



HAL
open science

Territoires Connectés : la gouvernance est plus importante que la technologie !

Pascal Frucquet, David Carassus, didier chabaud, Pierre Marin

► To cite this version:

Pascal Frucquet, David Carassus, didier chabaud, Pierre Marin. Territoires Connectés : la gouvernance est plus importante que la technologie!. Revue du Gestionnaire Public, 2024, N°2, p.60. hal-04618532

HAL Id: hal-04618532

<https://hal.science/hal-04618532v1>

Submitted on 25 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Territoires connectés : la gouvernance est plus importante que la technologie !

Pascal Frucquet, Directeur d'hôpital (disponibilité), Doctorant en Sciences de Gestion, UPPA-LiREM, Chaire OPTIMA

David Carassus, Professeur des Universités, Directeur, IAE Pau-Bayonne, Chaire OPTIMA

Didier Chabaud, Professeur des Universités, IAE Paris-Sorbonne, Chaire ETI

Pierre Marin, Docteur en Sciences de Gestion, Fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information, ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Chercheur associé UUPA LiREM

Réponse des acteurs locaux aux mutations de l'économie et de la société induites par le déploiement des technologies numériques, ainsi qu'à la politique de dématérialisation des relations entre administrations et usagers des services publics, les Territoires Connectés sont actuellement en pleine dynamique de déploiement. Si la tentation « techno-solutionniste » reste présente, littérature professionnelle, retours d'expérience des collectivités engagées dans de telles politiques et travaux universitaires sur la mise en œuvre opérationnelle du concept de Smart City convergent pour insister sur l'importance de la gouvernance. Son rôle est essentiel pour concevoir puis mettre en œuvre ces politiques, en pensant la diversité des usages ainsi que les impacts positifs ou négatifs du déploiement des technologies numériques et de l'utilisation des données massives sur un territoire.

Depuis 15 ans, en France, l'action publique locale a été profondément impactée par l'essor des technologies numériques : déploiement de la fibre optique (Plan France Très Haut Débit¹), dématérialisation des procédures administratives (programme Action Publique 2022), ouverture des données (Loi pour une République numérique), utilisation du numérique comme levier de gestion de l'austérité budgétaire (Dony et Maurel 2022), etc. De manière plus générale, la société et l'économie se sont également fondamentalement transformées sous l'influence du numérique. La première est entrée dans l'ère de la « culture numérique » (Cardon 2019), tandis que la seconde est marquée par le succès des plateformes et la systématisation de l'exploitation des données, conduisant certains auteurs à alerter sur les risques du économie caractérisée par la domination du « capitalisme de surveillance » (Zuboff 2020). Au final, le virtuel impacte le réel, avec des conflits de pouvoir entre la « cité politique » et la « ville algorithmique » (Haëntjens 2018).

Dans ce contexte, les acteurs publics locaux français ont notamment réagi en s'emparant du concept d'origine anglo-saxonne de *Smart City* et en le déclinant sous forme de politiques du même nom, ou le plus souvent en le traduisant sous l'appellation « Villes et Territoires Intelligents » (Belot 2017; Oural et al. 2018) ou, plus récemment, de « Territoires Connectés » (Data Publica et KPMG 2021; Nouvel 2023). Près de 200 projets de ce type ont ainsi été recensés en 2021 (Data Publica et KPMG 2021) et la dynamique s'est depuis renforcée depuis le lancement de l'appel à projet Territoires Intelligents et Durables en 2022. Une communauté des Territoires Connectés se développe sous l'égide de la Banque

¹ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/infrastructures-numeriques-amenagement-territoire-impacts-economiques-sociaux-plan>

des Territoire. Une première édition de l'Observatoire des Territoires Connectés et Durables (InfraNum, Banque des Territoires, et FNCCR 2024) vient ainsi d'être rendue publique.

Dans la continuité des précédents travaux, l'Observatoire des Territoires Connectés insiste sur les enjeux de gouvernance de tels projets, tant dans une approche très opérationnelle (enjeux d'interopérabilité), que pour penser les Territoires Connectés de manière globale, associée à une ambition de création de valeur multi-dimensionnelle et en relation avec les habitants. L'enjeu est alors de dépasser l'effet « puzzle »² actuellement observable. En effet, les projets lancés restent encore en majorité principalement conçus et déployés de manière verticale, par grands secteurs métiers (bâtiments, éclairage public, eau, voirie et stationnement, mobilités, déchets, etc.), dans un double objectif de performance financière et environnementale.

La compréhension des modalités de mise en œuvre des politiques de Territoires Connectés et des conditions de leur réussite est donc indispensable. C'est l'objet de notre recherche doctorale engagée depuis 2021 avec le soutien du Fonds de dotation Indarra³ et nourrie d'observations empiriques issues de trois études de cas français : le projet « Angers Territoire Intelligent », conduit par Angers Loire Métropole, la politique « Ville des Intelligences » engagée par la Ville de Mulhouse, et la stratégie *Smart City* pilotée par la Ville de Biarritz. Deux publications académiques (Frucquet et al. 2021; 2023) ont permis de valoriser ce travail de recherche et de faire lien avec les recherches internationales conduites en matière de politiques de *Smart City* et de gouvernance urbaine intelligente. Elles permettent de mettre en évidence deux grands facteurs de succès pour les politiques de Territoires Connectés : la capacité à les penser comme des politiques publiques, d'égale importance aux autres politiques publiques, centrées sur les usages, ainsi que le déploiement de pratiques de gouvernance équilibrées entre proactivité et ouverture.

Penser la *Smart City* comme une politique publique à part entière en se centrant sur les usages

Le concept de *Smart City* ne fait pas l'objet d'une définition stabilisée. Les définitions abondent (Ruhlandt 2018) et sont souvent très larges car la *Smart City* propose une vision holistique de la gestion urbaine et territoriale (Giffinger et al. 2007) : infrastructures et données, économie, population, transports et mobilités, qualité de vie et environnement, etc. Il existe ainsi un double risque de dispersion et de focalisation sur les seuls objets technologiques, voire des gadgets, sous l'influence d'un techno-solutionnisme⁴ qui a particulièrement marqué les premières années de la *Smart City*⁵.

C'est pourquoi il nous apparaît important de penser la *Smart City* selon les cadres de la littérature relative au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques (Carassus 2020). Les politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents, ou de Territoires Connectés, peuvent alors être définies comme « *un ensemble d'actions et d'outils déployés par une ou plusieurs collectivités locales, mobilisant de manière cohérente et organisée les technologies numériques et les données massives au service d'une ambition de création de valeur publique multi-dimensionnelle, mises en œuvre par des acteurs internes et/ou externes, avec des financements publics et/ou publics-privés* » (Frucquet et al. 2023).

² Olivier Devillers, *Localtis*, 2 fév. 2024, <https://www.banquedesterritoires.fr/pour-lobservatoire-des-territoires-connectes-et-durables-la-dynamique-dadoption-est-enclenchee>

³ <https://www.indarra.fr/>

⁴ Le solutionnisme technologique renvoie à la croyance dans le fait que la technologie peut résoudre tous les problèmes, y compris ceux créés par d'autres technologies (cf. Morozov, 2014).

⁵ Voir <https://theconversation.com/smart-city-la-technologie-ne-fait-pas-tout-219756>

Ces politiques publiques ainsi définies et structurées ont vocation à être positionnées à rang égal avec les autres politiques publiques, en dialoguant avec celles-ci dans une dynamique d'enrichissement mutuel continu. Elles intègrent, mais surtout dépassent les différents dispositifs réglementaires relatifs aux usages du numérique ainsi que les schémas directeurs des systèmes d'information.

L'ambition de création de valeur publique, au sens d'une réponse aux attentes des citoyens sous forme de résultats tangibles et de processus générateurs de confiance ou d'équité (O'Flynn 2007; Harrison et al. 2012) peut être pensée à deux niveaux. De manière globale, il est possible d'identifier une thématique dominante, à l'instar de la qualité de vie et de la transition écologique pour Angers Loire Métropole, de la ville du quart d'heure pour Mulhouse, et du renouvellement des relations de proximité pour Biarritz. Au niveau des actions et des outils ensuite, l'enjeu est de n'engager des déploiements qu'après avoir travaillé sur les cas d'usages et en créant les conditions pour établir un bilan création / destruction de valeur publique. Les cas d'usages sont très diversifiés compte tenu du potentiel des technologies numériques. On peut toutefois distinguer trois grandes catégories. D'abord, les projets d'optimisation des infrastructures par les technologies numériques orientés vers la préservation des ressources naturelles (eau et assainissement, arrosage des espaces verts, éclairage public). Ensuite, les outils facilitant l'aide à la décision, l'information et la concertation des habitants. Angers Loire Métropole utilise ainsi un jumeau numérique de territoire pour améliorer la planification urbaine sur deux thématiques : les îlots de chaleur urbains et la prévention du risque d'inondation. Mulhouse travaille sur un outil aux fonctionnalités similaires, en l'enrichissant de l'ambition d'en faire une plateforme collaborative urbaine. Enfin, le renouvellement des relations de proximité motive le déploiement d'applications interactives dans lesquelles les habitants peuvent signaler des dysfonctionnements, suivre l'avancée de leurs demandes, recevoir des informations personnalisées, participer à des consultations ciblées, etc. L'objectif est alors de renforcer les niveaux de satisfaction et de confiance des utilisateurs dans les acteurs publics. Dans les trois cas, les impacts sur les organisations sont importants, impliquant de travailler sur les modalités de gouvernance de ces politiques publiques.

Développer une gouvernance proactive et ouverte

Littérature académique et professionnelle relatives à la *Smart City* convergent pour insister sur l'importance de la gouvernance pour la création de valeur publique. Nos recherches ont permis de mettre en évidence l'importance, mais aussi la difficulté, de conduire les politiques de Villes et de Territoires Intelligents dans une approche équilibrée entre gouvernance proactive et ouverte.

Dans les trois collectivités étudiées, nous constatons l'intérêt d'un leadership politique et administratif fort, c'est-à-dire d'un engagement constant des Maires et/ou de leurs Adjoints en charge de ces thématiques dans le pilotage politique et stratégique de ces politiques, soutenus par des Directions Générales où des ressources dédiées sont mobilisées. Les instances réglementaires des collectivités restent un point de passage important, mais le pilotage opérationnel se fait au travers d'une « comitologie » spécifique, orientée vers l'agilité et la réactivité. Cet engagement du « top management » est essentiel afin de constamment cultiver la transversalité requise par ce type de politiques publiques, mais également au regard de l'ampleur des transformations organisationnelles et professionnelles à gérer. Nous avons ainsi pu observer l'importance des actions à conduire en termes de formation et d'accompagnement au changement. La qualité du pilotage des relations contractuelles avec les opérateurs économiques missionnés pour la mise en œuvre des actions et

outils apparaît enfin comme un élément déterminant pour l'atteinte des objectifs des politiques de Villes et de Territoires Intelligents.

A Biarritz, Angers Loire Métropole ou Mulhouse, nous constatons ensuite la mise en œuvre de pratiques de gouvernance ouverte. La dynamique est d'abord interne, en direction des services et des agents. L'ouverture est ensuite à destination des acteurs du territoire, qu'il s'agisse des autres acteurs publics, des opérateurs économiques, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ou des habitants et citoyens. Sur ce dernier point, le potentiel de co-création de valeur offert par les technologies numériques est immense. Dans une ville comme Biarritz, sujette à de très forte variation saisonnières de sa population, il est par exemple particulièrement intéressant pour développer de nouvelles formes de proximité dans la co-construction de l'action publique.

Toutefois, nos observations convergent sur la difficulté rencontrée par les acteurs publics locaux pour pratiquer de manière simultanée gouvernance proactive et gouvernance ouverte. L'importance des pré-requis technologiques et organisationnels à la mutation des propositions de valeur publique et au développement des processus de co-création, conjugués à de fortes tensions sur les ressources, constituent des facteurs limitatifs forts. La fiabilisation des socles technologiques constitue un chantier souvent chronophage. La tension sur les ressources ne se limite pas aux seules ressources opérationnelles. Elle affecte aussi les responsables politiques et administratifs. La prise en compte de cette dimension est donc essentielle pour réussir à conduire des politiques de Villes et de Territoires Intelligents créatrices de valeur publique.

En conclusion, nos travaux constituent une invitation à penser la gouvernance des politiques de Territoires Connectés avec autant, et même plus d'importance, que l'attention portée aux solutions technologiques. De même, dans les arbitrages budgétaires, les moyens consacrés à l'animation des structures de gouvernance ne doivent pas être négligées, afin de s'assurer que l'ouverture vers les parties prenantes est effective et source d'influence sur le pilotage des politiques de Territoires Connectés, en développant par exemple la co-évaluation avec les acteurs du territoire.

Bibliographie

- Belot, Luc. 2017. « De la "Smart City" au Territoire d'intelligence(s) ».
- Carassus, David. 2020. *Le pilotage des politiques publiques locales : de la planification à l'évaluation*. Les Indispensables. Berger-Levrault. <https://www.lgdj.fr/le-pilotage-des-politiques-publiques-locales-9782701320298.html>.
- Cardon, Dominique. 2019. *Culture numérique*. Les petites humanités. Paris: Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/culture-numerique--9782724623659.htm>.
- Data Publica, et KPMG. 2021. « De la Smart City à la réalité des territoires connectés, L'émergence d'un modèle français ? » Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance.
- Dony, Sébastien, et Christophe Maurel. 2022. « La digitalisation, un levier de gestion de l'austérité dans les collectivités locales ? : » *Gestion et management public* Volume 10 / N° 2 (2): 9-31. <https://doi.org/10.3917/gmp.102.0009>.
- Frucquet, Pascal, David Carassus, Didier Chabaud, et Pierre Marin. 2021. « L'influence des politiques publiques de Villes et Territoires Intelligents sur la rénovation de la gouvernance locale ». *Politiques et Management Public*, 20.

- . 2023. « Politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents : le rôle clé de la gouvernance dans le processus de création de valeur publique »: *Gestion et management public* Volume 11 / N° 4 (4): 9-33. <https://doi.org/10.3917/gmp.114.0009>.
- Giffinger, Rudolf, Christian Fertner, Hans Kramar, Robert Kalasek, Natasa Pichler-Milanović, et Evert Meijers. 2007. « Smart cities - Ranking of European medium-sized cities ». Centre of Regional Science Vienna University of Technology - Department of Geograpgy University of Ljubljana - Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies (OTB) Delft University of Technology. www.smart-cities.eu/download/smart-cities-final-report.pdf.
- Haëntjens, Jean. 2018. *Comment les géants du numérique veulent gouverner nos villes : la cité face aux algorithmes / Jean Haëntjens*. Diagonales. Paris: Rue de l'échiquier.
- Harrison, Teresa M., Santiago Guerrero, G. Brian Burke, Meghan Cook, Anthony Cresswell, Natalie Helbig, Jana Hrdinova, et Theresa Pardo. 2012. « Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective ». *Information Polity* 17 (2): 83-97. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-0269>.
- Morozov, E. (2014). *Pour tout résoudre, cliquez ici: l'aberration du solutionnisme technologique*. Fyp
- InfraNum, Banque des Territoires, et FNCCR. 2024. « Observatoire des Territoires Connectés et Durables ». <https://www.banquedesterritoires.fr/observatoire-des-territoires-connectes-et-durables>.
- Nouvel, Valérie. 2023. « Les territoires connectés et durables ».
- O'Flynn, Janine. 2007. « From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications ». *Australian Journal of Public Administration* 66 (3): 353-66. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>.
- Oural, Akim, Emmanuel Eveno, Florence Durand-Tornare, et Mathieu Vidal. 2018. « Vers un modèle français des Villes Intelligentes partagées ». Rapport à Monsieur le Ministre de l'Europe et des Affaires Etrangères.
- Ruhlandt, R.W.S. 2018. « The governance of smart cities: A systematic literature review ». *Cities* 81: 1-23. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.02.014>.
- Zuboff, Shoshana. 2020. *L'âge du capitalisme de surveillance*. Zulma.