

LES MAIRES AU DÉFI DES PLATES-FORMES NUMÉRIQUES

Isabelle Baraud-Serfaty, Clément Fourchy et Nicolas Rio

Altern. économiques | « L'Économie politique »

2020/1 N° 85 | pages 74 à 86

ISSN 1293-6146

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2020-1-page-74.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Altern. économiques.

© Altern. économiques. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les maires au défi des plates-formes numériques

Par Isabelle Baraud-Serfaty, Clément Fourchy et Nicolas Rio

EN NOVEMBRE DERNIER, AIRBNB DEVENAIT SPONSOR OFFICIEL des jeux Olympiques pour les neuf prochaines années. Ce partenariat a sonné comme un désaveu pour la Ville de Paris, qui avait placé la lutte contre la plate-forme de location au cœur de sa politique du logement, et témoigne d'une forme d'impuissance des maires face aux nouveaux géants du numérique. Non seulement ceux-ci ont été capables de séduire des millions d'utilisateurs en moins de deux décennies, mais leur surface financière leur permet de se rendre incontournables.

Alors que ces plates-formes transforment de plus en plus le fonctionnement des territoires, que peuvent les maires pour réguler ces nouveaux entrants ? L'objectif de cet article est d'abord d'explorer la manière dont ces acteurs se déploient, et, à partir des exemples emblématiques d'Airbnb et Uber, de comprendre les causes de leurs frictions croissantes avec les élus des grandes villes. Nous cherchons ensuite à souligner la diversité des plates-formes et de leurs effets territoriaux. A trop prendre Airbnb et Uber comme boucs émissaires, deux risques existent. Le premier est de passer à côté des impacts intéressants qu'apportent les nouveaux acteurs du numérique sur certains territoires, un autre risque est de sous-estimer la menace que peuvent représenter des entreprises comme Google

Isabelle Baraud-Serfaty est consultante en économie urbaine et fondatrice d'Ibicity.

Clément Fourchy est cofondateur et directeur général adjoint d'Espelia, cabinet de conseil pour la performance publique.

Nicolas Rio est consultant chercheur en stratégies territoriales, fondateur de l'agence Partie Prenante.

Tous trois sont coauteurs de l'« Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains », financée par l'Ademe, la Banque des territoires et le Puca (Plan urbanisme construction architecture), téléchargeable sur le site : www.modeleseconomiquesurbains.com

qui utilisent l'arme du gratuit pour se rendre discrètement incontournables. Enfin, nous interrogeons la possibilité pour les élus locaux de « faire avec » ces nouveaux entrants sans pour autant les « laisser faire ». Pour tenir cet équilibre fragile, les maires disposent de plusieurs ressources qu'ils pourraient mieux mobiliser au profit d'un service public renouvelé.

Un affrontement inévitable ?

Le temps où les élus vantaient les promesses de l'économie collaborative semble aujourd'hui de l'histoire ancienne. Que ce soit en France ou à l'étranger, plusieurs maires de grandes villes ont engagé un bras de fer avec les plates-formes numériques globalisées. Février 2019 : la ville de Paris assigne Airbnb en justice, et demande à son encontre une amende record de 12,5 millions d'euros pour avoir mis en ligne 1 000 logements n'ayant pas respecté les formalités d'enregistrement applicables aux locations de courte durée. En septembre 2019, Uber attaque la ville de New York après que celle-ci a mis en place des mesures pour limiter la circulation des VTC qui roulent sans passager. Novembre 2019 : arguant de problèmes de sécurité persistants, l'autorité des transports londoniens retire sa licence d'exploitation à Uber, qui saisit la Cour d'appel de Londres.

**QUE CE SOIT EN FRANCE OU À L'ÉTRANGER,
PLUSIEURS DIRIGEANTS DE GRANDES VILLES
ONT ENGAGÉ UN BRAS DE FER
AVEC LES PLATES-FORMES
NUMÉRIQUES GLOBALISÉES**

Comment en sommes-nous arrivés là ? Quelles sont les raisons de ce face-à-face entre les maires et ces nouveaux entrants ? Au-delà de la défiance croissante des citoyens envers ces nouveaux géants du numérique, cette situation s'explique par l'essor accéléré de ces plates-formes et l'amplification de leurs effets pervers sur les territoires. Airbnb et Uber apparaissent d'autant plus comme une menace qu'ils restent insaisissables pour les élus locaux.

Une croissance exponentielle

Si les nouveaux entrants du numérique inquiètent les élus locaux, c'est que leur déploiement s'effectue à une vitesse vertigineuse. Arrivé en France en 2012, Airbnb est devenu un acteur incontournable de l'hébergement touristique avec désormais plus de 500 000 annonces en ligne sur la plateforme. Uber connaît lui aussi une croissance exponentielle. En



Ile-de-France, le nombre d'utilisateurs de l'application a triplé en deux ans, pour atteindre 2,1 millions en 2017. Il y aurait entre 15 000 et 17 000 chauffeurs d'Uber connectés chaque jour en Ile-de-France, chacun d'eux effectuant environ 150 kilomètres quotidiennement, soit au total environ 2,4 millions de kilomètres par jour, « l'équivalent de 2,4 % du trafic journalier en Ile-de-France » [1].

Ces plates-formes ne se contentent pas de croître à vive allure. Elles cherchent aussi à se diversifier pour se positionner sur de nouveaux services. Le PDG d'Uber annonçait en septembre 2019 vouloir devenir « un système d'exploitation de la vie quotidienne en ville ». La firme américaine a ainsi multiplié ses offres de services : Uber Eats pour la livraison de repas, Jump pour les vélos partagés, Get Around pour la location de voitures, mais aussi Masabi (solution de vente de titres de transport public sur mobile), Lime (vélo et trottinettes en libre-service) ou FlixBus (transport en car de longue distance). En reprenant le modèle Amazon, Uber cherche peu à peu à se positionner comme une place de marché pour les transports urbains, du VTC à la logistique en passant par la livraison de repas et les transports en commun [2].

Mêlant hyper-croissance et diversification tous azimuts, cet essor très rapide est au cœur du modèle économique de ces nouveaux entrants. Comme Uber ou Airbnb, tous reposent sur « les trois lois de l'économie numérique » [3]. Primo, la loi des rendements croissants : « *Plus une entreprise a de clients, plus elle est "productive" car elle peut offrir un meilleur service au même prix sans véritablement accroître ses coûts.* » Cela contraste avec les entreprises de l'économie traditionnelle, où les rendements sont plus souvent décroissants. C'est cette scalabilité des applications numériques qui explique le caractère exponentiel de leur croissance. Secundo, la loi des « effets de réseau » : « *L'utilité ou la valeur du produit ou du service croît avec le nombre d'utilisateurs.* » Chaque plate-forme cherche ainsi à capter un maximum d'utilisateurs et à multiplier les offres de service. Tertio, la loi du « *winner take it all* », où les vainqueurs emportent tout. Accentuée par la financiarisation de l'économie, cette pente monopolistique explique l'importance

[1] « La difficile évaluation de l'impact d'Uber sur le trafic d'Ile-de-France », *Les Echos*, 9 mars 2019.

[2] « Où est passée la smart-city ? Firms de l'économie numérique et gouvernement urbain », 2018, Courmont A., *Cities are back in town*, Working Paper 02/2018, Sciences Po Urban School.

[3] Cette expression, comme les citations qui suivent, sont extraites du chapitre « L'économie des plates-formes » dans l'ouvrage *Culture numérique*, de Dominique Cardon, Les Presses de Sciences Po.

des moyens marketing déployés par chaque plate-forme pour se positionner comme l'acteur dominant du marché. A ce stade, il ne s'agit pas d'être rentable mais d'écraser ses concurrents potentiels.

Des effets qui perturbent le fonctionnement urbain

La diffusion accélérée de l'usage des applications numériques transforme le fonctionnement des villes, bien au-delà de leur secteur d'activité premier. Airbnb en est l'exemple le plus emblématique. En devenant un opérateur majeur de la (sous)-location, la plate-forme ne se contente pas d'ubériser le secteur de l'hôtellerie. Elle vient déstabiliser le marché du logement, dans des métropoles marquées par l'insuffisance de l'offre et l'augmentation des prix immobiliers. A Paris, 3,8 % du parc de logements est proposé à la location par Airbnb ^[4]. Une partie des locations de courte durée vient concurrencer le marché classique du logement, notamment quand la professionnalisation de cette activité s'éloigne de l'esprit initial revendiqué par Airbnb (location de sa résidence principale en cas d'absence). En particulier, les logements entiers disponibles sur la plate-forme plus de trois mois (qui représentent, dans certains quartiers de Paris, jusqu'à 10 % du parc de logements ^[5]) peuvent être considérés comme autant de résidences principales en moins.

Ces critiques se retrouvent aussi du côté d'Uber. L'arrivée des VTC était déjà venue perturber l'activité des taxis soumise à une forte régulation publique. Certaines villes leur reprochent aussi d'accentuer la congestion routière, en encourageant les usagers à se déplacer en voiture ^[6] plutôt qu'en transports en commun et en faisant tourner des berlines à vide. L'augmentation des VTC pose des problèmes de stationnement pour la prise en charge des passagers, notamment aux abords des gares. Elle compromet aussi les efforts engagés par les taxis pour réduire les émissions carbone et la pollution, à travers le passage aux véhicules hybrides et électriques. Le déferlement des trottinettes sur les trottoirs est un autre élément venu renforcer la colère des maires des grandes villes vis-à-vis d'Uber.

Les collectivités court-circuitées

Les exemples d'Airbnb et d'Uber montrent que les nouveaux entrants viennent perturber le fonctionnement des services urbains. Mais la confrontation avec les maires s'explique

[4] En octobre 2019. Contre 1,5 % à Rome et 1,2 % à Londres. Voir « Immobilier : comment Airbnb cannibalise le logement dans les grandes villes », *Le Monde*, 29 novembre 2019.

[5] *Ibid*

[6] « Uber entraîne bouchons et pollution dans les grandes villes », *Le Monde*, 21 novembre 2019.



[7] *Gouverner la ville numérique* d'Antoine Courmont et Patrick Le Galès, La Vie des idées, PUF, 2019

[8] Les plates-formes opérant sur des marchés bifaces interagissent entre les deux faces du marché (par exemple, pour Airbnb, les hébergeurs d'un côté, les hôtes de l'autre).

[9] Début novembre 2019, le canton de Genève a annoncé considérer Uber comme un employeur et demandé que la société suspende ses activités jusqu'à ce qu'elle s'acquitte de charges sociales au profit de ses chauffeurs.

[10] A Londres, un opérateur de VTC doit disposer d'une licence d'exploitation pour exercer son activité. *Transport for London* a décidé en novembre 2019 de ne pas renouveler cette licence pour des raisons de sécurité (certains conducteurs n'avaient pas d'assurance ou de permis).

[11] En France, la loi Elan (Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique) du 23 novembre 2018 inscrit dans le marbre l'interdiction de louer sa résidence principale plus de 120 jours par an dans les villes ayant mis en place un service en ligne d'enregistrement des locations de courte durée. Elle prévoit aussi une amende de 12 500 euros par annonce non conforme. C'est sur le fondement de cette loi que la ville de Paris a pu assigner Airbnb en justice en février 2019.

aussi par des questions de gouvernance. En allant chercher le contact direct avec l'utilisateur, les plates-formes tendent à placer les collectivités hors jeu. Contrairement aux opérateurs urbains traditionnels, ces acteurs fonctionnent en dehors du cadre de la commande publique. Leur offre de services ne vient pas répondre à une demande de la collectivité matérialisée par un contrat, comme c'est le cas par exemple pour la gestion des transports en commun. Elle s'adresse directement aux usagers pris individuellement, et les plates-formes tendent à devenir le principal point d'entrée pour répondre aux besoins urbains, comme se déplacer, faire ses courses, se loger.

Ce court-circuit est d'autant plus difficile à réguler que les plates-formes s'appuient sur le contact avec l'utilisateur pour devenir « *too big to ban* » (trop grosses pour être interdites) ^[7]. Elles profitent des failles des systèmes de régulation pour déployer leurs services. L'accès à l'information ne se règle pas de la même manière que l'accès à l'espace. La frontière peut d'ailleurs être ténue entre la vente d'informations et la marchandisation de l'espace public. Par exemple, en 2015, à San Francisco, la start-up Monkey Parking proposait aux automobilistes garés sur une place de parking de mettre aux enchères l'information indiquant qu'ils s'apprêtaient à libérer leur place. La municipalité de San Francisco avait interdit cette activité en estimant qu'il est illégal de vendre une place de parking public. La société avait répondu en arguant ne pas vendre des places de parking mais « *seulement une information exclusive pour savoir où un emplacement va se libérer* ».

Du fait de leur caractère « biface » ^[8], les plates-formes se situent souvent au croisement de plusieurs secteurs de politiques publiques : Airbnb s'inscrit tout à la fois dans les politiques économiques, touristiques et du logement ; Uber s'est longtemps revendiquée comme une entreprise d'intermédiation pour éviter de se soumettre à la législation plus contraignante du secteur des transports. Bien souvent, les collectivités n'ont les moyens d'agir que si un cadre juridique national existe. La régulation des plates-formes s'effectue bien souvent « par la bande », via des motifs qui portent moins sur les effets négatifs d'une plate-forme sur un territoire donné que sur des règles concernant le respect du droit du travail ^[9], les conditions d'exercice d'une activité ^[10], ou la réglementation des locations de courte durée ^[11].

Hors des projecteurs : opportunités et menaces

Si les effets provoqués par l'hyper-croissance d'Airbnb et d'Uber à Paris sont de plus en plus problématiques, la situation globale est plus nuancée. Il faut se garder de l'effet loupe que constituent ces deux exemples, pour mieux cerner les apports potentiels des plates-formes comme les menaces plus discrètes dont elles peuvent être porteuses pour les collectivités.

Des effets différents selon les territoires et dans le temps

Les tensions entre Uber/Airbnb et les collectivités locales se cristallisent dans les grandes métropoles mondiales. C'est en effet dans les zones tendues que les plates-formes concentrent leur intervention et que leurs effets se font les plus nocifs.

Quand on déplace la focale vers d'autres territoires, la perception de l'impact des plates-formes se modifie. Airbnb est considérée comme une opportunité par nombre de communes rurales qui y voient l'occasion de renforcer leur attractivité touristique et de revitaliser le parc de logements existant. Un partenariat a ainsi été signé en février 2019 entre la plate-forme et l'Association des maires ruraux de France (AMRF). Le communiqué de presse ^[12] précise ainsi que « 17 000 communes dépourvues d'hôtel avaient au moins une annonce sur Airbnb en 2018. Ces communes sans hôtel ont accueilli plus de 2,7 millions de voyageurs qui ne seraient pas venus sans Airbnb. (...) Dans plusieurs départements fortement ruraux, le nombre de voyageurs sur Airbnb a connu une progression spectaculaire entre 2016 et 2018 : de 160 % pour le Puy-de-Dôme, à 200 % pour la Corrèze. »

**AIRBNB EST CONSIDÉRÉE COMME
UNE OPPORTUNITÉ PAR NOMBRE
DE COMMUNES RURALES
QUI Y VOIENT L'OCCASION DE RENFORCER
LEUR ATTRACTIVITÉ TOURISTIQUE
ET DE REVITALISER LE PARC DE LOGEMENTS**

Dans un autre domaine, l'offre de mobilité proposée par les plates-formes pourrait utilement venir compléter le réseau de transports en commun des villes moyennes et pallier les difficultés de déploiement du transport à la demande. Mais ces territoires restent pour l'instant en dehors de la géographie d'intervention d'Uber, qui se concentre sur les quinze plus grandes villes françaises. Il existe ainsi un décalage spatial entre la géographie de la plupart des plates-formes globalisées et celles des territoires qui en auraient besoin.

[12] Communiqué du 18 février 2019, accessible sur www.amrf.fr. Il précise également qu'« un hôte français typique loue son logement 30 nuits par an et gagne 2 700 euros chaque année grâce à Airbnb ».



Par ailleurs, si l'impact structurel des plates-formes peut s'avérer négatif sur des marchés tendus, leur capacité à activer temporairement des actifs sous-utilisés peut s'avérer très utile dans les périodes de creux ou de pics de la demande. Elles permettent par exemple de gérer l'excès temporaire de demande par rapport à une offre donnée. En témoigne le partenariat initié en juillet 2018 entre Uber et la Régie Ligne d'Azur, l'opérateur des transports publics urbains sur la métropole de Nice, pour offrir un service de déplacement depuis ou vers l'une des six stations du tramway L1 en soirée, quand celles-ci ne sont plus desservies par des bus. Les VTC viennent ainsi compléter le réseau principal, lorsque les déplacements sont insuffisants pour justifier une offre bus. De manière symétrique, la même logique est mise en avant par le CIO pour justifier le partenariat avec Airbnb. En incitant les propriétaires à mettre leur logement en location pendant la durée des Jeux Olympiques, la plate-forme permet d'absorber le pic d'hébergement exceptionnel auquel la métropole va devoir faire face et de réduire les besoins en matière de construction de nouveaux hébergements pour la période des Jeux.

Les plates-formes ne sont pas toutes du même moule

Airbnb et Uber ont beau avoir une capitalisation boursière impressionnante, ils ne sont que la partie émergée de l'iceberg. Les polémiques qui les entourent ne doivent pas masquer la diversité des plates-formes, qui ne sont pas toutes des géants mondiaux. Il existe aussi des plates-formes de taille plus modeste, ancrées sur un marché national, pour lesquelles la relation avec la collectivité s'annonce plus équilibrée. On peut citer ZenPark (location de places de stationnement sous-utilisées), Bureaux à Partager (location de bureaux sous-utilisés), Flucity (plate-forme de participation citoyenne numérique)^[13].

On voit aussi émerger un autre type de plates-formes, qui placent la coopération au cœur de leur modèle. Plus respectueuses des réglementations en vigueur et du code du travail, moins nuisibles aux équilibres sociaux, elles marquent un retour aux sources de l'économie collaborative. Tout en s'appuyant sur le même noyau technologique que les grands acteurs, mais en s'en servant avec un modèle de propriété différent, « *les plates-formes peuvent être détenues et pilotées par des syndicats, des villes et diverses formes de coopératives faisant preuve d'inventivité* » écrit le professeur américain Trebor Scholz^[14]. Fairbnb est

[13] Ces exemples sont mis en avant sur l'incubateur de la ville de Paris : <https://villedurable.parisandco.paris/Immobilier-de-Demain/Startups>

[14] *Le coopérativisme de plate-forme : 10 principes contre l'ubérisation et le business de l'économie de partage*, publié en 2016 aux États-Unis et traduit en France l'année suivante, chez FYP Editions.

ainsi une alternative à Airbnb qui promet de reverser ses profits dans le développement de projets éthiques au niveau local. Dans un autre registre, CoopCycle est une plate-forme française qui défend la livraison à vélo respectueuse des livreurs et de l'environnement et met à disposition une solution logicielle pour créer localement sa coopérative de livreurs ^[15].

Reste que ces plates-formes locales ou circonscrites ne peuvent pas exploiter les trois grandes lois de l'économie numérique citées plus haut... Elles risquent donc de ne jamais atteindre une taille critique qui les rende viables (et si elles y arrivent, de se faire manger toutes crues par les grandes). D'où le besoin de développer un autre modèle économique dans lequel les collectivités peuvent avoir un rôle à jouer. Les maires gagneraient ainsi à être proactifs dans le soutien à l'émergence de plates-formes alternatives, parfois issues de l'économie sociale et solidaire, et souvent plus ancrées dans le territoire.

La gratuité en embuscade

L'effet loupe du bras de fer entre les villes et Airbnb/Uber a un autre inconvénient. Il conduit à sous-estimer d'autres menaces, moins visibles, portées par des plates-formes dont les effets sur l'urbain sont encore peu pris en compte. On pense notamment à la stratégie de Google et de toutes les plates-formes qui placent la publicité et les logiques *freemium* (offre de base gratuite, offre *premium* payante) au cœur de leur modèle.

Une des hypothèses que nous formulons pour expliquer ce décalage est liée à la « cape d'invisibilité » que constitue l'arme du gratuit pour Google. Le modèle économique d'Uber ou Airbnb ^[16] repose en effet sur un paiement par l'utilisateur et le prélèvement d'une commission sur les transactions réalisées. A contrario, Google Maps est gratuit pour les utilisateurs qui recherchent une adresse ou un itinéraire. La plate-forme tire en effet l'essentiel de ses revenus de la publicité ^[17], avec deux sources principales : d'une part, les annonces de recherche locales (qui apparaissent comme premiers résultats chaque fois que des personnes recherchent des entreprises) ; d'autre part, les « pins » promotionnels (par exemple McDonald's paie Google pour que son logo soit intégré à chaque carte).

LES MAIRES GAGNERAIENT À ÊTRE PROACTIFS DANS LE SOUTIEN À L'ÉMERGENCE DE PLATES- FORMES ALTERNATIVES, PARFOIS ISSUES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET SOUVENT PLUS ANCRÉES DANS LE TERRITOIRE

[15] Ces exemples sont tirés de l'article « Bientôt un Uber ou un Airbnb coopératif et éthique ? », de Fabien Benoit, Usbek & Rica, 1^{er} juin 2019.

[16] Ces modèles économiques restent incertains. En particulier, Uber continue à perdre de l'argent, et sa pérennité repose aujourd'hui sur des levées de fonds.

[17] Voir <https://www.feedough.com/how-google-maps-works-makes-money>



p. **82**

Cette publicité, si elle est discrète, n'en est que plus efficace, faisant craindre que la ville de demain ressemble « à la dystopie décrite par Damasio dans *Les Furtifs : une ville dans laquelle les bulles d'entre-soi du numérique se sont pleinement et radicalement projetées dans le monde physique, et où les flux comme les lieux sont accaparés par les intérêts marchands* »^[18].

Mais l'exemple de Google Maps montre un autre risque que présente la gratuité : celui de rendre la plate-forme incontournable. Google Maps fournit une interface de programmation d'application (API) qui permet aux commerçants, entreprises

ou collectivités locales, d'intégrer des cartes interactives personnalisables sur leur site. Au départ, ce service était gratuit en deçà d'un certain seuil d'utilisation. Mais Google a restreint ces usages non payants en plusieurs étapes, avec

FACE À DES OPÉRATEURS GLOBALISÉS QUI SE JOUENT DES FRONTIÈRES NATIONALES, L'ESPACE PUBLIC SERT DE CORDE DE RAPPEL POUR OBLIGER LES GÉANTS DU NUMÉRIQUE À SE CONFORMER AUX RÈGLES LOCALES

un changement radical à l'été 2018. Le modèle de gratuité a permis de prendre place tout en asséchant l'émergence de concurrents, selon un modèle d'affaire « assez proche des dealers de crack... Les premières doses sont gratuites et ça devient ruineux quand on est accro. [...] Voir des services publics (par exemple certains SDIS, c'est-à-dire nos pompiers) se mettre en situation de dépendance de ce type de service pose de sérieuses questions de souveraineté à long terme. Dans la sphère publique, le service gratuit court-circuite en effet les procédures de mise en concurrence qui sont en principe un garde-fou ». ^[19] Conséquence : ces plates-formes peuvent proposer des fonctionnalités qui deviennent indispensables aux collectivités tout en se plaçant en position de monopole.

Trois leviers à disposition des collectivités

Les élus doivent se garder d'une approche trop manichéenne : le bilan des avantages et des inconvénients des plates-formes sur un territoire est rarement tout blanc ou tout noir. Il est en revanche certain qu'elles bouleversent souvent les équilibres établis. En s'émancipant des trois principes des services publics urbains (égalité, mutabilité et continuité), le déploiement des plates-formes peut susciter plusieurs tensions entre usagers ou entre bénéficiaires individuels et coûts collectifs. Elles nécessitent donc d'être régulées dans une relation partenariale avec les collectivités locales. Comment

[18] « Espace public : Google a les moyens de tout gâcher – et pas qu'à Toronto » par Vraiment Vraiment, Medium, 18 octobre 2019.

[19] « Don't be evil... Until... », par Christian Quest, Medium, 6 mai 2018.

faire avec ces nouveaux acteurs sans pour autant les laisser faire ? Les villes disposent d'armes juridiques, comme le montrent les exemples parisiens et londoniens. Mais elles sont à la fois trop fragiles (face au flou juridique provoqué par l'inertie du cadre réglementaire national et européen) et trop radicales pour créer les conditions d'un partenariat. A s'engager trop vite dans un bras de fer, les maires risquent de se placer en position défavorable. Trois autres leviers méritent d'être actionnés pour engager une négociation équilibrée avec les plates-formes, bénéficier de leurs apports potentiels et en atténuer les effets pervers ^[20].

Le premier levier est celui de la domanialité publique. L'espace public est devenu une ressource indispensable pour le bon fonctionnement des services proposés par les nouveaux entrants. Tous ont besoin d'y être présents pour accéder à leurs clientèles. Infrastructure des infrastructures, l'espace public constitue ainsi un support de régulation décisif, sur lequel les collectivités ont gardé la maîtrise. Pour mieux valoriser cet actif stratégique dans le sens de l'intérêt général, elles pourraient davantage se saisir du levier réglementaire pour encadrer les nouveaux services proposés sur leur territoire. Face à des opérateurs globalisés qui se jouent des frontières nationales, l'espace public sert de corde de rappel pour obliger les plates-formes numériques à se conformer aux règles locales. On l'a vu par exemple avec les trottinettes en *free floating* à Paris, avec en mai 2019 l'édiction d'une « charte de bonne conduite ».

Le deuxième levier est celui de la tarification. Beaucoup de nouveaux entrants ne contribuent pas, ou peu au regard du bénéfice qu'ils en tirent, au financement des ressources publiques (infrastructures, espace public, données, etc.) qui sont pourtant souvent indispensables au déploiement de leur modèle économique. Ils peuvent alors disposer d'un avantage compétitif par rapport aux services publics traditionnels qui supportent, eux, généralement, une part importante des coûts de développement et de maintien de ces ressources.

Pour corriger cette distorsion, les collectivités pourraient notamment développer des stratégies de tarification des ressources clefs dont elles disposent. Cette logique a par exemple été adoptée dans des services publics libéralisés, comme l'électricité, où l'ensemble des usagers, quel que soit leur fournisseur

[20] « Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains – Qui gouvernera la ville (de) demain ? », par Isabelle Baraud-Serfaty, Clément Fourchy et Nicolas Rio, 2019. Disponible sur le site : www.modeles-economiquesurbains.com



d'énergie, paient une quote-part dédiée à la couverture des coûts associés au réseau, garant de la continuité du service et de la péréquation territoriale. Demain, cette approche pourrait être déclinée pour l'usage de l'espace public ou de certains jeux de données indispensables pour des services urbains tels que ceux relevant de la mobilité.

Les collectivités devraient également travailler à rendre leurs tarifs plus dynamiques, avec par exemple une redevance pour les opérateurs de *free floating* dont le montant varie selon les heures de la journée. Une meilleure prise en compte de la dimension temporelle dans la tarification (ex. rémunération de l'effacement, étalement des heures de pointe, etc.) rendrait le prix des services publics plus compétitifs face à la multitude d'offres privées. Nombre des nouveaux entrants sont passés maîtres dans l'art d'adapter en permanence leur tarification, non seulement à l'évolution de l'offre dans une perspective de couverture des charges fixes (*yield management* traditionnel) mais également au consentement à payer des consommateurs en temps réel. Face à cette évolution, les grilles tarifaires votées annuellement par les exécutifs locaux semblent des outils bien statiques.

Le troisième levier concerne les données. Les collectivités collectent de nombreuses données, soit directement, soit par l'intermédiaire des opérateurs dont elles organisent l'activité. En complément des statistiques publiques traditionnelles, ces big data constituent une ressource utile pour mieux comprendre le fonctionnement du territoire et les usages qu'il accueille. Ils représentent aussi (et surtout) un important gisement de valeur pour les plates-formes capables de les exploiter, de manière à calibrer leur service au plus près de l'utilisateur. Face à cela, les collectivités doivent contourner deux types d'impasse. La première consisterait à vouloir garder jalousement l'ensemble des données dont elles disposent, sans être en mesure de les analyser et de les mobiliser pour l'amélioration des services publics. La deuxième reviendrait au contraire à brader ces big data à des nouveaux entrants capables d'en faire leur miel, sans prendre conscience de leur valeur potentielle.

A l'image de ce qui se pratique en matière de domanialité publique (avec la possibilité, moyennant contrepartie, d'un usage privé du domaine public), les collectivités peuvent au contraire encadrer l'accès à ces données et ainsi réguler les ser-

vices les utilisant. Par exemple, si un usage ponctuel ou discret de données peut rester libre, leur usage massif et en temps réel pourrait être soumis à des contreparties, en termes d'échange de données ou de respect d'un certain nombre de directives (selon l'exemple du partenariat entre la Métropole Européenne de Lille et Waze : le calculateur d'itinéraires enrichit son information de données fournies par la collectivité sur les zones de travaux, tandis que celle-ci récupère des informations sur le trafic). Tout l'enjeu consiste à appréhender la data comme la matière première, ou la monnaie d'échange, de nouveaux partenariats à construire entre les collectivités et les opérateurs urbains (qu'ils soient historiques ou nouveaux entrants). C'est par exemple l'initiative mise en place à Rennes, avec la création d'une « régie métropolitaine de la donnée », qui vise à favoriser le partage et l'usage des données d'intérêt général indispensables à la création d'applications et de services urbains innovants autour de quatre thématiques (énergie, mobilités, eau, données sociodémographiques).

**SI UN USAGE PONCTUEL OU DISCRET
DES DONNÉES PEUT RESTER LIBRE, LEUR
USAGE MASSIF ET EN TEMPS RÉEL POURRAIT
ÊTRE SOUMIS À DES CONTREPARTIES**

L'espace public, la tarification, les données : ces trois leviers ne sont pas nouveaux mais ils restent abordés séparément. C'est au contraire en combinant ressource clé (l'espace public), activité clé (la tarification) et partenaires clé (via la donnée) que les collectivités pourront gouverner ces nouveaux acteurs de la ville que sont les plates-formes.

Ouvrir le débat

Uber et Airbnb sont les faces émergées de l'iceberg que constitue plus largement l'irruption des plates-formes numériques dans les villes et les territoires : à trop se focaliser sur le bras de fer qui s'est installé entre elles et quelques grandes collectivités locales, le risque est toutefois de passer à côté de menaces latentes (par exemple, un Google dont on s'inquiète à Toronto mais qui devient discrètement ailleurs le principal point d'information sur les villes) et aussi d'une situation plus nuancée où les plates-formes peuvent constituer des opportunités pour le financement et le fonctionnement des villes ^[21].

Dit autrement, il ne faut pas que les maires jettent les plates-formes avec l'eau d'Uber et d'Airbnb. Mais il faut pour cela que les collectivités analysent de manière systémique les effets de

[21] « Financer la ville à l'heure de la révolution numérique », Isabelle Baraud-Serfaty, Clément Fourchy et Nicolas Rio, revue *Esprit*, mai 2017.



[22] « Pour les Gafa, 2020 est l'année de tous les dangers », *Les Echos*, 2 janvier 2020.

[23] *Les Possédés – Comment la nouvelle oligarchie de la tech a pris le contrôle de nos vies*, Lauren Boudard et Dan Geiselhart, éditions Arkhê, 2019.

ces acteurs sur leur territoire, et qu'elles revisitent les leviers d'action dont elles disposent déjà en les adaptant. Cet impératif doit être réalisé chemin faisant, en acceptant d'autant plus de tâtonner que l'environnement économique et juridique de ces acteurs est éminemment instable ^[22].

Si le pouvoir des maires vis-à-vis des plates-formes numériques est réel, l'autre pouvoir est dans les mains des utilisateurs de ces applications, qui sont aussi des habitants. Alors que les géants du numérique emportent une certaine vision de la société et « [redessinent] *l'intégralité de nos rapports sociaux* » ^[23] en accentuant leur « marchandisation (« *Gagnez de l'argent en partageant votre passion avec des voyageurs* » propose Airbnb), il est sans doute temps que les maires mettent ces sujets en débat avec leurs administrés. ■