



L'externalisation de la fabrication et de la gestion des espaces publics
Expériences anglaises et américaines
Isabelle Baraud-Serfaty

L'intervention de promoteurs privés sur des lots de plusieurs hectares, la multiplication des « équipements privés d'intérêt collectif » dans les Réinventer, ou encore la délégation de gestion de l'espace public sont autant d'exemples qui témoignent que la production et la gestion des espaces et équipements publics sont, en France, de plus en plus externalisées à des opérateurs privés¹. Cette évolution, si elle est récente en France, correspond à des pratiques anglo-saxonnes déjà anciennes. Aussi, même si les contextes ne sont évidemment pas transposables, il nous a semblé intéressant de les documenter pour éclairer les enjeux de leur développement en France.

Ce travail s'appuie pour l'essentiel sur quelques travaux académiques de référence². Loin de prétendre à l'exhaustivité, il constitue un premier défrichage qui vise principalement à porter à connaissance des acteurs français de l'aménagement quelques retours d'expériences étrangères afin de prendre du recul sur leurs propres pratiques.

En préambule, nous proposerons de dégager quelques grands modèles de fabrication et de gestion des espaces publics en France ; ensuite, nous examinerons les pratiques anglaises et américaines de gestion des espaces publics ; puis nous décrirons des modèles de production et gestion des espaces publics ; enfin, nous conclurons par quelques enseignements pour les pratiques françaises.

Préambule : l'externalisation de la fabrication et de la gestion des espaces publics en France

L'externalisation de la fabrication et de la gestion des espaces publics en France correspond à l'émergence de nouveaux modèles de fabrication et gestion des nouveaux morceaux de ville, qui, pour l'essentiel, va de pair avec l'apparition du quartier comme échelle pertinente pour fabriquer et gérer la ville. Nous proposons ainsi de distinguer quatre modèles principaux. A noter que beaucoup de ces modèles, notamment pour la phase gestion, sont aujourd'hui en cours d'expérimentation, et leur structuration juridique et économique reste à stabiliser.

Le premier modèle est le modèle classique : le morceau de ville est fabriqué par l'aménageur (généralement dépendant de la collectivité locale), qui produit notamment les espaces publics, et les promoteurs qui interviennent chacun sur leur parcelle ; les bâtiments sont détenus par des copropriétaires et les espaces publics sont rétrocédés à la collectivité ; les espaces publics sont gérés par la collectivité, de même que les services urbains (qui ne sont pas spécifiques au quartier).

Le deuxième modèle, « modèle avec opérateur de services de quartier », correspond à une variante du premier modèle : les modalités de production et de détention sont les mêmes que dans le modèle classique, mais des espaces et des services partagés sont mis en place entre plusieurs immeubles, qui nécessitent la constitution d'un

¹Cf. notre précédente note pour le Réseau National des Aménageurs : « L'externalisation des espaces et équipements publics – intérêts et limites » - juillet 2018

²Les auteurs cités ne sont pas évidemment pas engagés par notre analyse. Lorsque les travaux sont en anglais, nous en proposons une traduction.

opérateur de services à l'échelle du quartier, à côté de la collectivité qui continue à fournir les services urbains traditionnels (là encore, pas spécifiques à l'échelle du quartier). L'exemple de la délégation de gestion connectée de l'espace public de Dijon (On Dijon) correspond aussi, d'une certaine manière, à ce modèle, mais il dépasse les frontières du quartier.

Le troisième modèle, « modèle macro-lot », correspond au cas où un promoteur devenu « opérateur ensemblier » réalise un macro-lot ou un morceau de ville. Une fois livré, l'ensemble immobilier appartient à l'ensemble de ses copropriétaires, avec une ASL (association syndicale libre) qui gère l'ensemble des services et espaces communs, et qui peut constituer (et prendre le risque) de l'opérateur de quartier, et financer son fonctionnement. Les « équipements privés d'intérêt collectif » que l'on trouve dans les Réinventer peuvent prendre place à l'intérieur de ce modèle.

Le quatrième modèle, « modèle développeur-investisseur », est celui où un investisseur intégré est présent à toutes les étapes de fabrication, détention et gestion du quartier.

	Fabrication du morceau de ville	Détention du morceau de ville	Gestion des services urbains à l'échelle du quartier
	<i>Bâtiments + espaces publics</i>	<i>Bâtiments + espaces publics</i>	<i>Espaces publics + services quartier</i>
Modèle classique			
Modèle avec opérateur de services de quartier			
Modèle « macro-lot »			
Modèle développeur-investisseur			

Légende	
	Promoteur
	Opérateur-ensemblier
	Promoteur-investisseur
	Copropriété
	Très grande copropriété / ASL
	Commune
	Opérateur de services urbains

@ ibicity

Figure 1 : modèles de fabrication et de gestion des nouveaux morceaux de ville

Cette typologie va nous servir à effectuer des comparaisons avec les cas anglo-saxons.

1) La gestion privée des espaces publics, en Angleterre et aux Etats-Unis

Une première catégorie de pratiques étrangères concerne les cas où l'espace public est bien de propriété publique, mais sa gestion privée. Nous allons d'abord examiner une approche générale de ces pratiques, avant de zoomer sur un outil spécifique.

Le management privé de l'espace public, en Angleterre

De plus en plus, la gestion de l'espace public dans les villes anglaises est sous-traitée à des acteurs privés : « toute personne se promenant dans certaines parties de Londres rencontrera très probablement des espaces ouverts de propriété publique qui, bien qu'ils semblent se conformer à la notion traditionnelle d'« espaces publics » - c'est-à-dire détenus et maintenus par le gouvernement local au nom de l'intérêt général – sont de faits gouvernés et maintenus par une pléthore d'organisations extérieures au secteur public, chargées de garantir la « publicness³ » au moyen de divers arrangements contractuels assez complexes ». Cette citation est extraite de la recherche conduite par la RICS⁴ en 2015, « Private management of the urban public realm : the implications of contracted-out publicness⁵ », qui examine les espaces publics et leur gouvernance, ainsi que le type de « publicness » qu'ils expriment et ses implications plus larges : cette « publicness » peut-elle être garantie par des accords contractuels ? Quelles sont les implications pour les villes et la vie urbaine ?

Cette recherche s'appuie sur neuf études de cas londonniens, qui sont présentés dans la carte ci-dessous.

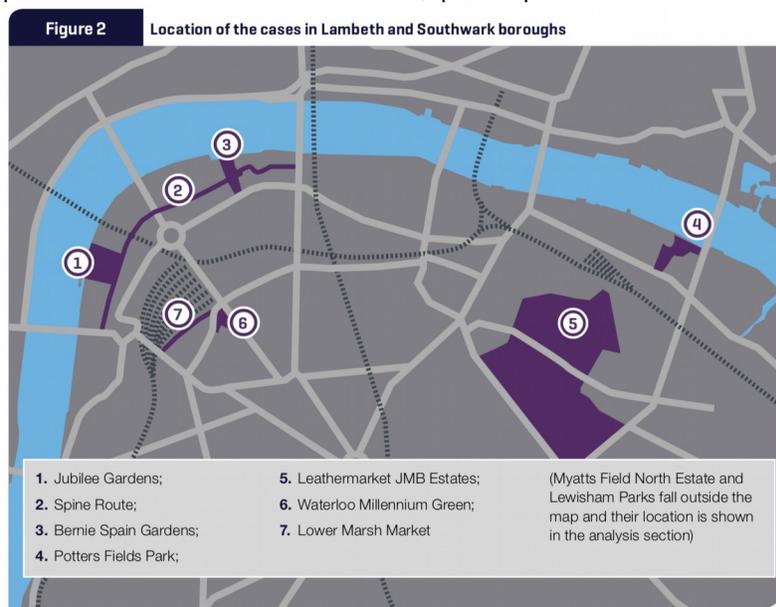


Figure 2 : cas étudiés dans l'étude de la RICS⁶

Le premier intérêt de cette recherche est de se départir d'une approche normative de l'espace public pour proposer un cadre d'analyse qui considère que le caractère public est d'abord le résultat d'une allocation de droits et de responsabilités sur un espace, et qu'il présente de fait trois attributs : les droits d'accès (mécanismes et règles régulant l'accès à l'espace), les droits d'usage (règles, comportements autorisés), et les droits de contrôle et de responsabilité (règles et mécanismes par lesquels les parties prenantes sont entendues et les conflits résolus). Ce processus repose sur l'hypothèse implicite que le caractère public, quelle que soit sa définition, peut être garanti par des moyens autres que la propriété, le financement et la gestion publics, et que la propriété publique et le contrôle direct ne sont pas forcément des caractéristiques essentielles des espaces publics.

³ Le terme « publicness » désigne le caractère public. Nous le garderons le plus souvent dans sa version anglaise.

⁴ Royal Institution of Chartered Surveyors. Le texte original est en anglais, dont nous proposons une traduction.

⁵ « Private management of the urban public realm: the implications of contracted-out publicness » - Claudio de Magalhaes, Sonia Freire Trigo – RICS 2015. Certaines citations sont également extraites de l'article des mêmes auteurs : « Clubification » or urban public spaces ? The withdrawal or the redefinition of the role of local government in the management of public spaces », Journal of Urban Design, 2017.

⁶ « Private management of the urban public realm: the implications of contracted-out publicness », option citée (traduction ibicity)

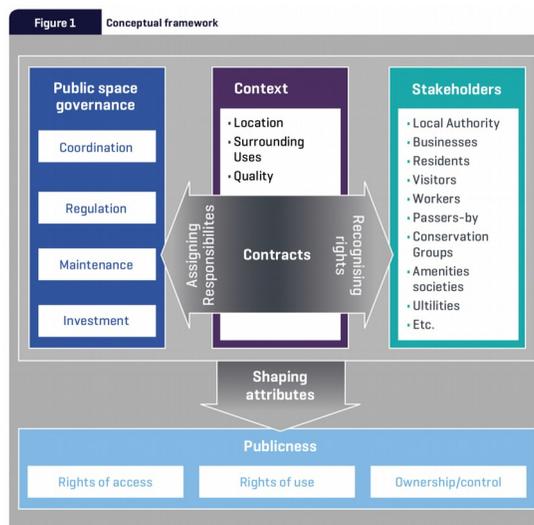


Figure 2 : cadre conceptuel proposé pour penser le caractère public⁷

Le deuxième intérêt de cette recherche est de dégager deux grands modèles de transfert de « publicness ».

Le premier modèle correspond à un caractère public déterminé par les parties prenantes. « *L'exercice des droits clés en matière de « publicness » est dans une large mesure directement formé et contrôlé par les résidents, les entreprises et les propriétaires environnants, à qui un large éventail de droits de gouvernance ont été transférés. Potters Fields, Waterloo Millennium Green, Bernie Spain Gardens et Jubilee Gardens appartiennent à ce premier type. (...) Les droits de gouvernance ont été transférés dans le cadre de baux longs. [Ces espaces] sont ouverts au grand public sans obstacles importants. Tous permettent la réalisation d'une grande variété d'activités, semblables à un espace public géré par les autorités locales. Il existe cependant des différences, bien que beaucoup d'entre elles soient plus écrites que réelles. (...) Ces restrictions, qui incluent des activités telles que le cyclisme, les grands rassemblements, les sans-domicile-fixe et les jeux de ballon, découlent de préoccupations juridiques, mais également des intérêts des parties prenantes que ces organismes représentent. (...) Dans tous les cas, la « communauté locale » (résidents, propriétaires et entreprises des environs) a un impact plus important que tout autre acteur sur la définition et la réglementation de la transparence et de l'accessibilité. Cela suggère un modèle de gouvernance de l'espace public avec une séparation horizontale de l'ensemble des droits de gouvernance entre l'autorité locale et les « clubs » d'acteurs concernés. L'inconvénient est que les parties prenantes légitimes, mais dispersées, ne sont pas incluses dans les dispositifs de gouvernance et ne font donc pas partie du « club »* »⁸.

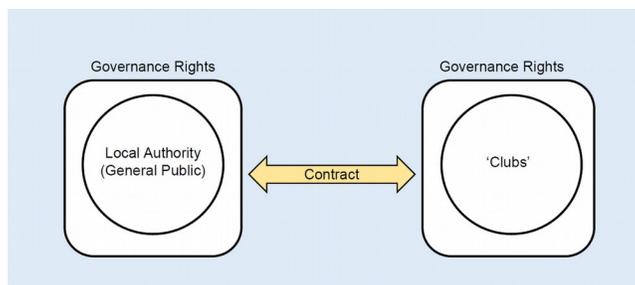


Figure 3 : modèle de “Publicness” déterminée par les parties prenantes

⁷ « Private management of the urban public realm: the implications of contracted-out publicness », option citée (traduction ibicity)

⁸ « Clubification » or urban public spaces? The withdrawal or the redefinition of the role of local government in the management of public spaces », option citée (traduction ibicity)

Le deuxième modèle de transfert de « publicness » est une « publicness » sous-traitée. Il correspond à « une forme de caractère public entièrement contractualisée, dans laquelle les responsabilités de gouvernance, y compris les règles d'utilisation, d'accès et de responsabilité des décisions de gestion, sont déléguées à des tiers et réglementées par des contrats de service. Ces contrats établissent une relation client-contractant entre l'autorité locale et l'organe de gestion, et confèrent à la première un rôle de supervision stratégique. Dans les cas de Myatts Field North Estate, Leathermarket Area Estates et Lewisham Parks, les droits qui constituent la « publicness » sont gérés par une organisation (caritative ou à but lucratif) agissant en tant que sous-traitant de l'autorité locale. (...) Ces espaces publics sont publics pour la plupart, et bien que les intérêts et les aspirations locaux aient une influence déterminante sur la détermination des attributs de la « publicness », ils sont modérés par une autorité locale potentiellement plus affirmée – sous réserve qu'elle ait la capacité à contrôler des accords contractuels complexes, ce qui ne peut être pris pour acquis.

(...)

Le modèle de gouvernance de l'espace public qui en résulte est un processus de décentralisation contractualisé des décisions opérationnelles, façonné par une relation client-contractant avec un contrôle permanent des clauses contractuelles et une judiciarisation des conflits de gestion. (...) Dans cette catégorie, même s'il existe une certaine formation de « clubs » d'intérêts, leur position vis-à-vis de la gouvernance de leurs espaces publics respectifs n'est pas substantiellement privilégiée puisque leurs droits de gouvernance sont en principe sous étroite surveillance et limités par les droits généraux de l'autorité locale »⁹.

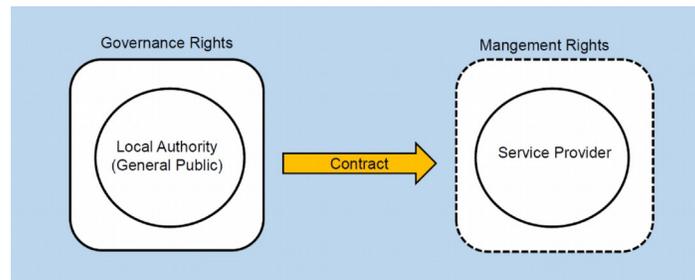


Figure 4 : modèle de «Publicness» sous-traitée

Alors que l'austérité oblige les autorités locales britanniques à rechercher des économies budgétaires, ces nouveaux arrangements en matière de gouvernance et de gestion des espaces publics sont devenus plus courants et plus importants à Londres. Le rapport de la RICS part de l'idée que le débat sur les récents changements intervenus dans l'espace public était exclusivement axé sur les questions de propriété et les processus de privatisation, liant le transfert des droits de gouvernance du secteur public à une augmentation du pouvoir privé – essentiellement entrepreneurial - sur les espaces publics. Il observe que, ce faisant, ce débat a négligé le processus de négociation subtil et complexe des droits qui constituent la « publicness » et ne permet pas une compréhension plus nuancée de la relation entre les différentes communautés de parties prenantes, le gouvernement élu et la société. Autrement dit, il s'agirait moins d'une privatisation que d'un processus de « clubbisation » ou de « commonisation » et de sous-traitance professionnelle.

« Les études de cas montrent (...) que ces espaces restent essentiellement « publics », avec la plupart des droits d'accès, comme ils le seraient dans un espace public « normal », et vécus comme tels par la plupart des gens. La principale différence semble résider dans l'obtention du droit d'intervenir dans la gouvernance et la gestion de l'espace, c'est-à-dire le droit de responsabiliser les organes de gestion de l'espace public.

Par conséquent, ces cas suggèrent que ces transferts ne compromettent pas en soi les attributs « accès » et « usage » de la « publicness ». Cependant, ils changent la dimension « contrôle » / « responsabilité » : soit vers un club qui ressemble à un groupe d'acteurs auto-sélectionnés, soit vers un système client-contractant. (...) Cependant,

⁹ ibid.

et c'est peut-être le plus important, l'étude confirme l'hypothèse¹⁰ de villes faites de constellations d'espaces avec des systèmes de gouvernance différents, avec des différences subtiles en matière de « publicness » constitutive de l'espace public, prenant en compte différents intérêts. Il s'agit d'un espace public physique bien plus complexe que ce qui est normalement reconnu dans le débat universitaire et professionnel.

Enfin, les résultats montrent également les tensions potentielles entre la participation active des personnes directement concernées par un espace public et leur engagement plus direct dans la gestion de celui-ci, et la protection d'autres intérêts légitimes, y compris ceux de la société au sens large. Le transfert de la gouvernance de l'espace public de l'autorité locale à une variété de « communautés », que ce soit par la reconnaissance des clubs d'acteurs clés ou par le biais d'arrangements complexes entre clients et contractants, pourrait ne pas être identique à la privatisation et ne pas annoncer la fin de l'espace public. Ceci n'est toutefois pas sans comporter de défis. Au premier rang de ceux-ci, il y a la prise de conscience que les gouvernements locaux allégés et plus austères sortant de la crise auront besoin de compétences différentes en ce qui concerne l'espace public, afin de répondre aux aspirations de la société. (...) Dans un avenir prévisible caractérisé par une incertitude économique persistante et de nouvelles réductions des dépenses publiques dans lesquelles la participation des parties prenantes à la gouvernance urbaine est une nécessité, les autorités locales devraient accorder une attention particulière à ce que, lors de la réallocation des droits et du pouvoir qui en découle, « l'intérêt public » et les diverses aspirations légitimes sur les espaces publics soient protégées et ne deviennent pas un dommage collatéral »¹¹.

Les formes alternatives de gestion des espaces publics que nous venons d'examiner reposent donc sur le transfert et la sous-traitance des responsabilités de gestion à des organisations extérieures au secteur public. L'un des outils les plus utilisés pour cela est le « Business Improvement District (BID) ». Dans la partie qui suit, nous allons donc spécifiquement zoomer sur cet outil, qui est pratiqué aussi bien en Angleterre qu'aux Etats-Unis et qui se développe fortement.

Le mécanisme des BIDS

Les Business Improvement Districts (BID) sont des organisations à but non lucratif formées par des propriétaires dans un périmètre légalement constitué pour améliorer le fonctionnement du quartier et fournir des services dans le domaine de l'entretien des rues, de la sécurité publique et de l'aménagement urbain. Le simple vote de la majorité des propriétaires dans un périmètre donné suffit à constituer cette organisation. Pour financer leurs activités, les BIDs s'auto-taxent sous forme d'une surtaxe spéciale prélevée sur la valeur du foncier dans leur périmètre. Cette surtaxe est collectée par la municipalité et redistribuée aux conseils d'administration des BIDs. Le paiement est obligatoire pour tous les propriétaires immobiliers présents dans le périmètre d'un BID. Certains BIDs sont indépendants du gouvernement local et disposent d'une autonomie presque complète pour financer, construire et gérer des projets spécifiques, tandis que d'autres dépendent du gouvernement local, et sont créés uniquement pour générer des revenus pour des projets spécifiques. Les avantages d'appartenir à un BID varient également : certains BID viennent simplement compléter les offres de maintenance du district, en fournissant des services supplémentaires d'assainissement et d'aménagement paysager, tandis que d'autres se développent dans le développement économique et communautaire¹².

10 « Understanding property rights in the contemporary urban commons, S. Boydell and G. Searle, Urban Policy and Research, 2014

11 « Clubification » or urban public spaces? ... » (traduction ibicity)

12 D'après « Le rôle des Business Improvement Districts dans la recomposition des activités de service public à New York », Nathalie Benelli, Revue Française d'Administration Publique, 2017 ; « Le Times Square Business Improvement District », de Stéphane Tonnelat, Villes en parallèle, 2001 ; « A to Z of business improvement district », 2009 (<https://www.pps.org/article/bid-2>)

Les BIDS (Business Improvement Districts) sont apparus à New-York dans les années 1980. Parmi les plus connus, on peut citer celui de Times Square, au début des années 1990, ou, plus récemment, celui de Dumbo.¹³ Ils se sont également fortement développés en Angleterre à partir des années 2005.

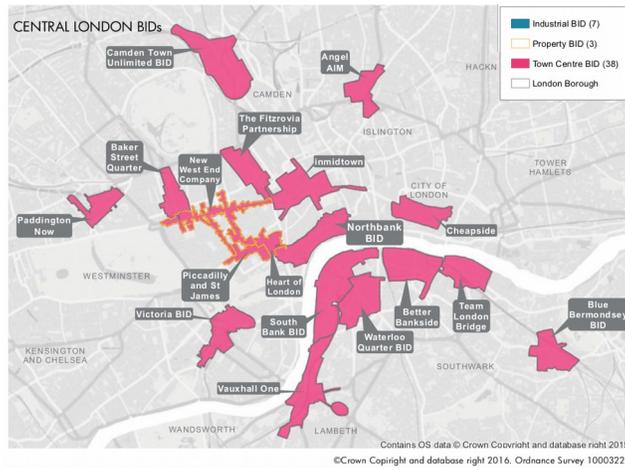


Figure 5 : Business Improvement Districts à Londres en 2016¹⁴

Les BIDs sont assez controversés. La principale critique est qu'ils « commodifient » l'espace public : ils s'accompagnent en général de la mise en place de surveillance privée, de vidéo-surveillance et d'une exclusion des usagers non désirés par des patrouilles régulières. De plus, ils favorisent une utilisation permanente des sites, avec l'animation des sites qui devient une manière d'avoir en permanence un œil sur la rue (« eye on the street »)¹⁵. En même temps, ils ont été des vrais outils de politique publique, et permettent de valoriser des quartiers centraux menacés de déclin.

2) La production privée des espaces publics et leur gestion, en Angleterre et aux Etats-Unis

Alors que les exemples ci-dessus ne portaient que sur la gestion des espaces, les exemples ci-dessous portent également sur leur production. On peut citer notamment trois outils : les POPS américains, les « gated communities » et les POPS anglais.

Les POPS américains

Les espaces publics appartenant au privé (« Privately owned public spaces », ou POPS) désignent un type d'espace public qui, bien qu'appartenant à des particuliers, est légalement tenu d'être ouvert au public en vertu d'une ordonnance de zonage d'une ville. Les POPS incluent généralement des places, des arcades, des petits parcs et des atriums.

Ces POPS ont été introduits par la Ville de New-York en 1961, selon le mécanisme d'Incentive Zoning, qui « repose sur la prise en charge par le promoteur privé de la réalisation d'équipements ou de programmes d'« intérêt public » en échange d'autorisations avantageuses dépassant le cadre des règlements de construction ou de zonage. Les

¹³ “Business improvement districts (BIDs): An economic development policy or a tool for gentrification”, Bakry Elmedni, Nicole Christian and Crystal Stone - Cogent Business & Management, 2018

¹⁴ “The Evolution of London’s Business Improvement Districts – Report – Rocket Science / Future of London – March 2016”

¹⁵ Intervention de Renaud Le Goix à l'IAU le 18 octobre 2018 : « l'aménagement a-t-il changé de mains ? » - table-ronde n°4

collectivités publiques autorisent donc des « bonus » - une plus forte densité, une surface de construction supérieure ou encore une élévation du niveau du bâtiment – à condition que le promoteur fournisse des prestations urbanistiques, sociales ou culturelles pour la population ciblée (community benefits) espaces publics de circulation, espaces verts, pourcentage de logements sociaux, prestations de services pour les occupants (aide à domicile pour les seniors par exemple). Les autorisations et les contreparties sont déterminées par une procédure de négociation entre le promoteur-constructeur et la collectivité. Une zoning ordinance, arrêtée par la municipalité, encadre la négociation et spécifie les secteurs concernés, les autorisations spéciales et les prestations à fournir »¹⁶.

Par exemple, à New York, « un espace piétonnier couvert situé à l'intérieur, doté d'importants équipements de vente au détail et sociaux, offre au développeur un bonus allant jusqu'à 12:1, tandis qu'un élargissement de trottoir ne reçoit qu'un bonus de 3:1. En d'autres termes, pour chaque pied carré d'espace piétonnier couvert fourni, un développeur est autorisé à construire 12 pieds carrés d'espace résidentiel ou commercial au-delà de ce qui est autorisé par le code de zonage applicable »¹⁷¹⁸.

Les gated communities américaines

Les « gated communities » constituent, à une autre échelle, une autre modalité de production et de gestion des espaces publics par les acteurs privés.

« Le développement des gated communities est d'une part une forme d'urbanisme soutenue par les collectivités locales, destinée à faire porter le coût de l'étalement urbain sur le privé (promoteur, et in fine l'acquéreur du logement), et d'autre part, un moyen efficace de protéger à long terme l'investissement immobilier. Les gated communities, espaces enclos et privés, conduisent à un report des coûts d'aménagement et d'entretien collectifs sur une entité privée, tout en assurant aux collectivités locales un certain nombre de ressources fiscales, issues de la taxe foncière et des immatriculations de véhicules. Dans les gated communities, l'essentiel des charges est transféré au privé, en échange de la jouissance exclusive du lieu. La clôture, d'une part, garantit aux résidents la privatisation et la jouissance des lieux au-delà des seuils domestiques, ajoutant ainsi à la valeur propre de l'investissement immobilier, la valeur ajoutée de la rente de site comme par exemple une plage, un golf, un parc, un paysage. Ainsi interprété, leur développement devient un élément actif du système de la croissance métropolitaine, où des collectivités publiques morcelées, contestées et appauvries, transfèrent l'aménagement urbain au secteur privé. Dans des villes en forte croissance, les gated communities deviennent une forme privilégiée du front d'urbanisation, là où les densités sont faibles et les coûts d'urbanisation élevés.

Dans le droit l'association de propriétaires (POA) - organe de régulation privée contractuelle - se substitue aux pouvoirs publics pour la gestion et l'entretien d'équipements de type public, afin de favoriser les intérêts particuliers des propriétaires. En conséquence, le développement des gated communities est largement désiré par les collectivités locales, en raison de la base fiscale importante qu'elles génèrent alors que les équipements nécessaires à ces quartiers (routes, éclairage, égouts, réseaux divers) sont financés sur des fonds privés, et utilisés en toute exclusivité par les seuls résidents »¹⁹.

Les « gated communities » sont une forme de lotissement, ou « résidence privée »²⁰. L'analyse de leur structuration juridique permet de comprendre l'enchaînement des responsabilités entre acteurs.

16 « La production privée des espaces publics – Renaud Le Goix, Céline Loudier-Malgouyres – Les annales de la recherche urbaine, PUCA, 2005

17 “The privatization of public space: modeling and measuring publicness” - Jeremy Németh, Stephen Schmidt - Environment and Planning B: Planning and Design 2011. (traduction ibicity)

18 A lire également : <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/pops/pops-history.page> et « Privately owned public space – The New York City Experience », Jerold S. Kayden - 2000

19 “La production privée des espaces publics” – Option citée

« Un premier niveau de contractualisation lie le propriétaire d'un bien suburbain et une copropriété. (...) Les espaces résidentiels aux Etats-Unis sont régis par divers types d'association de propriétaires. La terminologie la plus générale est proposée par McKenzie (1994) sous la dénomination de Common Interest Development (CIDs) : l'association applique le règlement qui la régit (CC&Rs, Covenants, Conditions and Restrictions), en vue de la protection des intérêts collectifs des propriétaires (homogénéité sociale, protection des valeurs immobilières, entretien du bâti, caractère du lotissement, etc...). Par abus de langage ou par facilité, ces résidences privées ont été assimilées ou confondues avec les gated communities, alors que la fermeture et la clôture est (très) loin d'être systématique et ne représente qu'un tiers des projets. (...) Dans certains cas, la fermeture résidentielle se surajoute, et contribue à renforcer la valeur immobilière des lotissements en gestion privée, par rapport au voisinage. (...) Les plus grandes réalisations des années 1970 peuvent porter sur des dizaines de milliers de lots, par tranches successives, formant des ensembles considérables, parfois appelés boomburbs : la ville d'Irvine (210 000 habitants), entièrement gérée par une corporation privée, ou bien encore les municipalités, telles que Rancho Cucamonga, Thousand Oaks, Santa Clarita, (aux populations de l'ordre de 125 000 à 175 000 habitants en 2010), résultent d'une croissance exceptionnellement forte et continue depuis 40 ans, sous la forme quasi-exclusive de lotissements planifiés en copropriétés produits par les grands promoteurs.

Un second niveau de contractualisation intervient donc entre le promoteur et les collectivités locales, et repose sur la levée de fonds sur les marchés par le biais d'emprunts obligatoires (bonds) émis par les agences locales. De manière générale, les dispositifs les plus connus appartiennent à la catégorie de financement de type TIF, Tax Increment Financing, le principe étant d'anticiper sur les gains futurs des levées fiscales, pour financer les investissements actuels ». (...) [L'un des principaux dispositifs de ce type est le Community Facility District, qui] autorise le financement de services publics spécifiques (surtout des écoles, infrastructures, accès routiers, adductions d'eau, ou aménagements esthétiques des abords des lotissements) dans des zones désignées par un emprunt obligataire dont le remboursement est à la charge exclusive des propriétaires habitant le district ». ²¹

Les POPS anglais

Le terme POPS est également fortement employé en Angleterre, notamment sous la houlette du quotidien The Guardian qui en a fait son cheval de bataille. S'il ne fait pas référence au mécanisme d'incentive zoning, il désigne ces espaces qui ont l'air public mais appartiennent à des développeurs ou à des corporations (The Guardian parle également de « pseudo espaces publics »). Au Royaume-Uni, ces POPS, qui sont apparus dans les années 80, se développent fortement, tant en termes de nombre que de taille²².

Ce type d'espace suscite des controverses. Les développeurs mettent en avant le fait que les espaces privés ouverts au public correspondent à de nouveaux espaces, qui étaient auparavant des sites pollués ou industriels, impropres à l'urbanisation sans d'importants investissements²³. Les détracteurs des POPS critiquent le caractère artificiel et stéréotypé de ces espaces²⁴. Ils critiquent également le fait qu'il y soit impossible de manifester ou d'y prendre des photos²⁵.

20 « Par abus de langage ou par facilité, ces résidences privées ont été assimilées ou confondues avec les gated communities, alors que la fermeture et la clôture est (très) loin d'être systématique et ne représente qu'un tiers des projets. (...) Dans certains cas, la fermeture résidentielle se surajoute, et contribue à renforcer la valeur immobilière des lotissements en gestion privée, par rapport au voisinage ». «La production privée des espaces publics» – Option citée

21 «L'immobilier résidentiel suburbain en régime financiarisé de production dans la Région de Los Angeles» – Renaud Le Goix - Revue d'économie régionale et urbaine, Armand Colin, 2016

22 «The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand» - Bradley L Garrett - The Guardian – 4/8/2015

23 Public spaces in Britain's cities fall into private hands - Jeevan Vasagar – The Guardian – 11/6/2012

24 « Canary Wharf is "totally cultivated, totally deracinated". Public spaces in Britain's cities fall into private hands - Jeevan Vasagar – The Guardian – 11/6/2012

25 The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand - Bradley L Garrett - The Guardian

Un des exemples les plus emblématiques de POPS est le projet de King's Cross sur Granary Square, l'une des plus grandes places en Europe (même taille que Trafalgar Square, détenue par la Couronne et gérée par la Greater London Authority). Le projet a été démarré en 2007 et devrait s'achever en 2020. Par sa volonté de reconvertir une friche ferroviaire d'importance (27 hectares) en profitant de sa proximité avec un futur pôle d'échange majeur, et aussi par le choix d'un programme « mixed-use » (740.000 m² de surfaces de plancher dont 455.400 m² de bureaux, 194.600 m² de logements, 46.000 m² de commerces et 47.000 m² d'hôtels), cette opération pourrait s'apparenter aux grandes opérations d'aménagement françaises. La grande différence se situe toutefois dans le jeu d'acteurs. En effet, non seulement, il n'y a pas d'aménageur, mais de plus, l'opérateur privé (principalement le groupe Argent à travers la société KCCLP qu'il a constituée avec les propriétaires fonciers initiaux²⁶) s'est positionné très en amont (dans la détention du site) mais aussi très en aval : « afin de capturer la valeur long-terme générée dans la zone, Argent et ses partenaires ont décidé de garder en investissement certains des logements »²⁷. L'espace public représente 40% de l'emprise foncière, et initialement 42% des logements devaient être « abordables » mais ce chiffre est en train d'être revu à la baisse. Ce POPS inclut le domaine de « More London », qui s'étend sur une superficie de 13 acres le long de la rive Sud de la Tamise. Achievé en 2003, il a été vendu à une compagnie immobilière koweïtienne (St Martins) pour 1,7 billion de livres, ce qui en fait l'un des plus gros deals d'immobilier commercial de l'histoire britannique²⁸.

– 4/8/2015. De manière générale, The Guardian s'est fait un ardent pourfendeur de ce type de pratiques, en s'appuyant notamment sur les travaux d'Anna Minton, en particulier : "Ground control – Fear and happiness in the twenty-first century city – Penguin Books – 2012. Sur Londres, voir le rapport de la London Assembly : « Public life in private hands – Managing London's public space – May 2011 ». Egalement : Devereux, M. and Littlefield, D. (2017) A literature review on the privatisation of public space. Project Report. Report - UWE. [Submitted]

26 Jusqu'en 2016, King's Cross Central Limited Partnership (KCCLP) était détenue à 50% par Argent, 36,5% par la London and Continental Railways Limited (entreprise publique) et à 13,5% par DHL. La part détenue par la London and Continental Railways Limited a été vendue en 2016 à un fonds de pension australien.

27 ULI Case Studies – Juillet 2014. Voir également : "Planning, politics and city making – a case study of King's Cross", de Peter Bishop et Lesley Williams, RIBA Publishing, 2016

28 The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand - Bradley L Garrett - The Guardian – 4/8/2015

Map key	Site name	Borough	Area (hectares)	Owner
1	Granary Square	Camden	0.45	King's Cross Central: a partnership between Argent Kings Cross and Australian Super
2	Wharf Road Gardens	Camden	0.23	King's Cross Central: a partnership between Argent Kings Cross and Australian Super
3	Gasholder Park	Camden	0.15	King's Cross Central: a partnership between Argent Kings Cross and Australian Super
4	Lewis Cubitt Park	Camden	0.44	King's Cross Central: a partnership between Argent Kings Cross and Australian Super
5	Pancras Square	Camden	0.44	King's Cross Central: a partnership between Argent Kings Cross and Australian Super
6	Regents Place	Camden	1.78	British Land
7	Central St Giles	Camden	0.12	Central Saint Giles Ltd Partnership - a venture between Legal & General and Mitsubishi Estate Company
8	Exchange Square	City of London	0.71	British Land and GIC
9	New Street Square	City of London	0.25	Land Securities
10	Paternoster Square	City of London	0.43	Mitsubishi Estate London

Figure 6 - Les principaux POPS à Londres - The Guardian – Juillet 2017²⁹

On trouve d'autres exemples au Royaume-Uni : Brindley Place à Birmingham (détenue depuis 2017 par [HSBC Alternative Investments Limited](#) (HAIL)³⁰), Liverpool One, à Birmingham (détenu par la Foncière Grosvenor du Duc de Westminster), Princesshay, à Exeter (détenu et exploité par le groupe immobilier Land Securities et le Domaine de la Couronne (Crown Estate, qui gère le portefeuille immobilier de la monarchie). Land Securities détient également Gunwharf Quays à Portsmouth, un complexe au bord de l'eau de magasins, bars et restaurants. Enfin, Bishops Square, qui inclut le Spitalfields market, deux places et des rues historiques dans l'Est de Londres a été vendu à JP Morgan asset management en 2010³¹.

Le mécanisme de « planning gain » (en application de la section 106 de la loi Urbanisme) détermine la proportion de logements sociaux que doit réaliser le développeur. Etablie sur la base d'un bilan d'opération prévisionnel, elle est toutefois largement négociable. « En vertu de l'article 106, également appelé « gain de planification », les promoteurs sont tenus de fournir une certaine proportion de logements abordables dans les développements de plus de 10 logements, allant de 35 à 50%, en fonction de l'autorité locale en question. Les développeurs qui affirment que leurs systèmes ne sont pas viables sur le plan commercial doivent, lorsqu'ils sont soumis à ces obligations, soumettre une évaluation de la viabilité financière expliquant précisément pourquoi les chiffres ne se superposent pas. En termes simples, cette évaluation prend le coût total d'un projet (construction, frais professionnels et profit) et le soustrait du revenu total projeté provenant des ventes de logements, en fonction de la valeur actuelle des biens. Ce qui reste est appelé la « valeur foncière résiduelle » (la valeur du site une fois que le développement a eu lieu, qui doit être suffisamment élevée pour représenter un retour décent pour le propriétaire). Il est donc dans l'intérêt du développeur de maximiser ses coûts projetés et de minimiser ses valeurs de ventes projetées afin que ses projets paraissent moins rentables. Avec des chiffres qui génèrent une valeur résiduelle légèrement supérieure à la valeur actuelle du bâtiment, le promoteur peut faire savoir au conseil que le projet ne

²⁹ <https://www.theguardian.com/cities/2017/jul/24/pseudo-public-space-explore-data-what-missing>

³⁰ <https://www.brindleyplace.com/about/ownership/>

³¹ *Public spaces in Britain's cities fall into private hands - Jeevan Vasagar – The Guardian – 11/6/2012*

serait pas viable si l'objectif à atteindre en matière de logement abordable est trop élevé - tout en sauvegardant dans le même temps ses propres profits ».³²

Conclusion : correspondances et premiers enseignements

Evidemment, comparaison n'est pas raison, a fortiori lorsque les conceptions de l'intérêt général divergent : « la notion d'intérêt général n'existe pas aux États-Unis, où l'on parlera plutôt de public interest ou de public good. Certes, le terme français et le terme anglo-saxon se font écho, mais ne se recouvrent que très partiellement. L'un prend son sens dans une soumission aux principes jacobins d'un État centralisé, mais aussi à la définition souverainiste de la volonté générale. Le second s'inscrit dans l'émergence d'une nation de propriétaires individuels et d'une sacralisation de la propriété privée. Ici, tout devient négociation entre acteurs, et la somme des intérêts individuels, bien compris de chacun, constitue l'intérêt public »³³.

On peut toutefois effectuer quelques analogies. Ainsi, le BID permet sans doute d'éclairer le « modèle classique avec opérateur de quartier » et plus largement le modèle de l'opérateur de services urbains à l'échelle du quartier. Même si elle porte sur des échelles très différentes, la gated community permet quant à elle d'éclairer le « modèle macro-lot », notamment parce qu'elle repose sur la constitution de vastes copropriétés et sur une chaîne de contrats qui lie les différents intervenants aux différentes étapes de la production. Les POPS américains pourraient d'une certaine manière se rapprocher du modèle des équipements privés d'intérêt général tandis que les POPS anglais incarnent assurément le modèle développeur-investisseur.

	Fabrication du morceau de ville	Détention du morceau de ville	Gestion des services urbains à l'échelle du quartier	
	Bâtiments + espaces publics	Bâtiments + espaces publics	Espaces publics + services quartier	
Modèle classique				
Modèle avec opérateur de services de quartier				BID : BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT 
Modèle « macro-lot »				GATED COMMUNITY 
Modèle développeur-investisseur				POPS : PRIVATELY OWNED PUBLIC SPACES 

Figure 7 : analogies entre montages français et étrangers

Il est possible plus largement de retenir quelques enseignements transversaux. Le premier enseignement est celui de la nécessité d'une approche moins normative et plus analytique. On retrouve cette idée dans l'étude de la RICS, mais aussi dans les analyses de Németh et Schmidt. Le caractère public ne doit pas s'apprécier seulement au regard de la propriété (publique ou privée) mais aussi en fonction du management (espaces exclusifs/fermés ou inclusifs/ouverts) et des usages (divers et collectifs ou homogènes et individuels).

³² Revealed: how developers exploit flawed planning system to minimise affordable housing – Oliver Wainwright - The Guardian – 25 juin 2015 – Traduction ibicity

³³ “La production privée des espaces publics” – option citée

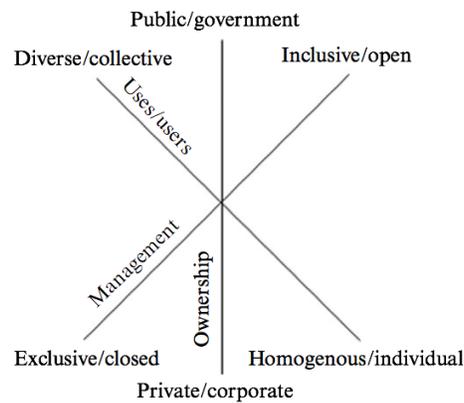


Figure 8 : les dimensions de la « publicness »³⁴

Cette approche permet de mieux outiller les collectivités dans leurs nouvelles pratiques, notamment en les aidant à prêter une attention accrue aux usages. Elle permet également une analyse plus fine : l'idée par exemple qu'on assiste plutôt à une « clubbisation » qu'une privatisation de la ville. Les BIDs comme les gated communities et les macro-lots français renvoient en particulier à des dispositifs qui mettent la gouvernance dans les mains quasi-exclusives des propriétaires.

Un deuxième enseignement est la nécessité d'être vigilant sur la robustesse dans le temps des modèles, notamment dans le cas où les modalités de fabrication et de gestion privée des espaces, voire des infrastructures, publics reposent in fine sur un financement par les copropriétaires. Outre les risques que l'on a pu connaître en France de défaillance en chaîne de copropriétés dès lors que certains copropriétaires deviennent insolvables, les exemples étrangers montrent que « cette adhésion collective à un mode de vie par contrat repose, il faut insister, sur un pari sur les valeurs immobilières : le prix de la gouvernance urbaine privée (notamment des frais élevés de copropriété) se justifiant par la garantie de l'investissement immobilier à long terme »³⁵. Le risque est encore plus grand quand se combinent des mécanismes de financement privé avec des garanties publiques (par exemple, garanties des emprunts par les collectivités, comme c'est le cas aux Etats-Unis) avec le risque alors que le système ne corresponde à une privatisation des gains (quand il y en a) et à une publicisation des pertes (quand elles surviennent).

Alors que les modalités de production et de gestion des espaces publics en France sont à un tournant, il nous semble essentiel d'utiliser le maximum de retours d'expériences possibles, notamment en allant chercher des cas étrangers. Cette note constitue une première pierre, qui doit assurément être approfondie.

³⁴ Németh, J. and Schmidt, S. (2011) *The Privatization of Public Space: Modeling and Measuring Publicness, Environment and Planning B: Planning and Design*

³⁵ « L'immobilier résidentiel suburbain en régime financiarisé de production dans la région de Los Angeles », option citée