

Villes et Territoires intelligents : une opportunité pour renouveler la gouvernance locale ?

Dans une de ses dernières publications (Batac et Maurel, 2020), Julien Batac indiquait que les démarches de digitalisation occupent une place grandissante parmi les voies explorées par les collectivités locales pour contribuer aux actions de recherches d'économies engagées depuis plusieurs années. Au déterminant économique endogène des démarches de digitalisation identifiées par les auteurs peuvent s'ajouter en outre deux autres déterminants exogènes.

D'une part, un facteur réglementaire, avec une pression accrue sur les collectivités locales depuis la Loi pour une République Numérique de 2016 et l'obligation d'ouverture des données : le Règlement Général pour la Protection des Données (RGPD) en 2017, puis l'obligation de dématérialiser 100 % des démarches administratives d'ici 2022 dans le cadre du plan « Action Publique 2022 ».

D'autre part, une pression technologique et sociétale inédite qui fait du numérique une véritable lame de fond à laquelle sont confrontées les collectivités locales et les territoires. La longue histoire du numérique et de l'intelligence artificielle (Julia, 2019) semble s'être fondamentalement accélérée sur les dix dernières années avec le développement du *smartphone*, « *objet et technologie de base du citoyen consommateur urbain* » (Courmont et Le Galès, 2019), des objets connectés, du *cloud* (hébergement à distance), des *smart grids* (réseaux intelligents), et de tous les outils d'intelligence artificielle appliqués à la masse de données désormais générée et collectée (Chaire ETI, 2020).

Plus globalement, la question du caractère public ou privé des villes et des territoires se pose de manière particulièrement accrue et renouvelée avec le numérique, à l'âge du « *capitalisme de surveillance* » (Zuboff, 2020). Il existe en effet une très forte concurrence entre politiques publiques et services urbains d'initiative privée mobilisant les technologies numériques, associée à un risque d'« *ubérisation* »¹ des services publics (Conseil d'Etat, 2017). Toutes ces dynamiques viennent alors questionner la manière concevoir, piloter et mettre en œuvre les politiques publiques. Ceci rend l'action publique plus complexe au moment où les territoires doivent relever de nombreux défis : développement durable, crise sanitaire, économique et sociale, accessibilité aux services publics, urbanisation croissante, etc. (Moreno, 2020). A ces défis sociétaux s'ajoutent également tous ceux introduits par les technologies numériques elles-mêmes : sécurité informatique et continuité des services publics, *safe city* (Picaud, 2020), identité numérique des citoyens, etc.

Pour faire face, les collectivités adoptent différentes postures et stratégies par rapport aux outils numériques, créant une situation de « *flo* » soulignée par Batac et Maurel (2020). Les termes de « dématérialisation », « transformation numérique », « e-administration », « smart city », « ville intelligente », « territoire intelligent » sont ainsi alternativement ou simultanément mobilisés pour

¹ Le Dictionnaire Larousse définit l'« *ubérisation* » comme la remise en cause du modèle économique d'une entreprise ou d'un secteur d'activité par l'arrivée d'un nouvel acteur proposant les mêmes services à des prix moindres, effectués par des indépendants plutôt que des salariés, le plus souvent via des plateformes de réservation sur Internet.

nourrir cette dynamique de « digitalisation » que Batac et Maurel (2020) définissaient, en reprenant la définition de Moon (2002) comme « *toutes les situations dans lesquelles les technologies de l'information et de la communication sont utilisées pour améliorer les échanges, interactions et transactions entre l'administration et les autres parties prenantes* ».

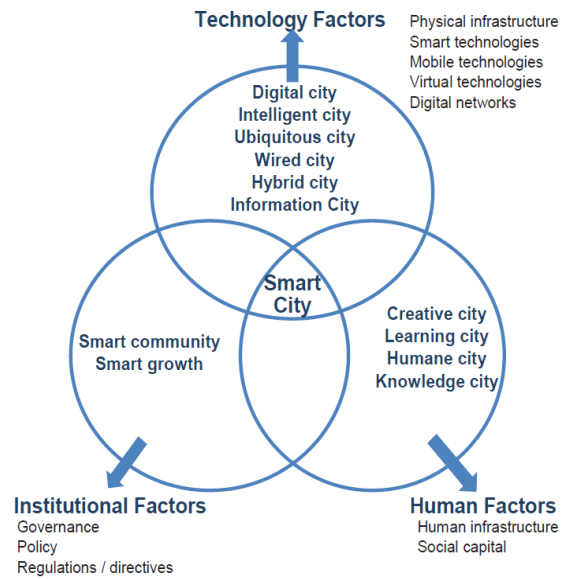
Dans ce contexte, le présent chapitre s'intéresse plus particulièrement à la mise en œuvre des politiques de *Smart Cities* ou *Smart Territoires*, habituellement traduites en Français par Villes Intelligentes ou Territoires Intelligents. En effet, le développement de ce type de politiques est à la fois une tendance internationale forte et une dynamique française importante. Henriot et al. (2018) soulignent ainsi que « *depuis le tournant des années 2010, on observe (...) une multiplication des discours et des expérimentations sur les Smart Cities (ou Villes Intelligentes) dans la plupart des pays du monde. Dans le sillage des stratégies d'entreprises comme IBM, Huawei, Tencent, Hitachi ou Toshiba, les grandes métropoles internationales comme de nombreuses villes régionales affichent désormais leur prétention à devenir (plus) smart.* » En France, selon le Baromètre 2018 de la transformation numérique des territoires, 92 % des communes françaises de plus de 5000 habitants interrogés indiquent avoir déjà lancé une initiative de « Ville Intelligente ».

Mais, comme l'a montré Nesti (2020), il n'existe pas de définition unique et commune de la Ville Intelligente parmi les chercheurs. D'ailleurs la traduction, par simplification, du terme « smart » en « intelligent » fait l'objet de discussions qui témoignent de l'instabilité du concept de *Smart City* ou de Ville Intelligente / Territoire Intelligent. Le concept de Ville Intelligente est en fait le résultat d'une superposition d'études relatives à l'urbanisme et aux TOC (Allwinkle et Cruickshank, 2011 ; Bolívar et Meijer, 2016 ; Hollands, 2008 ; McFarlane, 2011). Il trouve ses racines dans les années 1990 (Bunnell et Coe, 2001; Doel et Hubbard, 2002; Caragliu, Del Bo, et Nijkamp, 2011; Schaffers et al., 2011; Tranos et Gertner, 2012). Concept polymorphe, complexe, le concept de smart city est de ce fait soumis au débat. Notamment l'absence de consensus sur les délimitations de ses contours est la principale critique qui est adressée aujourd'hui et invite les chercheurs de disciplines différentes à formuler un certain nombre de questionnements afin de faire émerger les caractéristiques et enjeux d'une ville intelligente.

Pour autant, l'idée de *smart city* comprend entre autres, la durabilité, la résilience, la gouvernance, l'amélioration de la qualité de vie et la gestion intelligente des ressources naturelles et des équipements urbains ainsi que l'inclusivité (Al Nuaimi et al., 2015 ; Vanolo, 2014). La ville intelligente tire alors parti des technologies émergentes, telles que les réseaux de capteurs sans fil (WSN), pour réduire les coûts et la consommation des ressources. L'analyse du *big data* (Al Nuaimi et al., 2015) est une autre de ces technologies émergentes ayant l'énorme potentiel d'améliorer les services de la ville intelligente, et qui peut jouer un rôle important dans la mise en place d'une gouvernance intelligente (Meijer et Bolívar, 2015 ; Willke, 2007).

De plus, comme le montrent Meijer et Bolivar (2016) dans leur méta-analyse de la littérature relative aux Villes Intelligentes, la question de la gouvernance apparaît cruciale. Ainsi, Nam et Pardo (2011) considèrent que la *Smart City* est celle qui investit de manière équilibrée dans les infrastructures et les logiciels, construit des politiques publiques structurantes qui favorisent le développement de liens entre les parties prenantes, la qualité de vie et le développement durable, mais également celle qui valorise et encourage la créativité, l'augmentation du niveau de connaissances de ses habitants et leur participation à la conduite de l'action publique. Selon ces auteurs, la gouvernance constitue alors une part entière, voire essentielle, de la Ville Intelligente (cf. figure n°1), dans sa capacité à stimuler et faire interagir les facteurs technologiques et humains.

Figure 1 : Les trois composantes fondamentales de la Smart City.



Source : Nam et Pardo (2011)

Pourtant la question de la gouvernance des Villes ou des Territoires Intelligents a été peu étudiée tant au niveau théorique qu'au niveau empirique (Nesti, 2020). En effet, les villes qui se qualifient « d'intelligentes » ont souvent une faible compréhension de la nature de la réorganisation nécessaire dans le cadre de la révolution numérique (Praharaj, et al., 2018). Le manque d'instruments de gouvernance pour les villes intelligentes pourrait ainsi représenter l'obstacle le plus sérieux à leur mise en œuvre réussie (European Parliament, Mapping smart city in the EU, Brussels : European Parliament, 2014). Dans ce cadre, nous retenons, pour questionner le sujet de la gouvernance des Villes et des Territoires intelligents, la définition proposée par Favoreu (2000). Ce dernier décrit la gouvernance locale comme « un système de gestion et de pilotage du développement local, fondé sur les relations partenariales coopératives et consensuelles, s'instaurant entre une diversité d'acteurs locaux et orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs ».

L'enjeu est ainsi, au regard de cette définition, de comprendre quels sont les mécanismes et instruments mobilisés par les collectivités locales pour mettre en œuvre ce « système de gestion » dans le contexte des Villes et Territoires intelligents. La gouvernance ne peut alors se limiter aux projets numériques et doit se penser comme un processus complexe de changement institutionnel intégrant dans la réflexion valeurs publiques et gains économiques (Meijer et Bolivar, 2016).

L'enjeu est aussi d'analyser, en suivant Nesti (2020), dans quelle mesure la gouvernance des Villes et Territoires Intelligents a vocation à fonctionner « en parallèle », voire complètement « en dehors » du système politico-administratif et de « la gouvernance urbaine ordinaire ». Certaines études indiquent en effet que les arrangements institutionnels traditionnels peuvent permettre de créer des villes intelligentes tandis que d'autres enquêtes suggèrent que la gouvernance doit être transformée pour créer des Villes Intelligentes. Dans ce sens, Praharaj et al. (2018) reconnaissent ainsi quatre conceptions distinctes de la gouvernance des Villes Intelligentes : (I) le gouvernement traditionnel en tant que promoteur de la Ville Intelligente, (II) la gouvernance informée liée aux données et aux capteurs, (III) la gouvernance électronique pour une administration intelligente et (IV) la gouvernance intelligente collaborative.

Le présent chapitre propose au final une contribution exploratoire, confrontant approche théorique et approche empirique dont les réflexions se développent autour de la question problématique suivante : *En quoi les démarches de Villes et Territoires intelligents modifient les modes de gouvernance territoriale ?*

Pour répondre à cette question, la première partie de ce chapitre propose un cadre d'analyse exploratoire de la gouvernance des Villes et Territoires Intelligents (1). La seconde partie expose, elle, les résultats des observations réalisées dans une collectivité locale de taille moyenne au cours de l'année 2020, sur la base de ce cadre d'analyse (2). La conclusion propose enfin une rapide discussion des résultats obtenus et ouvre des perspectives pour de futures recherches.

Bibliographie

Allwinkle S. et Cruickshank P.,(2011), "Creating smarter cities: An overview" , *Journal of Urban Technology*, Vol.18, n°2, pp.1–16.

Al Nuaimi, E., Al Neyadi, H., Mohamed, N. (2015), "Applications of big data to smart cities", *Journal of Internet Service Application*, Vol. 6, n° 25, pp 2-15.

Batac J. et Maurel C. (2020), « La face cachée de la digitalisation dans les collectivités territoriales », *Le Courrier des Maires*, 12 juin 2020

Beauregard C., Carassus D., Ebondo W. M. E. et Fouda O.M. (2006), « Les mécanismes de gouvernance publique locale : une comparaison à l'échelle internationale », *Projet de Communication-Ville Management* 7

Belot L. (2017), « De la *Smart City* au Territoire d'intelligence(s) : L'avenir de la *Smart City* », Rapport au Premier Ministre sur l'avenir des Smart Cities

Bolívar M. et Meijer A., (2016), "Smart governance: Using a literature review and empirical analysis to build a research model", *Social Science Computer Review*, Vol.34, n°6, pp. 673–692.

Bunnell, T. et Coe, N. (2001), « Spaces and scales of innovation", *Progress in Human Geography*, Vol.25, n°4, pp.569–589.

Carassus D. (2020), *Le Pilotage des politiques publiques locales – De la planification à l'évaluation*, Editions Berger Levrault, 622 p.

Carassus D. et Baldé K. (2020), « Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française », *Finance Contrôle Stratégie*, [En ligne], NS-7 | 2020, mis en ligne le 09 janvier 2020, consulté le 09 janvier 2020, URL : <http://journals.openedition.org/fcs/3990>

Del Bo, C. et Florio, M. (2008). "Infrastructure and growth in the European Union: an empirical analysis at the regional level in a spatial framework", *Departmental Working Papers 2008-37*, Milan: University of Milan, Department of Economics.

Chaire ETI – Entrepreneuriat, Territoires, Innovation (2020), *Les Cahiers de la Chaire*, n°2, <http://chaire-eti.org/wp-content/uploads/2020/10/Cahiers-de-la-Chaire-ETI-2-Ville-et-IA.pdf>

Conseil d'Etat, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, Etude annuelle 2017, La Documentation Française

Courmont A. (2019), « Ce que l'open data fait à l'administration municipale : la fabrique de la politique métropolitaine de la donnée », *Réseaux* 2019/6 n°218, pp. 77 à 103

Courmont A. et Le Galès P. (2019), *Gouverner la ville numérique*, PUF, Collection La vie des idées

David A. (1999), *Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion*, Conférence de l'AIMS.

Doel M. et Hubbard P. (2002), "Taking world cities literally: marketing the city in a global space of flows," *City*, Vol. 6, n°3, pp. 351–368.

Emmerich S. (2020), *La smart city en 10 questions – Comprendre les nouveaux enjeux numériques urbains*, Territorial éditions

Favoreu C., (2000), *La démarche stratégique dans le management des collectivités locales : état des pratiques, pertinence et objectifs*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Pr Saias M. (dir.), soutenue le 7 juin 2000.

Favoreu C., Maurel C., Queyroi Y., Marin P. (2020), « Les déterminants des différents types d'innovation publique locale : une analyse nationale multi facteurs », *Management international*, Mi. 24(4), pp. 34-47

France Urbaine (2019), *Villes, Numérique et Innovation sociale – Expériences françaises*, www.franceurbaine.org

Henriot C., Douay N., Granier B., Languillon-Aussel R. et Leprêtre N. (2018), « Perspectives asiatiques sur les smart cities », *Flux*, 2018/4 n°114, pp. 1 à 8

Hollands, R. (2008), "Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial? », *City*, Vol.12, n°3, pp.303–320.

Julia L. (2019), *L'intelligence artificielle n'existe pas*, Editions First, 200 p.

Khan S., Taraporevala P. et Zérah M-H. (2018), « Les Villes Intelligentes indiennes : défis communs et diversification des trajectoires », *Flux*, 2018/4 n°114, pp. 86 à 99

McFarlane C. , (2011), « Assemblage and critical urbanism », *City*, Vol. 15, n°2, pp.204–224.

Meijer A. et Bolivar M. P. R. (2015), « Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance », *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 82, n°2, juin 2016, pp. 392-408.

Minvielle N. et Wathelet O. (2020), « Smart City : d'autres imaginaires existent pour une ville intelligente », *The Conversation*, 23 avril 2020, www.theconversation.com

Moon, M. (2002) "The evolution of e-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?", *Public Administration Review*, Blackwell Science Ltd., Vol. 62, No. 4.

Moreno C. (2020), *Droit de cité : de la "ville-monde" à la "ville du quart d'heure"*, Editions de l'Observatoire, 187 p.

Nam T. et Pardo T. A. (2011), « Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions », *12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, pp. 282-291

Nesti G. (2020), « Définir et évaluer la nature transformationnelle de la gouvernance des villes intelligentes : observations issues de quatre cas européens », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2020/1, Vol. 86, pp 23-40

Nutt P. C. et Backoff R. N., (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations*, Jossey-Bass Publishers.

Osborne S. P. (2006), « The New Public Governance? », *Public Management Review*, Vol. 8, N°3, pp 377-387

Osborne S. P. (2017), « From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? », *Public Management Review*, Vol. 20, N° 2, p. 225-231, 2017.

Osborne S. P. Radnor Z. et Strokosch K (2016)., « Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? », *Public Management Review*, Vol. 18, No. 5, p. 639–653, 2016.

Oural A., Eveno E., Durand-Tornare F. et Vidal M. (2018), *Vers un modèle Français des villes intelligentes partagées*, Rapport à Monsieur le Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

Pereira G. V., Cunha M. A., Lampoltshammer T.J., Parycek P. et Gregianin Testa M. (2017), « Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives », *Information Technology for Development*

Picaud M. (2020), « Peur sur la ville : le marché des *safe cities* », *The Conversation*, 26 mai 2020, www.theconversation.com

Praharaj,S., Han J. et Hawken S., (2018), « Toward the right model of smart city governance in india”, *Sustainable Development Planning*, Vol 13, n°2, pp. 171-186.

Tranos E. et Gertner D., (2012), “Smart Networked Cities?”, *The European Journal of Social Science Research*, Vol.25, n°2, pp.175-190.

Schaffers H. Komninos N., Pallot M., Trousse B. et Oliveira A., (2011), “Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for OpenInnovation”, dans *the future Internet* John Domingue et al. EDS, 465 pages.

Syntec Numérique / IDC (2018), « Baromètre de la transformation numérique des territoires », www.syntec-numerique.fr

Vanolo A. , (2014), "Smartmentality: The smart city as disciplinary strategy", *Urban Studies*, Vol.51, n°5, pp.883–898.

Willke, H. (2007), *Smart governance: Governing the global knowledge society*, New York, NY: Campus Verlag.

Zuboff S. (2020), *L'âge du capitalisme de surveillance*, Editions Zulma Essais, 843 p.

