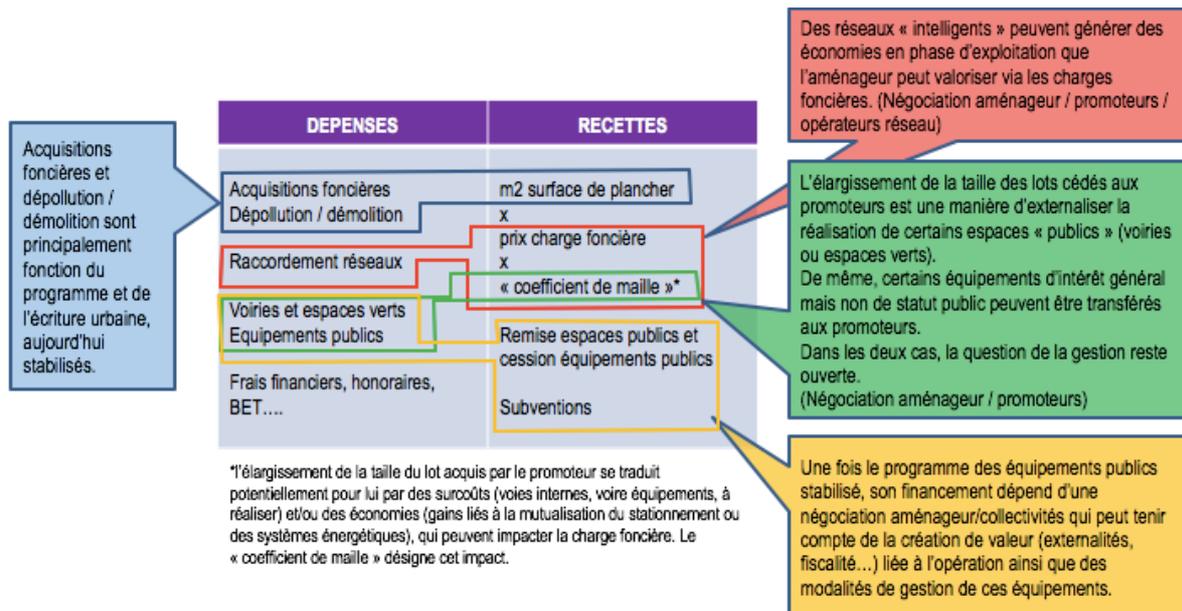


Figure 6 : leviers d'optimisation du bilan d'une opération d'aménagement dans laquelle le programme et l'écriture urbaine sont stabilisés.

Source : ibicity et Une autre ville

Question n°3 : les enjeux de la mise en œuvre

La troisième question concerne la mise en œuvre dans le temps. Si certains « nouveaux usages » restent circonscrits à l'intérieur de chaque immeuble, la plupart d'entre eux « débordent » pour concerner plusieurs immeubles. C'est notamment le cas des usages associés à un espace spécifique (jardin partagé, salle multi-fonctions, parking mutualisé...), dont l'usage est commun aux occupants de plusieurs immeubles, avec un commun qui se crée sur des espaces privés. C'est également le cas des services « d'animation » (visant à favoriser le lien social et le sentiment d'appartenance au quartier, comme les services d'aide à la vie quotidienne, type conciergerie) qui, bien qu'ils s'appuient souvent sur des espaces spécifiques, communs aux occupants de plusieurs immeubles, nécessitent de pouvoir être opérés simultanément sur plusieurs immeubles : à la fois parce qu'il faut une certaine taille critique pour des raisons de viabilité économique et parce qu'il faut une dimension de proximité pour incarner « la communauté » ou « le voisinage ».

Autrement dit, ces nouveaux usages se traduisent souvent par la création d'une sorte de « programme des équipements privés » ou « programme privé d'intérêt général », ce qui est à la fois un sujet d'aménagement (il faut notamment une conception d'ensemble pour éviter par exemple qu'il y ait dix fois le même lieu de coworking) et un sujet de gestion dans le temps (il faut s'assurer que si l'immeuble A ne construit pas de parking parce qu'il compte utiliser celui de l'immeuble B, celui-ci sera bien disponible). La combinaison entre « programme des équipements privés » et « animation » témoigne que les « nouveaux usages » ont pour caractéristique de nécessiter une gestion à une échelle intermédiaire de celles qui, jusqu'à présent, avaient leur gouvernance bien définie : soit l'échelle de l'ensemble immobilier (avec la copropriété ou l'ASL), soit l'échelle de la collectivité (ville ou EPCI).

Il y a à ce sujet une fonction urbaine à inventer, et qui est en train de s'inventer d'ailleurs, notamment autour des enjeux liés à l'énergie. Qu'il s'agisse de l'« éco-gestionnaire » (cf. les travaux conduits notamment par Icade, la Caisse des Dépôts et le cabinet Chevroux), du « facilitateur énergétique » sur Clichy Batignolles à Paris, de l'opérateur « Smart Grids » du quartier à Nice Méridia, de l'opérateur global de services urbains à l'échelle du quartier de la Confluence à Lyon (qui est en train d'être mis en place à travers la création d'une plateforme numérique de gestion des services du quartier durable) ou du « super-syndic à l'échelle du quartier » (avec une conciergerie confiée à la société de services Etic) à Smartseille, à chaque fois, ce sont différents visages qui se

dessinent d'une même figure, celle du gestionnaire local de quartier. Quel est le lien entre ce gestionnaire local, la collectivité et l'aménageur ? Comment articuler le découpage amont de la ville (au niveau de sa fabrication) avec le découpage aval (au niveau de sa gestion) ?

Question n°4 : l'évolution des métiers

Les nouvelles formes d'externalisation que nous avons décortiquées interpellent également les métiers traditionnels, notamment ceux des promoteurs immobiliers et des aménageurs, avec une question clef qui peut se résumer de la manière suivante : la nouvelle valeur de l'immobilier est-elle plutôt dans le bâti ou dans l'usage ? A cet égard, il nous semble que l'on peut distinguer deux grandes stratégies-types. D'un côté, celle des promoteurs filiales des groupes de construction, qui vont surtout chercher à agréger l'ensemble des secteurs connexes à l'immobilier (énergie, mobilité, eau, etc). D'un autre côté, celles des promoteurs filiales de banques, qui s'inscrivent davantage dans une approche de l'immobilier comme service, avec l'ambition de devenir une « plateforme de services à l'immobilier ». Avec en toile de fond le basculement d'une ville des infrastructures à une ville des plateformes qui pose la question de la "concurrence" entre collectivités locales, opérateurs historiques de la fabrique urbaine, et nouveaux entrants type GAFAs³⁰.

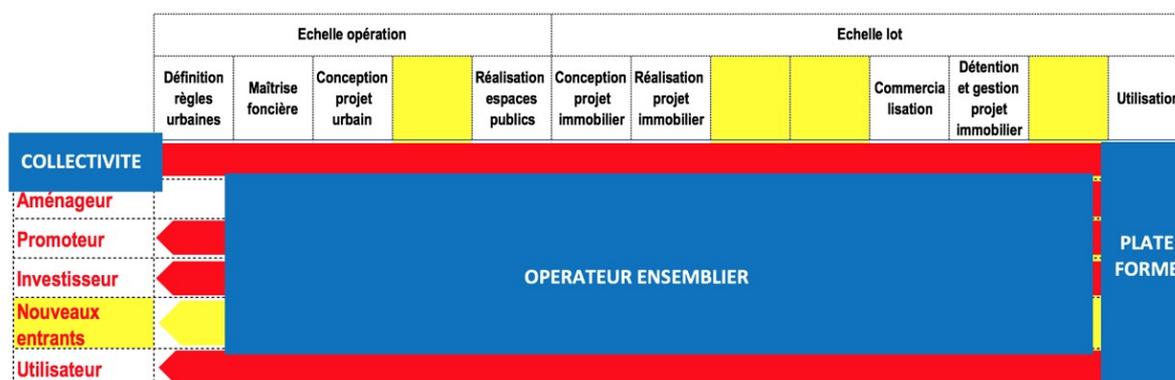


Figure 7 : stratégies d'acteurs sur la chaîne de l'aménagement-immobilier reconfigurée

Source : ibicity

Conclusion

Cette note, nous l'avons dit en introduction, est une note de cadrage. On mesure bien en effet l'étendue des réflexions qui doivent être approfondies, qui relèvent de considérations aussi bien financières que techniques, organisationnelles, sociologiques, ou juridiques. Parmi les pistes de travail à conduire, la question de la distinction entre « public », « privé d'intérêt général », « collectif », « commun » est certainement l'une de celles qui doit être traitée prioritairement. Elle montrera ainsi toute la gradation qui existe entre « public » et « privé ». C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons, dans le titre, privilégié le terme d' « externalisation » à celui de « privatisation ». Celui-ci aurait pu pourtant sembler plus adapté, puisque, selon les juristes, l'externalisation se distingue d'une simple privatisation par l'existence d'un contrat passé entre l'autorité publique et l'entreprise privée concernant le service délégué.³¹ Or, au moins dans les trois premiers cas (lot XXL, Réinventer, méga-

30« Financer la ville à l'heure de la révolution numérique », I. Baraud-Serfaty, C. Fourchy, N. Rio, Revue Esprit, juin 2017

31Plus précisément, dans l'externalisation, l'administration reste responsable du service public et en sous-traite une partie ou le délègue ; dans la privatisation, « il n'y a plus vraiment de service public, mais seulement des organismes privés éventuellement soumis à des contraintes spécifiques qui ne relèvent pas de relations contractuelles avec les administrations mais de la réglementation ». François Ecalle -

équipement), le mécanisme est une cession de terrain³². Mais, justement, on s'achemine sans doute vers de nouvelles formes de la « demande publique » dans lesquelles la collectivité est, en quelque sorte, « responsable mais pas coupable » : responsable au sens où elle est « à l'initiative de » et trouve les moyens de peser sur le projet, mais pas « coupable », au sens où elle ne veut pas supporter les risques une fois le service défini et lancé³³. A l'heure où ces nouvelles formes de prise en charge par les opérateurs privé d'opérations qui relevaient traditionnellement des collectivités se multiplient, cet enjeu devient clef. Il s'inscrit plus largement dans les réflexions³⁴ sur la manière dont les collectivités locales peuvent repenser leurs leviers d'action face au bousculement des services urbains qu'engendre la révolution numérique.

<https://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Lexternalisation-r%C3%A9duit-elle-le-co%C3%BBt-des-services-publics-?>

32 Assortie toutefois, s'agissant des Réinventer, d'une possibilité de contrôle par la collectivité sur les premières années du projet

33 L'absence de responsabilité juridique n'empêche toutefois pas la responsabilité politique.

34 « Comment gouverner la ville servicielle ? », I. Baraud-Serfaty, C. Fourchy, N. Rio, revue Urbanisme n°407, Hiver 2017.