



HAL
open science

Numérique et territoires : le défi de la création de valeur

Pascal Frucquet, David Carassus, Didier Chabaud, Pierre Marin

► **To cite this version:**

Pascal Frucquet, David Carassus, Didier Chabaud, Pierre Marin. Numérique et territoires : le défi de la création de valeur. Acteurs Publics, 2022. hal-03910530

HAL Id: hal-03910530

<https://univ-pau.hal.science/hal-03910530v1>

Submitted on 22 Dec 2022

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.

PAR PASCAL FRUCQUET, DAVID CARASSUS, DIDIER CHABAUD ET PIERRE MARIN

10 avril 2022, 18:35, mis à jour le 11 avril 2022, 07:10

"Numérique et territoires : le défi de la création de valeur"

Chercheurs et enseignants de l'IAE Pau-Bayonne, Pascal Frucquet (doctorant en sciences de gestion), David Carassus (professeur), Didier Chabaud (professeur) et Pierre Marin (chercheur associé) soulignent la nécessité d'intensifier les initiatives de l'État en direction des territoires intelligents et durables. Une priorité du prochain quinquennat, estiment-ils, pour aller plus loin dans le "continuum des modes de coproduction du service public".



En 2021, plus de 200 territoires ont engagé en France des projets de type Ville ou Territoire Intelligent¹ témoignant ainsi d'une forte dynamique de « digitalisation des collectivités locales »². En effet, la gestion publique locale est profondément impactée par l'essor des technologies numériques à la faveur d'incitations d'ordre réglementaire

(open data, RGPD³, Action Publique 2022⁴), mais également financières. En la matière, la dynamique est portée par des actions de soutien aux investissements (France Relance, Investissements d'Avenir, THD⁵), mais aussi par la recherche de solutions d'optimisation de la performance des services publics dans un contexte de contraintes budgétaires fortes couplées à une demande de services dont la croissance a encore été accélérée par les conséquences de la crise Covid 19.

Les territoires sont également de plus en plus confrontés aux phénomènes d'ubérisation⁶ des services dans un conflit de valeurs et de pouvoir entre « la cité politique » et la « ville algorithmique » des géants de l'économie numérique et des start-ups qui gravitent autour⁷. Les politiques publiques territoriales sont alors directement déstabilisées : AirBnb et politiques de l'habitat, Waze et politiques de mobilités, etc. Au cœur de ces tensions, les questions de la propriété, de l'usage et de la valorisation des données produites dans les territoires sont centrales. Toutes ces dynamiques vont encore gagner en ampleur dans les prochaines années à mesure que le déploiement du Très Haut Débit et des technologies 5G va s'achever, démultipliant les possibilités d'usage de solutions numériques d'intérêt général comme privé.

Un faible nombre de collectivités ayant une vision politique et stratégique globale intégrant des dynamiques de création de valeur au moyen du numérique

L'enjeu est alors pour les collectivités locales de transformer ce contexte en opportunités de créer de nouvelles formes de valeur à l'échelle locale en adressant la question de la gouvernance de la chaîne de valeur des services numériques et des données dans les territoires et surtout celle de leur leadership⁸. Le défi est de faire émerger des leaders publics ou publics – privés d'intérêt général afin d'apporter

souveraineté et rééquilibrage. Les axes de création de valeur peuvent ensuite varier selon le contexte : valeur économique, environnementale, relationnelle, sociale, etc.

Trois grands rapports⁹ publiés ces dernières années sur la diffusion du concept de Smart City en France témoignent ainsi d'une réelle sensibilisation au sujet et d'une multiplication des initiatives. Paradoxalement, malgré la quantité de projets engagés, ces publications comme la plupart des travaux universitaires¹⁰ mettent en évidence le faible nombre de collectivités ayant une vision politique et stratégique globale intégrant des dynamiques de création de valeur au moyen du numérique et/ou des politiques de Villes et Territoires Intelligents. Les chantiers restant à engager dans le futur sont donc immenses et peuvent s'articuler autour de deux grands concepts sur lesquels les sciences de gestion ont vocation à être mobilisées : le pilotage des politiques publiques et la cocréation de valeur. Sur le premier point, la réalité nous invite à rappeler une évidence : le pilotage des politiques publiques numériques passe d'abord par leur reconnaissance comme des politiques à part entière, dialoguant à rang égal avec les autres politiques dans une dynamique d'enrichissement continu et transverse.

Cette orientation implique alors de concevoir des instances de gouvernance *ad hoc* dépassant les cadres institutionnels existants. L'implication forte des responsables politiques et administratifs dans l'animation de ces organes de pilotage est ainsi indispensable. D'abord, au moment de la définition des objectifs à atteindre. En effet la question du numérique et les projets Villes – Territoires Intelligents sont des projets éminemment politiques, entre « horizon évident et épouvantail repoussant »¹¹, entre facteurs de liberté / créativité et craintes de vivre dans des Safe Cities.

Il est possible d'aller encore plus loin dans le continuum des modes de coproduction du service public

Le rôle des leaders politiques est ensuite déterminant dans la phase de mise en œuvre où les défis à relever sont essentiellement ceux de la transversalité et de l'accompagnement au changement. Il s'agit en effet de dépasser les dynamiques historiques d'attachement des données et les organisations « en silos »¹². Cela implique alors d'associer et d'accompagner étroitement les équipes dans une triple logique d'innovation, d'appropriation et d'inclusion numérique. En effet, près d'un tiers des métiers territoriaux seront fortement impactés par la transition numérique dans les 10-15 années à venir¹³. L'acquisition d'une « culture numérique »¹⁴ doit donc être pilotée, tant avec des objectifs de maîtrise des compétences techniques que dans des objectifs de compréhension des enjeux sociétaux et économiques.

Sur le second point, dans le prolongement des dynamiques internes aux collectivités, la mise en œuvre d'un pilotage proactif et ouvert¹⁵ est également nécessaire à l'échelle du territoire pour maximiser la création de valeur. Les technologies numériques constituent en effet une formidable opportunité d'offrir une expérience utilisateur enrichie par rapport aux relations traditionnelles citoyens / administration, en proposant notamment des interfaces multicanal, adaptables et personnalisables, favorisant les contributions individuelles ou collectives. Mais il est possible d'aller encore plus loin dans « le continuum des modes de coproduction du service public »¹⁶.

De nouvelles formes de coopération avec les acteurs privés, y compris les géants du numérique, sont alors à construire et à formaliser

Les dynamiques d'information et de codécision peuvent être soutenues en déployant des plateformes participatives plus ou moins interactives, parfois couplées à des outils de visualisation en 3D¹⁷. Un potentiel immense s'ouvre donc pour s'engager dans des dynamiques de cocréation de valeur, entendue comme toutes ces situations où la valeur

n'est pas créée de façon descendante depuis un producteur vers un consommateur, mais coconstruite par agrégation de savoirs et de connaissances¹⁸. De nouvelles formes de coopération avec les acteurs privés, y compris les géants du numérique, sont alors à construire et à formaliser, renouvelant les cadres de la régulation publique¹⁹, dans une logique collaborative construite autour d'une double vision d'intérêt général et d'inclusion numérique, dépassant les frontières organisationnelles, juridiques et institutionnelles actuelles en mettant au centre les politiques publiques plutôt que les structures.

Par une approche renouvelée du pilotage des politiques publiques et en s'engageant activement dans la cocréation de valeur, les collectivités locales et les acteurs des territoires ont donc d'immenses opportunités à saisir pour dépasser une digitalisation parfois subie et un numérique trop souvent réduit à ses dimensions techniques. Le défi est de taille, s'agissant d'un domaine qui peut très vite apparaître comme inaccessible et réservé aux experts. Pourtant, l'essentiel se situe sur les terrains politiques et stratégiques. Or, les collectivités locales ne pourront seules relever ces défis, sans soutien financier et méthodologique, mais également sans incitation à engager des actions fédératrices et mutualisées. La poursuite et l'amplification des initiatives de l'Etat en faveur de Territoires Intelligents et Durables²⁰ doit ainsi constituer une priorité pour le prochain quinquennat.

1. 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, p.17

2. Maurel, Christophe, et Julien Batac. 2020. « La Face Cachée de La Digitalisation Dans Les Collectivités Territoriales ». *The Conversation*. 9 juin 2020. <http://theconversation.com/la-face-cachee-de-la-digitalisationdans-les-collectivites-territoriales-131527>

3. Règlement Général pour la Protection des Données adopté par l'Union Européenne en 2017

4. Plan Action Publique 2022 prévoyant la dématérialisation de 100% des démarches administratives à l'horizon 2022

5. Plan Très Haut Débit prévoyant la couverture de 100% du territoire en fibre optique

6. Conseil d'Etat. 2017. *Etude annuelle - Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*
7. 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.
8. Walravens, Nils. 2015. « Qualitative Indicators for Smart City Business Models: The Case of Mobile Services and Applications ». *Telecommunications Policy* 39(3-4): 218-40. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2014.12.011>.
9. Belot, Luc. 2017. « De la "Smart City" au Territoire d'intelligence(s) » ; 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 ; Data Publica, et KPMG. 2021, *op. cit.*
10. Pour une présentation exhaustive de la littérature sur les Smart Cities et les thématiques dominantes, voir notamment Sharifi, A.; Allam, Z.; Feizizadeh, B.; Ghamari, H. "Three Decades of Research on Smart Cities :Mapping Knowledge Structure and Trends". *Sustainability* 2021, 13, 7140, <https://doi.org/10.3390/su13137140>
11. Minvielle N. et Wathelet O. (2020), « Smart City : d'autres imaginaires existent pour une ville intelligente », *The Conversation*, 23 avril 2020, www.theconversation.com, consulté le 1er fév. 2022
12. Courmont, Antoine. 2019. « Ce que l'open data fait à l'administration municipale: La fabrique de la politique métropolitaine de la donnée ». *Réseaux* N°218 (6): 77. <https://doi.org/10.3917/res.218.0077> ; Courmont, Antoine. 2021. *Quand la donnée arrive en ville : open data et gouvernance urbaine*. PUG
13. CNFPT. 2021. « Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la Fonction Publique Territoriale - Volet prospectif ». <https://www.cnfpt.fr/sinformer/mediatheque/etudes/etude-impacts-transition-numeriquemetiers-territoriaux-volet-2/national>
14. Cardon, Dominique. 2019. *Culture numérique*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.cardo.2019.01>.
15. Carassus, David, et Kemo Baldé. 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*, n° NS-7(janvier). <https://doi.org/10.4000/fcs.3990>.
16. Osborne, Stephen P., et Kirsty Strokosch. 2013. « It Takes Two to Tango? Understanding the Co-Production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives: It Takes Two to Tango? » *British Journal of Management* 24 (septembre): S31-47. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>.
17. 3D pour « trois dimensions ». *De plus en plus de collectivités expérimentent des solutions mobilisant les techniques*

de restitution 3D avec le développement des jumeaux numériques (Banque des Territoires. 2021. « Miroir, miroir ... : le jumeau numérique du territoire ». Banque des Territoires.).

18. Vargo, Stephen L., et Robert F. Lusch. 2008. « Service-Dominant Logic: Continuing the Evolution ». *Journal of the Academy of Marketing Science* 36 (1): 110. <https://doi.org/10.1007/s11747-007-0069-6>.)

19. Staropoli, Carine, et Benoît Thirion. 2019. « Digital New Deal : les relations public-privé dans la smart city ». Les « Policy Papers » de la Chaire EPPP, n° 2 (mai): 14.

20. <https://www.gouvernement.fr/innovation-territorial-lancement-de-l-appel-a-projets-territoires-intelligentset-durables> consulté le 23/12/21 à 15h01