

Les aménageurs au défi du fonctionnement des quartiers «Gouvernance et gestion»

Note réalisée pour le Réseau National des Aménageurs
par Isabelle Baraud-Serfaty, consultante en économie urbaine, fondatrice de [ibicity](http://www.ibicity.fr)
(www.ibicity.fr) et Nicolas Rougé, consultant en aménagement urbain et transition écologique,
fondateur d'une autre ville (www.uneautre ville.com)

Introduction

Les débats sur la fabrique urbaine se sont depuis quelques temps beaucoup focalisés sur l'amont de la chaîne de l'aménagement et de l'immobilier, autour notamment de la remontée vers l'amont des promoteurs et de l'émergence de la figure de « l'opérateur-ensemblier ». Il nous semble pourtant qu'**un des principaux défis pour les aménageurs concerne le devenir des quartiers après leur livraison**. Une première raison est que les aménageurs, ou les collectivités pour lesquelles ils travaillent, sont souvent de fait considérés par les habitants comme garants des promesses qui leur ont été faites par les promoteurs auxquels ils ont acheté leur logement, mais qui ne sont plus là après la livraison des immeubles. Une deuxième raison est que, sous l'effet de l'évolution des modes de vie et des transitions environnementales et numériques, il devient bien souvent très difficile pour un aménageur de pouvoir définir au démarrage du projet les usages qui auront effectivement cours une fois le quartier achevé, ce qui invite à penser la mise en fonctionnement et la « mise en usages » du quartier en même temps que sa conception et sa réalisation.

Nous verrons ainsi :

- pourquoi les acteurs de la fabrique urbaine doivent désormais tout particulièrement s'intéresser à la question du fonctionnement du quartier livré ;
- que le fonctionnement du quartier recouvre à la fois sa gouvernance et sa gestion ;
- comment ces questions de gouvernance et de gestion commencent à être traitées par certains acteurs de la fabrique urbaine ;
- enfin, pourquoi et comment les aménageurs doivent s'impliquer sur ce qui apparaît bel et bien comme un nouveau maillon de la chaîne de valeur de l'aménagement et de l'immobilier.

1) De nouvelles manières de fabriquer la ville qui font du fonctionnement des quartiers une fois livrés un nouveau maillon de la chaîne de valeur

Forçons le trait : jusqu'à présent, les aménageurs et les promoteurs ne s'intéressaient pas beaucoup à la vie du quartier. Classiquement, les limites de responsabilité sont en effet claires dans un quartier tout juste aménagé : d'une part, le fonctionnement des bâtiments¹ relève des acteurs privés qui en sont les propriétaires, qu'il s'agisse

1 sauf bien sûr les bâtiments publics

de « petits » propriétaires particuliers ou d'entreprises ; d'autre part, le fonctionnement des espaces publics et des réseaux associés relève des acteurs publics : la collectivité, et, souvent, un ou plusieurs concessionnaires pour ce qui concerne les réseaux. Depuis quelques années, on assiste toutefois à plusieurs changements.

a. Intervention élargie des promoteurs

Le premier changement est lié à l'échelle d'intervention des promoteurs qui s'élargit et passe de la parcelle à l'îlot voire à plusieurs îlots.

Traditionnellement, les promoteurs avaient vocation à disparaître une fois les livraisons faites, avec, s'agissant des « lots » commercialisés, la création de copropriétés et/ou d'Associations Syndicales Libres (ASL). Mais, désormais, ces lots, parce que leur taille augmente, peuvent comprendre des voiries, voire des réseaux. C'est par exemple le cas sur nombre des sites qui ont été proposés dans les derniers appels à projets urbains innovants (APUI), notamment Inventons la Métropole du Grand Paris (IMGP), avec parfois des tailles de projets qui en font de véritables opérations d'aménagement confiées à des opérateurs privés. Cinq sites sur le premier appel à projet IMGP ont ainsi une emprise foncière de plus de 10 hectares : terrains Montceleux à Sevran (32,8 hectares), Pont de Rungis à Thiais (16,2 hectares), terrain sur le Triangle de Gonesse (15 hectares), Campus Cachan (11,6 hectares) et site de la Gare Bry-Villiers-Champigny à Villiers-sur-Marne (11,2 hectares)².

Cet élargissement de l'échelle d'intervention des promoteurs pose ainsi la question du devenir d'« objets » (voies, parcs, réseaux, etc.) qui revenaient traditionnellement en gestion à la collectivité locale.

b. Mutualisation fréquente à l'échelle du quartier

Le deuxième changement est lié au fait que le recours à la mutualisation, c'est-à-dire à la mise en commun, entre les différents immeubles du quartier et entre leurs occupants, d'un certain nombre d'équipements ou infrastructures, et/ou d'un certain nombre de services, est de plus en plus fréquente.

Cette mise en commun résulte du fait que la mutualisation peut présenter des avantages, environnementaux et/ou financiers³. C'est souvent le cas des systèmes énergétiques, avec par exemple réseaux de chaleur de quartier ou « microgrids » qui permettent à la fois des économies d'échelle et la massification des énergies renouvelables. C'est aussi le cas des systèmes de mobilité, qui reposent par exemple sur la mise en commun de places de stationnement voire de véhicules (voitures, vélos, trottinettes partagées...) : toutes choses égales par ailleurs, la réduction du nombre de places de stationnement constitue une importante économie pour le promoteur qui peut être répercutée soit sur les charges foncières versées à l'aménageur, soit sur les prix de sortie. Également, les espaces (toitures partagées, rez-de-chaussée partagés, chambres d'amis partagées, etc.) et services mis en commun se multiplient et constituent de plus en plus ce que l'on pourrait appeler un « programme des équipements privés » s'ils étaient un minimum planifiés.

Or, cette mutualisation doit être gérée : s'il peut y avoir des espaces mutualisés sans gestionnaire distinct de celui des bâtiments eux-mêmes, l'existence d'un acteur spécialisé est souvent la garantie dans le temps de leur bon fonctionnement⁴.

2 Exemples et chiffres issus de l'enquête réalisée par le Sens de la Ville et Partie Prenante sur les Appels à Projets Urbains Innovants.

3 Les avantages de la mutualisation sont à étudier finement, opération par opération. Ils dépendent beaucoup du mix fonctionnel (bureaux et logements fonctionnent selon des rythmes complémentaires). Les gains de la mutualisation doivent aussi être mis en regard des inconvénients qu'elle peut générer, notamment en termes de complexité de systèmes techniques ou de gouvernance, ou de surcoûts de fonctionnement. Le bilan avantages / inconvénients de la mutualisation doit être fait pour chaque projet.

4 « La difficulté qu'on a en France – mais je pense que ce n'est pas qu'un sujet français –, c'est qu'on a beaucoup réfléchi à l'immeuble, alors que l'on doit réfléchir plus globalement pour mutualiser des équipements, mutualiser des services. Or, travailler avec la copropriété voisine ou avec les 4 copropriétés voisines est très compliqué, surtout si ces

c. Obligation de résultat pour concrétiser la transition écologique

Le troisième changement est lié à l'impératif écologique. L'aménagement de quartiers pleinement inscrits dans la transition écologique suppose une approche nouvelle de la construction, mais aussi une évolution des usages et des pratiques dans ces mêmes constructions. Ces ambitions se traduisent le plus souvent par des paliers ambitieux à atteindre en termes de réduction des consommations énergétiques. Pourtant, nombre de quartiers s'étant dotés de tels objectifs peinent à atteindre réellement les performances visées et annoncées.

Une étude menée par Armines - Mines ParisTech sur différents écoquartiers français et européens⁵ a par exemple montré que les performances énergétiques annoncées par les constructeurs ne correspondaient jamais aux performances mesurées. Ces écarts, qui sont parfois abyssaux (jusqu'à un rapport du simple au triple), ont de multiples causes : défauts de conception ou de mise en œuvre, mais aussi difficultés lors de la mise en service des bâtiments, problèmes d'exploitation, souvent liés à la complexité de réglage et d'entretien des systèmes de chauffage, ventilation et climatisation mis en place, ou encore différences entre les usages projetés (et intégrés comme hypothèses de conception) et usages réels observés.

Cette situation invite les opérateurs immobiliers à proposer (et parfois les aménageurs à prescrire) diverses démarches encadrant l'exploitation et accompagnant l'usage, au moins sur les premières années suivant la livraison des bâtiments : on peut citer par exemple les démarches de commissionnement⁶, les clauses de garantie de performance énergétique ou encore les annexes environnementales aux baux commerciaux. En cela, elle incite les acteurs de l'amont à apporter une attention renouvelée et beaucoup plus affûtée aux pratiques de l'aval.

d. Servicialisation de l'économie

Le quatrième changement est lié à la « servicialisation » de l'économie, au sens où les services compteraient désormais plus que les équipements.

De plus en plus, par exemple, la mise en place de certains services peut remplacer des infrastructures. Des services de mobilité partagée sont désormais proposés à l'occupant d'un logement en lieu et place de la mise à disposition d'une place de stationnement : « Dans ces projets, la réduction de l'offre de stationnement automobile est équilibrée par la fourniture de services de mobilité alternatifs à la voiture particulière (location de vélos à assistance électrique, plateformes d'autopartage, etc.). Ces services sont parfois proposés sous la forme d'allocation mensuelle complémentaire au loyer. Parmi les bénéfices mis en avant pour les usagers figurent la réduction du budget mobilité des ménages, la réduction du coût des projets pour les promoteurs qui permet de contenir le coût final du produit ou encore l'augmentation de la taille des logements et des espaces verts et de détente »⁷.

Même quand ces services ne remplacent pas des infrastructures, de plus en plus de promoteurs, parfois poussés par les aménageurs, imaginent de mettre en place des services de proximité, avec la conviction que la qualité du logement tient moins au bâti qu'à la qualité des services auquel il permet d'avoir accès. Ces services peuvent ou

copropriétés existent déjà. Si on est dans le cadre d'un projet nouveau, on peut se dire que l'aménageur, le promoteur, l'investisseur, les opérateurs d'origine ont les moyens juridiques de mettre en place la mutualisation des équipements et des services à l'échelle d'un quartier ou d'un îlot. Toutefois, la pratique est encore loin d'être généralisée sur ces questions. D'un point de vue juridique, des outils existent pour faire travailler des gens de nature différente ensemble. La question est : comment fédérer et mettre ces personnes en contact pour qu'elles arrivent effectivement à travailler ensemble. C'est une question qui est plus compliquée et à laquelle il n'existe pas de réponse aujourd'hui ». Michèle Raunet, Notaire Associée, Directrice générale de Cheuvreux. « Equipements et services publics 2030 » - APUR - 2019

5 A. Driancourt, 2019, « Etude de la performance énergétique des écoquartiers européens existants »

6 Le commissionnement est « l'ensemble de tâches pour mener à terme une installation neuve afin qu'elle atteigne le niveau des performances contractuelles et créer les conditions pour les maintenir ; mettre à disposition des clients et/ou des usagers la documentation et les instructions d'utilisation et de maintenance, incluant l'initiation ou même la formation des intervenants » - COSTIC, « Memento du commissionnement », 2008

7 « Echange stationnement contre services de mobilité », Le Lab Ouishare - Chronos, juillet 2018

non être rattachés à des lieux physiques tels que des « conciergeries de quartier » qui développent des services à la personne dans les quartiers nouvellement aménagés – et parfois pallient l'absence de commerces lors des premières années.

Cette servicialisation peut faire débat car elle induit un risque de marchandisation (au sens de « faire rentrer dans l'économie marchande ») de nombreux services qui étaient auparavant rendus soit par la collectivité (les « services publics »), soit par la communauté (au sens anglo-saxon de voisinage) selon un principe d'entraide (par exemple, réception de colis quand on est absent). Dans tous les cas, cela pose une question inédite : comment l'habitant peut-il avoir l'assurance que ces services, a fortiori s'il les considère comme constitutifs de son bien immobilier, puissent être pérennes dans le temps, alors même que le promoteur qui les a initiés disparaît après la livraison ?

e. La qualité du quartier plus importante que celle du logement

Un cinquième changement, qui participe aussi à la mise en place des services de proximité évoqués ci-dessus, est que la qualité du quartier semble devenir plus importante que celle du logement. Dans une récente étude, Ikéa pointait l'importance accrue du quartier, deux-tiers des habitants affirmant préférer « vivre dans une petite maison dans un excellent emplacement par rapport à une grande maison dans un endroit moins idéal »⁸.

Outre la qualité des services déjà évoquée, un élément de la qualité du quartier est son animation. D'ailleurs, dans beaucoup de projets, les conciergeries de quartier sont teintées d'une forte dimension « animation locale ». On peut citer l'exemple de l'Ecolab proposé par le groupement Caisse des Dépôts / Icade qui vient d'être désigné lauréat du secteur D du Village Olympique et Paralympique de Paris 2024 à Saint-Ouen : il s'agit d'une conciergerie de quartier de 300 m² opérée par les Régies de Quartier en lien avec la fondation Truffaut, dédiée à la pédagogie sur la transition écologique et à l'accompagnement des habitants aux éco-gestes »⁹.

Intervention élargie des promoteurs, mutualisation accrue à l'échelle du quartier, obligation de résultat pour concrétiser la transition écologique, servicialisation de l'économie et importance de l'animation du quartier sont cinq changements qui expliquent l'importance du fonctionnement des quartiers une fois livrés, lequel peut alors ainsi être considéré comme un nouveau maillon de la chaîne de valeur de l'aménagement et de l'immobilier.

8 « Beyond four walls – A new era of life at home » - Life At Home Report in short – Ikéa - 2018

9 Source : communiqué de presse de la SOLIDEO du 29 novembre 2019 : « JOP 2024 : Icade, la Caisse des Dépôts et CDC Habitat désignés lauréats pour la construction de l'îlot D du village olympique et paralympique ».

2. Le fonctionnement d'un quartier, un maillon qui concerne la gouvernance et la gestion de cinq objets

Cerner les contours de ce nouveau maillon qu'est le fonctionnement du quartier suppose de bien cerner son périmètre et sa mise en oeuvre opérationnelle, laquelle concerne deux aspects – la gouvernance et la gestion. On verra ensuite comment ces deux aspects de gouvernance et de gestion se combinent et offrent une diversité de prise en charge du maillon « fonctionnement ».

a. Le périmètre du maillon « fonctionnement du quartier »

Les facteurs d'évolution évoqués ci-dessus permettent de préciser le **périmètre du fonctionnement du quartier**. Celui-ci **recouvre ainsi cinq objets** :

- **les espaces ouverts au public** : voiries ou espaces verts internes au quartier ;
- **les espaces partagés** : locaux collectifs en rez-de-chaussée, toitures partagées, chambres d'amis ou cuisines partagées... ;
- **les réseaux à l'échelle du quartier** : le plus souvent, il s'agira d'un réseau de chaleur local ou d'un « micro-grid », mais il peut s'agir également d'un réseau de collecte pneumatique des déchets, de réseaux d'eau, d'assainissement... ;
- **les services** : il peut notamment s'agir de services de mobilité, à la personne, de proximité... ;
- **l'animation**, qui peut être liée aux services de proximité, mais qui s'en distingue généralement par sa dimension collective et sa finalité non lucrative.

b. La gouvernance

Même si on a souvent tendance à les confondre, il est **important de bien distinguer deux aspects du fonctionnement** : **d'une part, la gouvernance, de l'autre, la gestion**. Les limites sont parfois un peu floues dans la pratique mais on peut schématiquement les définir par les questions fondamentales que soulèvent ces deux notions : alors que la « **gestion** » renvoie à la question « **qui s'occupe de quoi ?** », la « **gouvernance** » renvoie à la question « **qui décide de quoi ?** ». Plus précisément, qui décide de quoi concernant tout ou partie des cinq objets (les espaces ouverts au public, les espaces partagés, les réseaux, les services et l'animation) qui participent du fonctionnement du quartier ?

Cette question de la **gouvernance du quartier** se pose dès lors que plusieurs personnes partagent à cette échelle la propriété ou l'usage d'un certain nombre de biens ou de services. Cette question croise plusieurs notions : premièrement la **structuration administrative ou juridique d'un collectif**, deuxièmement le **statut juridique des biens considérés ou supports des services** (propriété privée, bail avec ou sans droits réels, droit d'usage ou de jouissance...), troisièmement la **notion d'intérêt collectif de ces biens ou services**.

Ainsi, à l'échelle d'une ville, on va avoir une gouvernance publique des espaces, réseaux et services publics : elle est prise en charge par une collectivité locale (ou plusieurs collectivités locales, chacune ayant sa propre compétence). **La gouvernance publique à l'échelle du quartier n'existe pas encore**, ou alors sous forme consultative, dans le cadre de conseils de quartier par exemple.

Parallèlement à cette gouvernance publique, on trouve aussi des structures de gouvernance privée. Par exemple, un immeuble ou ensemble d'immeubles est soit géré par un propriétaire unique lorsqu'il s'agit d'un mono-propriétaire, soit quand il y a plusieurs propriétaires par une copropriété. Cette unité de gouvernance privée peut également être une Association Syndicale Libre (ASL) : c'est le cas par exemple lorsque l'ensemble immobilier fait l'objet d'une division en volumes, ou lorsque l'ensemble immobilier est composé d'immeubles qui sont chacun en pleine propriété sur leur parcelle (il n'y a ni copropriété ni division en volumes) mais que les propriétaires des immeubles décident de mettre en commun certains équipements ou services. **De fait, les ASL apparaissent de plus en plus comme un mode de gouvernance très fréquent des ensembles immobiliers construits par des promoteurs.**

Dans le cas d'une gouvernance privée, qu'il s'agisse d'un mono-propriétaire ou d'une copropriété ou d'une ASL, elle correspond rarement à la totalité du périmètre d'une opération d'aménagement (au sens

du Code de l'Urbanisme), sauf à se trouver en présence d'un mono-proropriétaire unique, qui détient tout le quartier, comme on le voit par exemple à Londres avec les Privately Owned Public Space¹⁰.

c. La gestion

Une fois qu'une structure de gouvernance a été mise en place, la seconde question est de savoir **qui opère sur les espaces ouverts au public, les espaces partagés, les réseaux, les services et l'animation**. C'est la question de la gestion. Elle renvoie à l'**intervention d'acteurs** spécialisés (ou généralistes), dotés de compétences spécifiques, techniques ou non, et intervenant **dans un cadre contractuel précis avec un modèle économique**.

Une vigilance sémantique s'impose pour bien comprendre qui fait quoi, les mêmes termes étant parfois employés pour désigner des réalités et des métiers différents. Ainsi les **notions de « gestionnaire » ou d' « opérateur »** sont assez larges et assez floues et renvoient **potentiellement à plusieurs fonctions distinctes** :

- i) **ceux qui font : les exploitants** (facility managers par exemple) ;
- ii) **ceux qui font faire**, et sont (plus ou moins) responsables de la qualité de ce qui est fait : les **gestionnaires** (property managers, contract managers, etc.) ;
- iii) **ceux qui garantissent la qualité** de ce qui est fait (obligation de résultat sur la qualité ou la performance, voire sur les niveaux de charges) : **cela peut être une extension du rôle de « gestionnaire » (au sens précédent) ou du concepteur (maîtrise d'œuvre, architectes ou BET) ;**
- iv) **ceux qui assurent des rôles d'interface ou de médiation**, par exemple un tiers de confiance (par exemple sur la gestion des données personnelles) ou le **porteur d'une démarche de « maîtrise d'usage »**.

d. Une diversité de « modèles » combinant gouvernance et gestion

Une fois posée la distinction conceptuelle entre gouvernance et gestion, on peut s'interroger sur les **différents « modèles de fonctionnement »** combinant les deux notions. Ces modèles doivent d'abord être envisagés de manière indépendante **pour chacune des cinq catégories d'objets fonctionnels d'échelle quartier** énumérés plus haut, et **même objet par objet** (le fonctionnement d'un réseau de chaleur et d'un réseau d'assainissement ne sont pas forcément identiques, de même que le fonctionnement d'un cœur d'îlot et d'une toiture partagée). **Dans la pratique, des regroupements sont bien entendu opérés ou doivent l'être, tant en termes de gouvernance que de gestion**, afin de ne pas multiplier les instances de décision et les acteurs en place : **la simplicité et la clarté des schémas de fonctionnement mis en place est un enjeu de lisibilité, pour les usagers mais aussi pour toutes les parties prenantes concernées**.

On peut schématiquement **distinguer six modèles de fonctionnement** :

1/ Le modèle « public pur » : gouvernance publique, gestion publique

C'est le **modèle dominant pour les espaces publics**, avec une gouvernance relevant des collectivités locales compétentes et une gestion assumée directement par les services techniques, souvent en s'appuyant sur des contrats de prestation de service mais sans qu'il y ait réellement de transfert de responsabilité aux prestataires.

2/ Le modèle « public délégué » : gouvernance publique (ou partagée), gestion privée

Il s'agit du **modèle dominant pour les réseaux, avec un recours assez classique à la délégation de service public. Le niveau de responsabilité (et donc de risque) transféré aux opérateurs privés dépendra du contrat mis en place**. Dans de nombreux cas de figure, il s'étendra au financement des actifs (modèle

¹⁰ En Angleterre, les « POPS » (Privately Owned Public Spaces) désignent, souvent avec une connotation critique, les espaces qui ont l'air public mais appartiennent à des développeurs ou à des corporations. Apparus dans les années 80, ils se développent fortement, tant en termes de nombre que de taille. Un des exemples les plus emblématiques de POPS est le projet de King's Cross sur Granary Square, à Londres.

concessif, avec notamment les fameux « concessionnaires de réseaux »). Dans la pratique, ce transfert entraîne généralement un transfert partiel de gouvernance, dans la mesure où, pour assumer pleinement un risque ou une responsabilité, l'opérateur doit disposer des leviers décisionnels correspondants. **La gouvernance sera donc souvent de fait partagée entre le public et le privé.**

3/ Le modèle « privé classique » : gouvernance immobilière privée à la parcelle, gestion privée

Dans ce modèle, dominant dans les tissus urbains anciens, chaque parcelle est indépendante, dispose de sa propre gouvernance immobilière (selon les cas : un propriétaire unique, qui peut être une personne physique ou morale, un bailleur, un investisseur... ; ou une copropriété) et met en place ses propres dispositifs de gestion (property manager, facility manager, syndic, prestataires spécialisés...). A noter que, comme dans les modèles publics, ces dispositifs de gestion peuvent impliquer un niveau de transfert de risques et de responsabilités plus ou moins élevé, pouvant aller jusqu'au financement de certains actifs (modèle des « concessions privées »).

Si des objets, espaces ou services potentiellement utiles au fonctionnement global du quartier sont développés au sein du périmètre d'une parcelle, ils seront ouverts aux autres habitants ou usagers du quartier uniquement au bon vouloir de sa gouvernance. Certains acteurs ont spontanément intérêt à une certaine ouverture, comme les investisseurs commerciaux, qui vivent de flux et d'attractivité. Si on n'est pas dans ce cas de figure, quelques stratégies de contournement existent : il peut par exemple s'agir, pour un espace que la puissance publique souhaiterait ouvrir au public, de mettre en place une servitude de passage négociée par la collectivité ou imposée par un aménageur au moment de la cession foncière. La robustesse juridique et la pérennité dans le temps long de tels dispositifs sont toutefois problématiques¹¹.

4/ Le modèle « privé mutualisé » : gouvernance immobilière privée élargie, gestion privée

Ce modèle se caractérise par la mise en place, en sus des gouvernances immobilières propres à chaque parcelle, d'une gouvernance immobilière privée commune sur un périmètre élargi. Il s'agira le plus souvent d'une **Association Syndicale Libre (ASL)**, présentée ci-dessus. C'est une modalité, devenue **assez classique dans les opérations immobilières et d'aménagement récentes, pour mutualiser des objets utiles à plusieurs programmes.** Cette gouvernance devra elle-même se doter des outils de gestion idoines pour répondre à son objet social (« gestionnaire d'ASL » et prestataires spécialisés).

Dans la pratique, la prise d'initiative de la création d'une ASL relève le plus souvent des opérateurs immobiliers, avec un périmètre de responsabilité qui correspondra au périmètre opérationnel (typiquement, un macro-lot). Mais **il arrive parfois que des ASL soient créées à l'initiative d'un aménageur pour gérer des objets conçus comme communs à l'échelle de l'ensemble d'une opération d'aménagement.** Dans ce cas, les statuts de l'ASL seront rédigés par l'aménageur et l'adhésion en sera rendue obligatoire via les cessions foncières. Un tel dispositif est **parfois déployé à très grande échelle** : sur la ZAC Paris Nord 2 par exemple, aménagée par l'AFTRP, il est en place sur plus de 300 ha depuis le début des années 80¹².

Les ASL posent plusieurs difficultés spécifiques :

- Première difficulté : contrairement au régime de la copropriété, qui est extrêmement encadré par la loi, **les ASL se caractérisent par une très grande liberté dans la rédaction des statuts. C'est à la fois une chance et un risque** : de nombreuses ASL sont aujourd'hui dysfonctionnelles du fait de statuts mal

11 Cf. par exemple l'aménagement de la ZAC Seguin Rives de Seine et notamment du Trapèze : les cœurs d'îlot mutualisés entre plusieurs programmes sont gérés par des AFUL (dispositif très similaire aux ASL) et font l'objet de servitudes de passage public, ce qui n'a pas empêché les digicodes d'éclorre, empêchant de fait leur accès au grand public.

12 Il s'agit en l'occurrence d'une AFUL (Association Foncière Urbaine Libre), dispositif très proche des ASL.

adaptés, de limites de responsabilités peu claires ou encore de règles de prises de décision trop complexes¹³.

- Deuxième difficulté : même dans le cas où les statuts des ASL sont bien rédigés et adaptés au complexe, la seule existence d'un **système à « plusieurs étages » (gouvernance de chaque parcelle + gouvernance commune) complique la lisibilité des schémas de gouvernance et de gestion pour les usagers**. Concrètement, le risque de ne plus savoir, lorsqu'un problème survient, « qui fait quoi » et « qui décide de quoi » est assez élevé.
- Troisième difficulté : **les ASL peuvent favoriser de nouvelles formes de fracture territoriale et de ségrégation financière voire sociale**, puisqu'elles marquent une frontière claire entre « ceux qui en sont » et « ceux qui n'en sont pas ». Ceux qui en sont vont parfois partager et financer (via les charges d'ASL) de multiples espaces partagés, de nombreux services, bénéficier d'une animation locale de qualité, tout cela étant inaccessible aux autres, qui ne bénéficieront que des équipements et services publics financés par l'impôt. L'ouverture éventuelle de ces espaces ou services à d'autres habitants ou usagers du quartier hors périmètre de l'ASL dépendra totalement du bon vouloir de cette dernière, ce qui nous ramène au cas précédent.

5/ Le modèle « privé autonome » : gouvernance et gestion privée non-immobilière

Dans ce modèle, **un acteur ou un groupement d'acteurs** (que l'on peut nommer pour simplifier « opérateur ») va décider par lui-même et indépendamment des autorités publiques et des gouvernances immobilières en place **de développer et gérer un ou plusieurs objets fonctionnels utiles à l'échelle du quartier**. En termes de responsabilités, il en assume donc à la fois la gouvernance et la gestion, ce qui n'exclut pas un éventuel recours à des prestataires ou à des partenaires.

En l'absence de financement par l'impôt ou par les charges communes, on comprend immédiatement que **ce cas de figure repose sur une condition première : l'existence d'un modèle économique suffisamment robuste pour permettre le financement de l'opérateur par les usagers eux-mêmes**.

On retrouvera donc ce modèle principalement dans les **services « purs », ayant de faibles besoins en CAPEX** (investissement initial, notamment les actifs immobiliers et les équipements), comme les conciergeries de quartier par exemple ; mais il arrive qu'on le retrouve dans d'autres domaines, comme l'énergie (réseaux de chaleur, installations photovoltaïques...) ou le stationnement.

6/ Le modèle « hybride » : gouvernance et gestion publique - privée

Il s'agit d'une variation du cas précédent, dans lequel **l'initiative revient à un acteur à statut spécifique intégrant la ou les collectivités locales concernées dans son tour de table et donc dans sa gouvernance**. Il peut s'agir d'une **Société Publique Locale (SPL) (cas particulier puisqu'à capital 100% public mais agissant dans le champ concurrentiel)**, d'une **SEM** ou d'une **SCIC**.

Entre gouvernance publique et gouvernance privée, les Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC), en plein essor, sont souvent considérées comme relevant de la philosophie des « communs », lesquels désignent des biens ou des services dont le caractère commun dépend de l'action collective qui les investit¹⁴.

Une SCIC est une coopérative (principe 1 personne = 1 voix) à but non lucratif ; construite autour d'un projet, elle a pour objectif de produire, dans un intérêt collectif, des biens ou des services ayant un caractère d'utilité sociale au profit d'un territoire ou d'un secteur d'activité ; les profits réalisés doivent principalement être réinvestis. La SCIC est constituée au minimum de trois collèges de sociétaires : salariés et/ou producteurs, bénéficiaires et

13 Etude sur « le fonctionnement des immeubles de logements sociaux dans des ensembles immobiliers mixtes », conduite par le groupement ibicity – Le Sens de la Ville – Gingko Avocats – Etude Cheuvreux, pour l'Union Sociale de l'Habitat (en cours)

14 « Communs urbains », dans « Dictionnaire des biens communs », sous la direction de Marie Cornu, Fabienne Orsi, Judith Rochfeld, PUF, 2017. Cf. également « Les communs urbains » - Institut Paris Région – Cécile Diguët – 2019.

contributeurs. Elle présente la particularité d'inviter des partenaires institutionnels locaux dans le capital. Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent détenir jusqu'à 50 % du capital.

1/ Modèle « public pur »



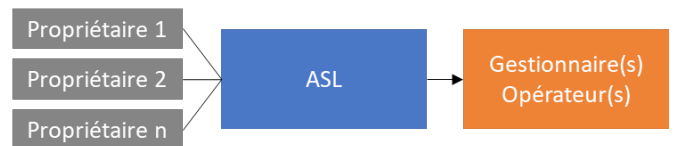
2/ Modèle « public délégué »



3/ Modèle « privé classique »



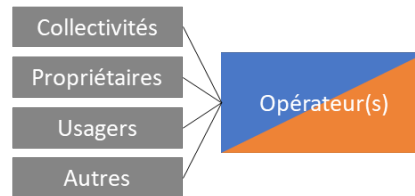
4/ Modèle « privé mutualisé »



5/ Modèle « privé autonome »



6/ Modèle « hybride »



3. Une effervescence d'acteurs qui commencent à se positionner sur ce maillon du fonctionnement du quartier

Si le fonctionnement du quartier, dans ses deux dimensions, la gouvernance et la gestion, semble émerger comme un nouveau maillon de la chaîne de valeur de l'aménagement et de l'immobilier, force est effectivement de constater que de nombreux acteurs commencent à se positionner dessus.

a. Positionnement des promoteurs

Le « gestionnaire de quartier » émerge comme une nouvelle figure encore un peu chimérique, que tout le monde cherche mais que personne ne trouve vraiment, faute de définition claire, de modèle économique, mais aussi faute d'une structuration juridique de la gouvernance qui permette vraiment son éclosion. **Certains exemples témoignent toutefois de certaines tentatives initiées sur ce sujet par des promoteurs.** Par exemple, dans le cadre du **projet Eurêka Confluence** (lauréat de l'appel à projet « Démonstrateurs Industriels de la Ville Durable ») qu'il pilote avec la SPL Lyon Confluence, le groupe Bouygues (associant Linkcity et Bouygues Immobilier) prévoit ainsi la création d'un « opérateur de service urbain » qui gère notamment le « triptyque e-santé et bien-être, services de proximité, et énergie et ressources locales »¹⁵. On peut également citer le cas de l'**îlot Allar** (« Smartseille », 2,4 hectares, 60.000 mètres carrés de surface de plancher), où les services de mobilité et de conciergerie sont gérés par un « super-syndic » à l'échelle du quartier, épaulé par Eiffage¹⁶. De même, l'Eco-gestionnaire des **entrepôts MacDonald**, à Paris, mis en place par Icade, fonctionne principalement comme un « syndic de quartier ».

De son côté, le leader de la promotion immobilière, **Nexity, a fait des services immobiliers aux particuliers un de ses axes stratégiques essentiels, et est désormais le numéro 2 de l'administration de biens en France** : « il s'agit pour le Groupe de créer de la valeur sociale et environnementale de l'amont à l'aval de son périmètre, en tant qu'aménageur, en tant que promoteur ou en tant que syndic »¹⁷.

Citons également le **promoteur Quartus qui a lancé début 2019 « FaciliCiti »**, une initiative qui associe l'animation d'une communauté de vie à l'échelle d'un quartier, la gestion de copropriété ou la gestion locative, et la prestation de services : « A mi-chemin entre syndic et conciergerie, à travers une application, une équipe de proximité dédiée et un lieu ressources, FaciliCiti a l'ambition de simplifier le quotidien des habitants et de contribuer à l'animation du quartier. Objectif : partir des modes de vie des habitants pour leur proposer une offre de services entièrement repensée, au plus près de leurs attentes et des spécificités du quartier ». FaciliCiti a fait l'objet d'un premier test auprès des habitants d'Ivry-sur-Seine, avant de s'ouvrir à d'autres villes. « Avec le lancement de FaciliCiti, nous avons conscience de bousculer le cadre réglementaire du syndic : nous voulons faire bouger les lignes pour rendre service aux habitants et créer du lien social et générationnel. Ce que nous proposons va bien au-delà de l'échelle d'un immeuble, pour s'inscrire dans la dimension du quartier et de la ville. C'est une façon innovante et unique de réinventer et de réinvestir l'espace urbain au service de ses habitants »¹⁸.

Enfin, il convient de souligner qu'**une des innovations juridiques des Appels à projets urbains innovants était dans le fait que, dans leurs réponses, les candidats prenaient des engagements sur 10 ans, avec une obligation de moyen sanctionnée a posteriori**¹⁹. La portée juridique de ces clauses de sauvegarde restera à vérifier, mais elles traduisent assurément l'**émergence d'un nouvel horizon temporel pour les promoteurs.**

15 <https://www.aderly.fr/actualites/lyon-confluence-la-ville-de-demain-entre-mutation-et-laboratoire-urbains/>. Voir également à ce sujet l'interview d'Olivier Ortega, LexCity Avocats : « Il faut mettre un pilote dans la ville intelligente » - Le Moniteur – 13 juillet 2018

16 « Smartseille, un laboratoire de la ville de demain » - Le Monde – 27 juin 2018

17 Source : document de référence Nexity 2018

18 <https://infos.trouver-un-logement-neuf.com/achat-neuf/actualites/faciliciti-syndic-et-conciergerie-promoteur-quartus-7028.html>

19 <https://www.lejournaldugrandparis.fr/reinventer-paris-sassurer-que-les-laureats-tiendront-leurs-promesses/>

b. Positionnement d'acteurs non urbains

A côté des acteurs traditionnels de la fabrique urbaine que sont les promoteurs, on voit se positionner sur le fonctionnement du quartier des acteurs qui ne sont pas des acteurs urbains ou immobiliers traditionnels.

Parmi ces nouveaux acteurs, on peut citer **certains « syndicats » traditionnels, qui intervenaient à l'échelle du bâtiment et élargissent désormais leur périmètre d'intervention au quartier**. Cela suppose toutefois des expertises spécifiques, car en changeant d'échelle, les problématiques changent de nature, et le « syndic de quartier » n'est pas qu'un « syndic d'immeuble » qui intervient à une échelle plus grande.

Mais il faut surtout citer **les nouveaux acteurs que sont les plates-formes du numérique, comme Nextdoor**, « le réseau de voisinage valorisé deux milliards de dollars »²⁰ : lancé en France il y a un an, ce « premier réseau mondial hyper local » y couvre 8.400 quartiers dans 2.400 villes et villages : « qu'il s'agisse de trouver une baby-sitter en urgence, de contribuer à une activité locale ou d'organiser un projet citoyen, Nextdoor est le meilleur outil pour favoriser le vivre ensemble au sein de votre quartier », promet le site²¹. Son modèle économique consiste principalement à monnayer de la visibilité aux commerçants, artisans et autres professions libérales du quartier. D'autres **plates-formes de voisinage** cherchent davantage à développer les partenariats avec les municipalités et les associations²². Il faut également s'intéresser à **Amazon**, qui « monte en puissance dans les services de proximité »²³, même si l'arrivée d'Amazon Home Services en France, annoncée en 2017, ne s'est à ce jour pas encore concrétisée²⁴.

c. Des initiatives habitantes

De plus en plus également, des **initiatives habitantes se saisissent de l'animation et de la vie de quartier**. Il y a bien sûr toujours eu des associations de quartier, mais on constate une **sorte de « professionnalisation »** de ces structures. On pense par exemple à l'**association de quartier Hyper Voisins** dans le quatorzième arrondissement de Paris, qui est devenue en quelques années un « laboratoire de l'action de proximité à Paris », et qui prévoit « d'évaluer, avec une équipe de chercheurs, les « gains de convivialité » produits par les différentes actions menées.²⁵

Les initiatives habitantes sont parfois stimulées ou encadrées à travers des démarches de maîtrise d'usage, comme c'est le cas par exemple le cas d'**ilink sur l'île de Nantes**²⁶.

20 « Nextdoor, le réseau de voisinage valorisé 2 milliards de dollars » - Les Echos - 14 mai 2019 :

<https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/nextdoor-le-reseau-de-voisinage-valorise-2-milliards-de-dollars-1019024>

21 <https://fr.nextdoor.com/>

22 « Tous voisins grâce au numérique » - Les Echos – 1^{er} février 2019

23 « Amazon monte en puissance dans les services de proximité » - Les Echos – 20 mai 2019. A noter toutefois que l'arrivée d'Amazon Home Services en France, annoncée en 2017 (« Les services à la personne, l'autre terrain de bataille d'Amazon et Google » - Les Echos – 28 septembre 2017), n'a pas été à ce jour suivie d'effet.

24 « Les services à la personne, l'autre terrain de bataille d'Amazon et Google » - Les Echos – 28 septembre 2017

25 « Font-elles, par exemple, baisser la violence ? ». Source : « Les Hyper Voisins, un laboratoire de l'action de proximité à Paris très courtisé » - Le Monde – 21 novembre 2019

26 Les initiatives habitantes sont parfois stimulées ou encadrées à travers des démarches de maîtrise d'usage, cf. par exemple le cas d'ilink sur l'île de Nantes, <http://www.ilink-asso.fr/qui-sommes-nous/nos-missions>

4. Des aménageurs qui doivent s'impliquer sur le fonctionnement des quartiers

a. Globalement des aménageurs en retrait

L'aménageur a d'évidence une responsabilité essentielle dans le bon fonctionnement, la performance et le succès d'un quartier qu'il livre. Pourtant, force est de constater que les aménageurs sont généralement en retrait sur les questions de gouvernance et de gestion. **La posture la plus fréquente aujourd'hui consiste à lancer des commercialisations de charges foncières** (via des mécanismes classiques ou un Appel à Projets Urbains Innovants) **en incluant dans les cahiers des charges une injonction générale à être très attentif à ces questions et à les anticiper au maximum, mais sans plus de précisions.**

Pour autant, on peut recenser **certaines initiatives dans lesquelles un aménageur entend jouer un rôle plus actif dans la gouvernance et dans la gestion d'un quartier qu'il aménage.** A Paris, la SPLA Paris & Métropole Aménagement s'interroge avec les membres du consortium CoRDEES²⁷ sur le développement d'un « facilitateur énergétique de quartier » sur Clichy Batignolles (Paris 17^e) et demain sur Saint-Vincent-de-Paul (Paris 14^e). A Nantes, sur le quartier des Marchandises de l'île de Nantes, la SAMOA réfléchit à la possibilité de développer une structure nouvelle assumant à l'échelle du quartier des services, une fonction d'animation locale voire la gestion de certains espaces partagés. Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive. Plus largement, de nombreux aménageurs commencent à se sentir interpellés par le fait qu'ils « doivent savoir comment rentrer par le prisme des usages, et par quels usages »²⁸.

Ces initiatives se heurtent à un double frein lié à la nature même de l'activité d'aménageur. Le premier frein est **d'ordre juridique et financier** : les aménageurs intervenant dans le cadre d'une concession publique d'aménagement ne sont ni missionnés ni rémunérés pour assumer des responsabilités relevant de la gouvernance ou de la gestion du quartier qu'ils aménagent, ni même le plus souvent pour y réfléchir. Les collectivités ne le leur demandent tout simplement pas. Et les mécanismes qui le permettraient restent à inventer. Le second frein est **culturel** : ce n'est ni leur métier, ni leur culture professionnelle, traditionnellement ancrée dans la construction, les travaux publics ou l'urbanisme.

b. Des aménageurs pourtant très concernés

Pourtant, les aménageurs sont concernés par la gouvernance et la gestion des quartiers qu'ils produisent à au moins trois titres.

Premièrement, **les aménageurs sont fondamentalement les « fabricants » des infrastructures de la ville.** Or, on l'a vu, **les infrastructures ne peuvent aujourd'hui plus être conçues indépendamment d'une réflexion poussée sur les services dont elles sont le support, ni sans une réflexion en coût global.** Pour cela, une anticipation de leur gouvernance et de leur gestion est indispensable, sous peine de pousser des raisonnements beaucoup trop théoriques. Comment discuter précisément des fonctionnalités d'une infrastructure pour y développer tel ou tel service, comment mesurer finement l'impact de ces fonctionnalités sur ses coûts de fonctionnement quand on ne sait pas qui va la gérer ?

Deuxièmement, **l'aménageur, tout au moins l'aménageur intervenant dans le cadre d'une opération d'initiative publique, est porteur des préoccupations d'intérêt général de la collectivité.** Il doit préciser concrètement ce qui doit relever de l'intérêt général et de l'intérêt particulier (individuel ou collectif) dans son opération, à travers le découpage foncier notamment, mais pas uniquement, puis prendre toutes les dispositions nécessaires pour garantir le respect de l'intérêt général une fois ces clarifications faites. Il traduit généralement ces préoccupations dans des cahiers des charges (programmatiques, architecturaux / paysagers, environnementaux...) opposables aux différentes parties prenantes de son opération. Ce faisant, il prend d'une certaine manière des engagements forts vis-à-vis de la collectivité. Sa responsabilité ne peut pas s'arrêter à la livraison des bâtiments ou des

27 Ville de Paris, Paris & Métropole Aménagement, EMBIX, une autre ville, Armines. Cf. <http://cordees.paris/>

28 Thierry Lajoie, directeur de Grand Paris Aménagement, aux Entretiens du Cadre de Ville 2019 :

<https://www.cadredeville.com/entretiens/revue-de-presse/thierry-lajoie-les-amenageurs-doivent-rentre-dans-leur-epoque>

infrastructures. Autrement dit, si les engagements ne sont pas respectés du fait de ce qui se passe après son intervention ou si les « promesses » (de qualité, de performance, d'équité...) ne sont pas tenues, il ne peut totalement s'en dédouaner.

Troisièmement, **l'aménageur est souvent gestionnaire de fait des infrastructures qu'il fabrique, le temps de les rétrocéder à qui de droit, généralement une collectivité locale.** Or, dans la pratique, ce temps avant rétrocession peut être long, parfois même très long. Des blocages, liés généralement à une mauvaise prise en compte supposée ou réelle des contraintes du futur « vrai » gestionnaire, sont fréquents. De ce point de vue, **une meilleure compréhension, une attention accrue à ce qui se passe après la phase d'aménagement ne saurait être que bénéfique aux aménageurs**, a minima pour éviter de rester impliqués par défaut trop longtemps dans les opérations une fois celles-ci achevées.

c. Des aménageurs qui doivent se poser les bonnes questions

Pour toutes ces raisons, les aménageurs ne peuvent continuer à faire du fonctionnement futur des quartiers qu'ils fabriquent un impensé de leur action. Nous esquissons ici une **grille de questionnements qui vise à aider les aménageurs à défricher un sujet particulièrement complexe et mouvant.** Cette grille pourrait également aider à développer une méthode pour construire et comparer des scénarios de gouvernance et de gestion plus adaptés aux enjeux d'une opération donnée. Nous présentons ici des **pistes de réflexion, qui appellent des approfondissements ultérieurs.**

Quels sont les objets-clés à l'échelle du quartier ?

On l'a vu, le fonctionnement d'un quartier s'appuie schématiquement sur cinq catégories d'objets (au sens large) : les espaces ouverts au public, les espaces partagés, les réseaux, les services et l'animation.

La première étape du raisonnement consiste à construire un mapping des **objets considérés comme stratégiques pour la réussite de l'opération.** Il s'agit notamment de se poser les questions suivantes :

- **Quelle est la nature de ces objets :** par exemple, si l'opération se dote d'ambitions particulièrement élevées en termes de développement des énergies renouvelables, le réseau de chaleur deviendra sans doute un objet clé ; si toutes les attentions se portent sur la biodiversité, c'est vraisemblablement la gestion écologique des espaces verts qui deviendra un service stratégique.
- **Pour les objets « immatériels » (animation et services), sur quels actifs matériels** (par exemple, des locaux d'accueil du public, des locaux techniques, des équipements spécifiques comme des capteurs ou des compteurs) **faut-il s'appuyer pour les développer et les opérer ?**
- A l'inverse, **pour les objets « matériels » (espaces et réseaux), de quels services complémentaires pourraient-ils être le support, à court, moyen et long terme ?** Ainsi, un réseau de chaleur, en construisant localement un lien contractuel entre un producteur d'énergie et des consommateurs, peut devenir le socle de nombreux autres services que la fourniture d'énergie (suivi des consommations, sensibilisation aux économies d'énergie, alertes en cas de dérives...).
- **Quels sont les périmètres géographiques minimaux et souhaitables pour chacun de ces objets ?** Si les périmètres coïncident exactement, il sera possible d'envisager une gouvernance commune. Dans le cas contraire, le recours à une gouvernance commune ne sera pas forcément réhibitoire mais pourra s'avérer complexe.

Concrètement, comment établir cette liste ? Il nous semble qu'il y aurait un intérêt à croiser deux approches complémentaires.

La première approche, classique, pourrait être qualifiée d'approche par l'offre : on part d'une liste fermée d'objets habituellement développés dans les opérations d'aménagement et on regarde quels sont ceux qui sont stratégiques en la croisant avec les objectifs d'une opération donnée. On peut toutefois noter que de telles listes fermées n'existent pas ou plus aujourd'hui, en tout cas qu'il n'existe pas de liste définitive faisant référence. Dans

l'esprit, cela pourrait ressembler aux grilles d'équipements publics qui étaient utilisées il n'y a pas si longtemps encore en programmation urbaine. Mais on constate justement qu'aujourd'hui la complexification et l'évolution rapide des usages a rendu en grande partie ce type d'outil caduc.

Il nous semble donc important d'adopter **en parallèle une autre approche, dite approche par la demande ou approche « usager-centrique »**, dans laquelle on ne repartirait pas des objets, mais des besoins des différentes catégories d'usagers. L'enjeu est alors de penser les besoins du point de vue des « cibles d'usagers », qu'il s'agisse d'un propriétaire-investisseur du quartier, d'un occupant, de la collectivité locale, d'un visiteur.

Quel est l'intérêt général ou collectif de ces objets ?

Une fois ce premier recensement effectué, un point doit faire l'objet d'une attention particulière. Il s'agit **d'examiner l'intérêt général ou l'intérêt collectif des différents objets identifiés**. Pour être réellement considéré comme clé ou stratégique à l'échelle d'une opération d'aménagement, et donc justifier que l'aménageur l'examine et prépare ou encadre son fonctionnement futur, un objet doit selon nous relever de l'intérêt général ou de l'intérêt collectif d'une très large partie de ses futurs usagers ou occupants.

Ce sont là des concepts complexes à appréhender, mais on peut tenter de les approcher en invoquant la notion de besoin : **plus le besoin auquel répond un objet donné est fondamental et bas dans la pyramide de Maslow** (par exemple, besoin physiologique de se chauffer, besoin de sécurité à travers la garantie d'un environnement non pollué, besoin d'appartenance à travers une animation qui concourt à la convivialité...), **plus l'aménageur est légitime à intervenir et plus l'objet peut être considéré comme stratégique**. A contrario, on peut s'interroger sur la légitimité pour un aménageur à s'impliquer dans le développement de services relevant plus de l'estime ou de l'accomplissement, comme certains services à la personne. Il n'existe pas de réponses définitives à ces questions, et elles sont de nature très politique. Pour autant, elles ne peuvent être éludées. Il serait d'ailleurs utile de construire des définitions locales et contextuelles de l'intérêt général et de l'intérêt collectif.

De là découle un **second point de vigilance : le degré plus ou moins grand d'ouverture dans l'accès ou l'usage des différents objets**. Concrètement, à qui sont accessibles les espaces ? A qui peuvent être raccordés les réseaux ? Qui peut bénéficier des services ? Lorsque la gouvernance mise en place n'est pas publique ou n'associe pas d'une manière ou d'une autre des acteurs publics, il existe de réels risques de fracture territoriale. On l'a vu dans le cas des ASL, de manière caricaturale on aurait alors des quartiers neufs à aménités multiples et à haut niveau de service, à gouvernance purement privée, à côté de quartiers anciens ne bénéficiant que des infrastructures et des services financés par l'impôt... **L'implication des collectivités locales dans la gouvernance des objets stratégiques et répondant aux critères de l'intérêt général ou d'un intérêt collectif large est donc une garantie de l'ouverture, et de maintien dans le temps de l'ouverture, de ces objets**.

Quels sont les modèles économiques de ces objets ?

La prochaine étape du raisonnement consisterait à **analyser les modèles économiques de chacun des objets clés identifiés à l'étape précédente pour distinguer ce que la collectivité locale doit regarder ou pas**. Plus qu'une analyse complète de ces modèles économiques²⁹, il s'agirait de **cibler quelques questions particulièrement structurantes, comme par exemple :**

- **L'objet nécessite-t-il des investissements initiaux (« CAPEX ») ?** Ou bien implique-t-il uniquement des coûts opérationnels (« OPEX ») ? Quels sont les ordres de grandeur correspondants ?

²⁹ Par exemple à travers un outil comme le Business Model Canvas, cf. par exemple Business Model Nouvelle Génération, Alexander Osterwalder et Yves Pigneur, 2011

- **L'objet génère-t-il des recettes ?** Si oui, ces recettes pourraient-elles permettre de couvrir les coûts opérationnels (petit équilibre) ? Ou également l'amortissement des investissements initiaux (grand équilibre) ?
- Si ce n'est pas le cas, **qui serait légitime à prendre en charge les déficits d'exploitation et/ou les investissements initiaux** (à rechercher parmi les bénéficiaires directs ou indirects) ?
- Quels sont les **principaux risques** (techniques ou technologiques, commerciaux, juridiques, humains...) qui pèsent sur le modèle économique ? Qui serait prêt à assumer ces risques ?

Ces questions permettent d'orienter chaque objet vers un ou plusieurs schémas préférentiels de fonctionnement. Par exemple, les schémas « privé classique » ou « privé mutualisé » présentent une plus grande aversion aux risques techniques ou commerciaux que le modèle « opérateur autonome », dans lequel la prise de tels risques fait partie intégrante du modèle.

Quels sont les regroupements pertinents à effectuer ?

A ce stade, nous raisonnons toujours objet par objet. Toutefois, chaque objet ne peut bénéficier, sous peine d'une grande complexité et d'une certaine illisibilité, de sa propre gouvernance et des propres modalités de gestion. **Il est indispensable d'opérer des regroupements, d'envisager des bouquets d'espaces, de réseaux et de services confiés à une même gouvernance, à de mêmes gestionnaires.**

Dernière cette question des regroupements pertinents se cache celle, plus complexe, de la construction des péréquations entre objets. Il est par exemple intéressant qu'un objet disposant a priori d'une rentabilité forte ou d'un modèle économique robuste soit associé à un ou plusieurs objets à la rentabilité plus faible (ou inexistante) ou au modèle économique plus incertain. Par exemple, des services de sensibilisation aux économies d'énergie (rentabilité non avérée aujourd'hui) peuvent être associés à l'exploitation d'un réseau de chaleur (modèle économique éprouvé). La vigilance est de mise car la tentation est souvent forte d'associer plusieurs modèles économiques fragiles, en pensant les conforter par l'atteinte d'une masse critique (par exemple, coupler un service de conciergerie de quartier et des dispositifs d'animation locale). Les économies d'échelle attendues ne sont pas toujours au rendez-vous, et additionner des pertes à des pertes conduit rarement à atteindre l'équilibre... Cela ne veut pas dire que de telles combinaisons ne sont jamais pertinentes, mais les conséquences économiques doivent en être mesurées.

Dans tous les cas, ces **regroupements doivent conserver de la souplesse et rester évolutifs** : de nouveaux besoins apparaîtront forcément après l'achèvement de la phase aménagement et les acteurs en place devront disposer des marges de manœuvre (en termes de moyens financiers ou humains, de compétences techniques, mais aussi de compétences juridiques) pour chercher à y apporter des réponses.

Des modèles hybrides public-privé sont-ils envisageables ?

Pour sortir de la dichotomie un peu primaire entre gouvernance et gestion 100% publiques (collectivités locales) et 100% privées (ASL ou opérateur autonome), **les modèles hybrides présentés plus haut sont une piste intéressante mais souvent méconnue des aménageurs et des collectivités elles-mêmes.** Des outils comme les SEM ou les SCIC permettent par exemple de mettre en place une gouvernance *impliquant le public* sans forcément prévoir une gouvernance *publique*. Toutefois, ils ne sont pas appropriés à tous les cas de figure (ils déclinent généralement le modèle de la gestion publique déléguée ou de l'opérateur autonome et impliquent donc l'atteinte d'un équilibre financier minimal). Ils nécessitent souvent un temps de maturation et de montage juridique et financier relativement long (a minima 12 ou 18 mois pour le montage d'une SCIC par exemple).

d. Des aménageurs qui disposent de leviers pour agir

L'aménageur a aussi des leviers propres pour agir, à travers la structuration du montage juridique et financier de l'opération : découpage des lots, cahiers des charges des cessions foncières... A travers ces leviers, il peut anticiper, guider voire mettre en œuvre les schémas de fonctionnement les plus pertinents.

Nous esquissons ici quelques voies possibles pour aller plus loin dans l'encadrement des futures modalités de gouvernance et de gestion dans les quartiers nouvellement aménagés.

L'aménageur pourrait a minima développer un **droit de regard sur les modes de gouvernance et de gestion mis en place par les acteurs privés**, les orienter par un travail partenarial, les initier si cela est pertinent (ASL d'initiative aménageur) voire les autoriser. Pourquoi ne pas imaginer un « permis de gérer », par lequel l'aménageur examinerait précisément les schémas de gouvernance et de gestion proposés par les opérateurs immobiliers et les validerait avant leur mise en œuvre juridique ?

Il pourrait également imposer des **procédures de « mise en exploitation et en usage »** des bâtiments, des infrastructures ou des espaces publics, pour s'assurer d'un bon passage de relais entre concepteurs, constructeurs, gestionnaires / exploitants et usagers. Il s'agirait d'une certaine manière d'élargir la logique du commissionnement à des sujets autres que techniques et sur des périmètres plus larges que le seul bâtiment. Ces procédures seraient déployées sur les différents éléments constitutifs du quartier par les acteurs ayant la responsabilité de leur construction (donc par les opérateurs immobiliers sur les bâtiments et par l'aménageur lui-même sur les espaces publics) mais en impliquant largement toutes les parties prenantes concernées. Elles seraient globalement coordonnées à l'échelle du quartier par l'aménageur.

L'aménageur pourrait-il devenir lui-même **gestionnaire ou opérateur de services** ? On l'a vu, plusieurs déclarations d'intention vont en ce sens, mais on constate peu de passages à l'acte, pour toutes les raisons invoquées plus haut. Qu'est-ce que cela pourrait vouloir dire concrètement ? Un aménageur pourrait-il par exemple devenir syndic pour le compte d'une ASL ? Est-ce réellement sa vocation ? Les pistes ne doivent-elles pas plutôt être recherchées du côté d'une implication dans les modèles hybrides évoqués plus haut, au côté ou non de la collectivité, éventuellement pour une durée limitée ?

De telles missions resteraient à définir précisément, car l'aménageur ne peut se substituer entièrement aux services techniques de la collectivité. Elles devraient sans doute se concentrer sur ce qui est réellement spécifique à l'opération d'aménagement : réseaux spécifiques, type de mobilier urbain ou capteurs particuliers, animation d'espaces publics singuliers...

Evolution des mentalités, transitions écologiques et numériques, nouveaux usages : on ne fabrique plus les villes comme on le faisait il y a encore dix ans. Dans ce nouveau contexte, le fonctionnement des quartiers une fois livrés émerge comme un nouvel enjeu stratégique et une nouvelle étape de la chaîne de valeur des projets urbains et immobiliers. En tant que fabricant de quartier mais aussi outil au service d'une collectivité en principe porteuse de l'intérêt général dans le long terme, l'aménageur public ne peut pas faire autrement que de s'en saisir et faire émerger les nouveaux communs urbains.