



HAL
open science

Smart City ? La technologie ne fait pas tout !

Pascal Frucquet, David Carassus, didier chabaud, Pierre Marin

► **To cite this version:**

Pascal Frucquet, David Carassus, didier chabaud, Pierre Marin. Smart City ? La technologie ne fait pas tout !. 2023. hal-04355998

HAL Id: hal-04355998

<https://univ-pau.hal.science/hal-04355998v1>

Submitted on 20 Dec 2023

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.

Vers la *Smart City* ? La technologie ne fait pas tout !

Depuis 15 ans, l'action publique locale a été profondément impactée par l'essor des technologies numériques : déploiement de la fibre optique ([Plan France Très Haut Débit](#)), 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](#), 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](#), 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 [capitalisme de surveillance](#).

Dans ce contexte, les acteurs publics locaux français ont notamment réagi en s'emparant du concept d'origine anglosaxonne 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 ». Cette dynamique a alors fait l'objet d'une attention particulière de l'État au regard des enjeux économiques et de souveraineté numérique. [Trois grands rapports](#) ont ainsi été commandités entre 2017 et 2021. 200 projets de ce type y ont été recensés en 2021. Depuis, la dynamique s'est renforcée avec le lancement de l'appel à projet Territoires Intelligents et Durables en 2022. Une [communauté des territoires connectés](#) est en cours de mise en place sous l'égide la Banque des Territoires.

La compréhension des modalités de mise en œuvre de ce type de politiques et des conditions de leur réussite est donc indispensable. C'est l'objet de [deux publications récentes](#), nourries 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](#). Ainsi, deux grands facteurs clés de succès émergent pour expliquer la réussite de ces démarches innovantes.

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](#) et sont souvent très larges car la *Smart City* propose une [vision holistique de la gestion urbaine et territoriale](#) : 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-solutionnisme qui a particulièrement marqué les premières années de la *Smart City*.

C'est pourquoi nos travaux nous ont d'abord permis d'observer l'importance de penser la *Smart City* selon les [cadres](#) de la littérature relative au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques. Les politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents 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* ».

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](#) 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 le niveau 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 [gouvernance « 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 économique, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ou des habitants et citoyens. Sur ce dernier point, [le potentiel de co-création 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.

Déconstruire ou construire différemment la *Smart City* ?

[« Faut-il déconstruire la *Smart City* ? »](#) ? La question est récurrente dans la très riche littérature académique et professionnelle consacrée au sujet. Elle témoigne de l'importance du questionnement sur les finalités de ces politiques publiques, qui ne doivent pas se limiter aux seules dimensions technologiques.

De notre point de vue, l'enjeu est plutôt de poursuivre la construction de politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents, ou plutôt de politiques de Villes et de [Territoires « connectés »](#), pour dépasser les limites sémantiques de la traduction en français du mot *smart* et mieux valoriser les dynamiques d'interconnexion technologique et humaines à l'œuvre. Ces politiques de Villes et de Territoires connectés doivent alors être assorties d'objectifs ambitieux et multi-dimensionnels, co-construits avec les parties prenantes des territoires, portés par une gouvernance à la fois proactive et ouverte, et inscrites dans de co-évaluation de leurs résultats.