

Droit communal et Smart city – Étude des déclarations de politique communale et des programmes stratégiques transversaux en Région wallonne

Nathan FLORE
(ULiège)

Solène BARTHELEMY
(CAIF)¹

Geoffrey GRANDJEAN
(ULiège)²

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	2
2.	La déclaration de politique communale	3
2.1.	L'historique de la déclaration de politique communale	3
2.2.	La législation en vigueur	4
3.	Le programme stratégique transversal	4
3.1.	L'historique du programme stratégique transversal	5
3.2.	La législation en vigueur	6
3.3.	Les modalités de rédaction	8
3.4.	L'articulation de la déclaration de politique communale et du programme stratégique transversal	9
4.	La méthodologie	9
5.	Le concept de smart city, évolutif et protéiforme	10
6.	La smart city et la ville intelligente	12
7.	L'usage du concept de smart city au sein des communes wallonnes	12
8.	La typologie des <i>objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et projets et actions smart city</i> dans les programmes stratégiques transversaux	14
8.1.	Les objectifs stratégiques	14
8.2.	Les objectifs opérationnels	16
8.3.	Les projets/actions	18
9.	L'articulation entre la déclaration de politique communale et le programme stratégique transversal : analyse empirique	19
10.	L'idéal-type de la smart city dans les communes wallonnes	20
11.	Les limites et les perspectives de recherche	20
12.	Conclusion	20

1. Introduction

En vertu du décret du 19 juillet 2018³, le programme stratégique transversal (PST) est obligatoire pour toutes les communes de la Région wallonne, à l'exception des communes appartenant à la Communauté germanophone. Cette récente généralisation du PST constitue un enjeu politique et administratif majeur, ainsi qu'une contrainte importante en termes de ressources communales. « L'outil de gouvernance »⁴ que constitue le PST a en outre une amplitude large, puisqu'il a vocation à englober la totalité des objectifs stratégiques d'une commune pour la législature⁵. Les recherches empiriques sur le PST sont pourtant quasi-inexistantes⁶.

Cette récente généralisation du PST au sein des communes wallonnes de langue française se combine à l'obligation, introduite par la loi du 5 février 2001⁷, d'adopter une déclaration de politique communale (DPC). Les deux documents stratégiques coexistent donc, y compris dans l'article L1123-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (C.D.L.D.), qui règle à présent leur adoption. Cette situation soulève des questions théoriques en ce qui concerne les objectifs respectifs de ces documents stratégiques et l'articulation entre ces derniers.

1. Cellule Audit de l'Inspection des finances pour les Fonds européens.

2. Cet article a été publié dans le cadre du Seal of Excellence 2022 de l'Unité de recherche Cité (ULiège).

3. Décret de la Région wallonne du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n° 519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire entre les membres du personnel statutaire des communes et des centres publics d'aide sociale qui ont un même ressort, *M.B.*, 28 août 2018.

4. C.D.L.D., art. L1123-27, § 2.

5. Il intègre notamment tous les plans stratégiques communaux (programme communal de développement rural, plan communal de mobilité etc.).

6. C. FALLON, F. HANSOUL, et D. PIRON, « Programme stratégique transversal (PST) et gouvernance locale en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016, vol. 14, pp. 5-52.

7. Loi du 5 février 2001 modifiant l'article 66 de la loi provinciale et insérant un article 242bis dans la nouvelle loi communale, en ce qui concerne le programme de politique générale, *M.B.*, 23 mars 2001, art. 3.



Par ailleurs, le *Baromètre wallon des Smart Cities 2021*⁸ a montré que l'obligation d'adopter un PST combinée au lancement de l'appel à projets « Smart Region Territoire intelligent » de la Région wallonne a contribué à la formalisation des démarches smart city des communes wallonnes dans ce document et, dans une moindre mesure, dans leur DPC. Néanmoins, l'analyse proposée par le *Baromètre* repose sur un questionnaire autorapporté, qui ne nous permet pas de caractériser les politiques publiques que les communes répondantes qualifient de projets « smart city ».

Notre contribution se propose dès lors d'observer la formalisation des projets smart city au sein des DPC et PST des communes wallonnes. Autrement dit, il s'agit d'analyser les manières dont les projets smart city s'intègrent au droit communal wallon. Pour ce faire, nous contextualisons d'abord la généralisation de la DPC et du PST, en présentant une analyse des PST adoptés pour la législature 2018-2024, et en tirant un premier bilan sur le plan du contenu des PST en matière de politiques smart city. Nous décrivons ensuite sous forme typologique la nature des *objectifs stratégiques, objectifs opérationnels, projets et actions*⁹ visant à opérationnaliser les démarches smart city des communes wallonnes. Nous nous penchons enfin sur l'articulation entre DPC et PST à travers une analyse systématique des dyades formées par ces documents.

2. La déclaration de politique communale

Généralisée dix-sept ans avant le PST, la DPC constitue désormais une formalité juridique et politique bien établie. Cette section revient sur sa genèse, sur sa définition actuelle, et sur la législation en vigueur.

2.1. L'historique de la déclaration de politique communale

Bien qu'avant 2001 un grand nombre de collèges communaux avaient pour habitude de présenter une « feuille de route » politique pour la législature ou

sous forme annualisée¹⁰, aucune obligation de ce genre ne pesait sur les communes. Les sénateurs Paul Wille, Chokri Mahassine et Frans Lozie présentèrent en juin 2000 une proposition de loi¹¹ modifiant l'article 66 de la loi provinciale et insérant un article 242*bis* dans la nouvelle loi communale, en ce qui concerne le programme de politique générale. Tous trois soulignèrent dans les développements de cette proposition de loi que nonobstant les dispositions en vigueur à l'époque concernant le suivi du budget et des comptes, les conseillers communaux ne disposaient pas d'un outil leur permettant d'évaluer l'action du collège sur le long terme¹². En effet, en vertu de l'article 96 de la nouvelle loi communale, le collège était contraint de communiquer aux conseillers un document présentant tout projet d'adoption/modification du budget ou des comptes sept jours francs avant délibération ainsi qu'un rapport « défini[ssant] la politique générale et financière de la commune et synthétis[ant] la situation de l'administration et des affaires de la commune »¹³. Si ces documents permettaient une évaluation des projets du collège sur le court terme, ils s'avéraient insuffisants pour permettre un suivi de long terme. La proposition de loi de Wille et consorts donna lieu à la présentation d'un projet de loi, dont l'exposé introductif défendait la plus-value du futur « programme de politique générale » dans les mêmes termes que la proposition. Le texte fut voté, et l'obligation d'adopter une DPC introduite à travers l'insertion d'un article 242*bis* dans la nouvelle loi communale, par la loi du 5 février 2001¹⁴. La loi disposait dès lors que « dans les trois mois après l'élection des échevins, le collège soumet au conseil communal un programme de politique générale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ». Ce programme de politique générale était alors affiché¹⁵ et publié de la façon prescrite par le conseil communal. Nous retrouvons ici trois caractéristiques principales conservées dans l'actuelle DPC : non-exhaustivité, échelle pluriannuelle et publicité du document¹⁶. L'article 242*bis* de la nouvelle loi communale fut codifié en l'état dans l'article L1123-27 du C.D.L.D. par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux¹⁷. Cependant l'article 2 du décret du Parlement wallon du 19 juillet

8. J. RANDAXHE, « Baromètre wallon des Smart Cities 2021-Smart City & Smart Région-Transition durable et intelligente de la Wallonie », *Smart City Institute*, 2022, p. 39.
9. Nous reprenons ici la terminologie du Service public de Wallonie. Voir SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, « Programme Stratégique Transversal, Guide méthodologique », *SPW Éditions*, 2018.
10. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, « L'année communale 2000-2001 », 2001, p. 14, cité par J.-M. VAN BOL, « Le programme de politique générale, sa mise en œuvre et le rôle de l'administration », *Droit communal*, 2007, n° 2, p. 34. Voir également l'exposé des motifs et la discussion générale du projet de loi modifiant l'article 66 de la loi provinciale et insérant un article 242*bis* dans la nouvelle loi communale, en ce qui concerne le programme de politique générale, Chambre, 2000-2001, séance du 27 décembre 2000, DOC 50 0996/003.
11. Proposition de loi modifiant l'article 66 de la loi provinciale et insérant un article 242*bis* dans la nouvelle loi communale, en ce qui concerne le programme de politique générale, Sen., 2000-2001, séance du 22 juin 2000, Doc n° 2-490/1.
12. Voir aussi l'exposé des motifs et la discussion générale précités du projet de loi modifiant l'article 66 de la loi provinciale et insérant un article 242*bis* dans la nouvelle loi communale.
13. Nouvelle loi communale, art. 96.
14. Loi du 5 février 2001 précitée, art. 3.
15. Selon les dispositions de l'article 112 de la nouvelle loi communale.
16. J.-M. VAN BOL, *op. cit.*, p. 34.
17. *M.B.*, 12 août 2004.



2018¹⁸ remplaça le texte issu de l'article 242*bis*. Le programme de politique générale fut ainsi changé en « déclaration de politique communale », et le délai de soumission du document au conseil réduit à deux mois.

2.2. La législation en vigueur

En droit positif, la DPC est définie comme un document présenté par le collège au conseil, « (...) couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu'un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière »¹⁹. Nous voyons ici que ce document n'a pas vocation à être exhaustif, mais est néanmoins destiné à coucher sur papier les objectifs politiques du collège et une ébauche de vision budgétaire à long terme. Le collège soumet la DPC au conseil dans les deux mois²⁰ qui suivent la désignation des échevins. Le document est ensuite publié conformément à l'article L1133-1 C.D.L.D., « de la manière prescrite par le conseil communal », et sur le site internet communal²¹. Les trois caractéristiques initiales de la DPC ont donc été préservées, avec l'ajout d'une composante budgétaire.

Contrairement à la procédure prévue dans le cas du PST²², le C.D.L.D. ne prévoit pas de transmission de la DPC au gouvernement wallon, et ce dernier ne semble pas avoir l'intention d'adopter une approche répressive de l'obligation d'adoption dans les deux mois de la désignation des échevins²³. Au contraire, le gouvernement choisit visiblement la même attitude bienveillante qu'en cas de non-adoption d'un PST (cf. *infra*). Cette attitude gouvernementale semble avoir été constante : Jean-Marie VAN BOL écrivait déjà en 2007 qu'aucune sanction n'avait été prononcée à l'encontre des communes qui n'avaient pas adopté de DPC pour la législature 2001-2006²⁴.

3. Le programme stratégique transversal

Fruit d'une réflexion décennale sur la planification stratégique, l'adoption d'un PST est obligatoire pour toutes les communes wallonnes de langue française. Cette généralisation du PST a été justifiée de différentes façons. Le Ministre Paul Furlan, en réponse à une question de la députée Isabelle Simonis antérieure au projet pilote qui a conduit à cette généralisation, affirmait que le PST faciliterait et visibiliserait le travail des fonctionnaires, optimiserait les finances locales, et permettrait aux citoyens de suivre l'avancement de l'action publique locale²⁵. Six ans plus tard, la Ministre Valérie de Bue avançait durant la discussion générale de son projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976²⁶, que le PST améliorerait le fonctionnement des services communaux²⁷, renforcerait le dialogue entre responsables politiques et administration et augmenterait le contrôle démocratique de l'action publique locale via une transparence accrue²⁸. En pratique, le PST procède de la diffusion du *new public management* (NPM) au sein de la Région wallonne. Illustrant cette tendance, Christophe Collignon déclarait, durant la discussion du projet, qu'« une commune doit se perfectionner et doit être gérée à l'image de l'entreprise sous la réserve que l'entreprise a un autre objectif »²⁹. En 2011, Paul Furlan, à l'origine de la création du PST, écrivait dans sa préface de *Mouvement communal* que « les pouvoirs locaux trouveraient à [son] sens, un réel intérêt à s'inspirer de la gestion d'entreprise afin de professionnaliser la gestion communale, tout du moins, pour ce qui concerne la planification stratégique »³⁰. Le PST relève plus précisément du versant *managérialiste* du NPM, qui distingue le pouvoir politique, qui définit les objectifs stratégiques, de l'administration, dont le rôle est de mettre en œuvre les objectifs arrêtés³¹. En effet le PST et la réforme des grades légaux³² concourent à un renforcement du directeur général, véritable responsable de l'administration, et à l'avènement d'une action publique locale par projet, dans laquelle les agents sont relativement autonomes

18. Décret du 19 juillet 2018 précité ; Décret intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale, *M.B.*, 28 août 2018, p. 66797. Par convention, l'appellation « décret du 19 juillet 2018 précité » fera ici référence au premier de ces deux décrets de même date.
19. C.D.L.D., art. L1123-27, § 1^{er} [nous soulignons].
20. Ce délai été raccourci d'un mois par l'article 2 du décret du 19 juillet 2018 précité. Cf. *supra*.
21. C.D.L.D., art. L1123-27, § 1^{er}.
22. C.D.L.D., art. L1123-27, § 3.
23. La Ministre de Bue affirmait en 2019 que « Le non-respect du délai prévu ne génère pas, en effet, de sanction juridique particulière. Cela serait contre-productif ». Réponse donnée le 14 février 2019 à la question de C. Versmissen-Sollie, *Q.R.*, Parl. w., 2018-2019, Dossier n° 116. Le Ministre Collignon n'a pas, à ce jour, réaffirmé cette approche bienveillante, mais rien ne laisse présager d'un changement de politique en la matière.
24. J.-M. VAN BOL, *op. cit.*, p. 35.
25. Réponse donnée le 9 mars 2012 à la question d'I. Simonis, *Q.R.*, Parl. w., 2011-2012, dossier n° 210.
26. Projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale, discussion générale, *Doc.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1137-1, p. 9.
27. Par la planification, la priorisation et l'évaluation des projets communaux.
28. *Ibid.* p. 11.
29. *Ibid.*, p. 13.
30. P. FURLAN, Préface, *Mouvement communal*, n° 863, 2011.
31. C. FALLON, F. HANSOUL, et D. PIRON, *op. cit.*, p. 37.
32. G. GRANDJEAN et J. SORCE, « Le processus décisionnel relatif à la réforme des grades légaux en Région wallonne ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018, n° 7, pp. 5-52.



tout en étant évalués, en bout de course, selon le nombre d'actions menées à bien³³. La division du PST en un volet interne³⁴ et un volet externe contribue également à renforcer le rôle du directeur général (DG) dans la transformation de l'administration lors de la mise en œuvre du volet interne³⁵.

3.1. L'historique du programme stratégique transversal

Nous recontextualisons ici la genèse et l'évolution du PST, de la sollicitation des communes après le *Contrat d'Avenir* de 1999³⁶ à la généralisation du PST en 2018, en passant par le projet pilote lancé en 2012.

Face à l'ampleur des difficultés économiques de la Région, le Gouvernement wallon Di Rupo I³⁷ (1999-2000) présenta en 1999 le Contrat d'avenir pour la Wallonie (CAW). Le ministre-président déclarait alors que le CAW constituait un « plan stratégique (...) pour un redressement durable de la Wallonie »³⁸. Le but du gouvernement était de mettre en place « une stratégie globale, c'est-à-dire intégrée, novatrice et évolutive »³⁹. Le CAW précisait ainsi les principaux domaines d'action des mandataires wallons pendant la sixième législature, dans le but de soutenir la relance et le développement de leur région⁴⁰. Pour mener à bien le « redressement »⁴¹, le gouvernement wallon souhaitait requérir la contribution des pouvoirs locaux. Pour ce faire, le contrat d'avenir local (CAL) fut lancé en 2003. Celui-ci était défini comme « une projection dans le temps des actions qu'une commune peut mener pour la gestion durable de son cadre de vie »⁴². Cependant, les acteurs de terrain jugèrent que le projet était trop complexe à mettre en œuvre, et le succès attendu ne se concrétisa pas⁴³. Parallèlement à cette initiative, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) fournissait depuis 2004 des efforts pour appuyer la réflexion sur un outil de planification stratégique local. À cet égard, l'organisme remit des mémorandums à la Région wallonne à deux reprises : en 2004 et en 2009⁴⁴. Ceux-ci exprimaient la

volonté de l'UVCW de disposer d'un outil de gestion stratégique conçu pour les pouvoirs locaux. Cependant, l'Union souhaitait que ce nouvel instrument de gestion se démarque du contrat d'avenir local, dont la planification était jugée relativement complexe⁴⁵. Le Gouvernement wallon Demotte II⁴⁶ fut installé pour la législature 2009-2014, à l'issue des élections régionales de 2009. L'idée du programme stratégique transversal fut lancée l'année de ces élections par Paul Furlan, ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville qui, fort de son expérience à la présidence de l'UVCW, décida de mener une vaste réflexion sur la possibilité de généraliser un système de planification stratégique dans les communes de Wallonie⁴⁷. Notons que selon Paul Furlan, le choix du terme « programme » reflète la dimension intrinsèquement politique du PST, contrairement à l'appellation « plan »⁴⁸.

Le processus fut divisé en deux phases : d'abord un projet pilote couvrant la législature 2012-2018, ensuite la généralisation de cet outil si l'évaluation du projet pilote s'avérait concluante. La première phase, qui s'étendait sur la législature 2012-2018, débuta en janvier 2013. Un nombre significatif de communes (132) marquèrent leur intérêt en envoyant leur candidature pour mars 2013, mais seulement 24 communes⁴⁹ furent retenues en avril 2013 pour participer au projet pilote. Elles furent choisies sur la base de cinq critères, dans l'optique d'avoir un panel aussi hétérogène que possible : la taille de la commune (nombre d'habitants), la situation géographique, le caractère rural/urbain des communes, l'éventuelle soumission à un plan de gestion et le degré d'engagement dans une démarche stratégique⁵⁰. Les communes pilotes durent déposer leur PST pour février 2014⁵¹. La cellule PST de la DGo5⁵², le cabinet du Ministre Furlan et l'UVCW les accompagnèrent tout du long de l'expérience. Les résultats du projet pilote emportèrent la conviction du Gouvernement wallon, qui décida de généraliser la démarche PST pour les communes et Centres publics d'action sociale (CPAS) wallons⁵³. L'adoption de deux

33. C. FALLON, F. HANSOUL, et D. PIRON, *op. cit.*, p. 37.

34. Le volet interne comprend les actions qui portent sur l'administration communale. Le volet externe concerne les projets liés aux autres matières (cf. *infra*).

35. *Ibid.*

36. Contrat d'avenir pour la Wallonie, *Doc.*, Parl. w., 1999-2000, séance du 20 janvier 2000, 80-1.

37. PS-PRL-Ecolo.

38. Communication sur le Contrat d'Avenir du Gouvernement wallon, *C.R.I.*, Parl. w., 1999-2000, session du 26 janvier 2000 n° 10, p. 5.

39. Contrat d'avenir pour la Wallonie, *op. cit.*, p. 4.

40. Communication sur le Contrat d'Avenir du Gouvernement wallon, *op. cit.*, p. 5.

41. *Ibid.*

42. M. LAMBERT, « La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer », Union des villes et communes de Wallonie, disponible à l'adresse suivante : La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer (uvcw.be), 7 mai 2007, consulté le 2 janvier 2023.

43. C. FALLON, F. HANSOUL, et D. PIRON, *op. cit.*, p. 8.

44. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, « Mémorandum 2004. La commune : l'autorité proche, le service adéquat »; 2004. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, « Mémorandum 2009. La commune, l'efficacité de la proximité », 2009.

45. C. FALLON, F. HANSOUL, et D. PIRON, *op. cit.*, p. 8.

46. PS-CDH-Ecolo.

47. P. FURLAN, « Programme stratégique transversal communal », *Mouvement communal*, n° 862, 2011, p. 4.

48. Réponse donnée le 14 mai 2012 à la question de C. Cassart-Mailleux, *Q.R.*, Parl. w., 2011-2012, Dossier n° 285.

49. Chapelle-lez-Herlaimont, Fauvillers, Floreffe, Gembloux, Hannut, Herbeumont, Houyet, La Hulpe, La Louvière, Liège, Limbourg, Marche-en-Famenne, Modave, Namur, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Péruwelz, Sambreville, Soignies, Thuin, Tournai, Virroinval, Walcourt, Wanze et Wavre.

50. Réponse donnée le 2 mai 2013 à la question de M. Targnion, *Q.R.*, Parl. w., 2012-2013, Dossier n° 200.

51. Compte-rendu intégral de la séance publique de commission des affaires intérieures et du tourisme du 22 octobre 2013, du Parlement wallon, p. 53.

52. Maintenant SPW IAS (SPW Intérieur et Action sociale).

53. SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, *op. cit.*, p. 6.



décrets du 19 juillet 2018⁵⁴ intégra le PST au C.D.L.D. et le rendit obligatoire pour les CPAS et les communes wallonnes de langue française dès la mandature 2018-2024 (cela correspond à la deuxième phase).

3.2. La législation en vigueur

Aux termes de l'article L1123-27, § 2, du C.D.L.D., « Le programme stratégique transversal est un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition ». Dans cette sous-section, nous décrivons les mécanismes d'adoption et d'évaluation des PST communaux, le rapport entre le PST et les missions des grades légaux, ainsi que le lien entre le PST et les autres plans communaux.

3.2.1. L'adoption

Le collège communal soumet le PST au conseil dans les six mois qui suivent la désignation des échevins ou l'adoption d'une motion de méfiance collective. À cette occasion, le PST présenté est débattu publiquement au conseil, qui prend ensuite acte du document⁵⁵, sans le voter⁵⁶. Notons qu'exceptionnellement, le délai d'adoption du PST de six mois a été allongé à neuf mois pour la législature 2018-2024⁵⁷, afin de laisser aux communes le temps de s'adapter pour la première adoption obligatoire du PST. La prise d'acte du conseil est communiquée au Gouvernement wallon⁵⁸. Le contenu du PST ne fait cependant l'objet d'aucune tutelle. C'est la démarche d'adoption du PST qui est obligatoire. Cependant cette adoption n'est ni requise pour avoir accès à des subsides⁵⁹ ni sanctionnée. Les ministres des Pouvoirs locaux successifs ont en effet

affirmé que le Gouvernement wallon était dans une optique non répressive⁶⁰. Le Ministre Pierre-Yves Dermagne a tout de même rappelé que les communes avaient tout intérêt à adopter un PST : l'adoption de ce dernier constitue une obligation légale, ce document revêt un grand intérêt pour l'action publique locale, et la procédure d'évaluation des grades légaux ne peut en principe commencer qu'une fois le PST adopté⁶¹.

Au 12 mars 2020, 222 communes wallonnes de langue française sur 253 (88 %) avaient adopté un programme stratégique transversal⁶². Au 31 décembre 2022, ce sont 243 communes (96 %) qui ont adopté un PST pour la législature 2018-2024, d'après notre récolte documentaire⁶³.

3.2.2. L'évaluation

Le PST doit être évalué au moins deux fois par législature : à mi-législature et au terme de celle-ci⁶⁴. L'évaluation est effectuée par le collège. Celle de fin de législature est réalisée sur la base du rapport d'exécution du PST rédigé par le comité de direction (CODIR) de la commune⁶⁵. Le conseil prend acte du rapport d'exécution et de cette évaluation « dans le courant du premier semestre de l'année du renouvellement intégral des conseils communaux »⁶⁶. Ces deux documents sont également transmis au collège communal de la législature suivante⁶⁷. Si le C.D.L.D. ne précise pas plus avant les modalités d'évaluation du PST, le Service public de Wallonie (SPW) suggère une évaluation annuelle, concomitante à l'adoption du budget communal⁶⁸. Le SPW met en évidence la pluralité des acteurs susceptibles de participer à l'évaluation, qui peut impliquer des citoyens, des entreprises ou associations locales, des experts, ou encore des consultants en plus de l'administration communale et du collège. Au sein de l'administration, un

54. Décret du 19 juillet 2018 précité ; Décret du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale, *M.B.*, du 28 août 2018.

55. C.D.L.D., art. L1123-27, § 2.

56. Il s'agit bien d'une prise d'acte : l'approbation du Conseil sur le contenu du PST n'est pas requise ici. Voir la discussion générale du projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale (Doc. 1137 (2017-2018) N° 1). La ministre a explicité cette distinction, affirmant que « On a considéré que c'est le collège qui pilote le management de la ville. Ce n'est pas le conseil qui doit voter un outil qui ressort de la compétence du collège. Le conseil en prend connaissance, en prend acte, il peut y avoir un débat au sujet du PST, mais ce n'est pas au conseil à voter le PST. » Projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans le code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n° 519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire du personnel entre les membres du personnel statutaires des communes et des centres publics d'aide sociale qui ont un même ressort et projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, discussion générale, *C.R.I.C.*, Parl. w., 2017-2018, séance du 5 juillet 2018, n° 180, p. 19.

57. C.D.L.D., art. L1123-27, § 2.

58. C.D.L.D., art. L1123-27, § 3.

59. Contrairement à l'adoption d'un programme communal de développement rural, par exemple (décret de la Région wallonne du 6 juin 1991 relatif au développement rural, *M.B.*, 3 septembre 1991, art. 12.).

60. Discussion générale précitée du projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans le code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n° 519 du 31 mars 1987 et du projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976, p. 17 ; Réponse donnée le 12 mars 2020 à la question de C. Cassart-Mailleux, *Q.R.*, Parl. w., 2019-2020, dossier n° 115 ; Réponse donnée le 22 février 2022 à la question de L. Devin, *Q.R.*, Parl. w., 2021-2022, dossier n° 194.

61. Réponse précitée du 12 mars 2020 à la question de C. Cassart-Mailleux.

62. *Ibid.*

63. Dix communes n'ont pas encore adopté de PST : Berloz, Braine-le-Château, Chièvres, Doische, Erquelines, Flobecq, Grâce-Hollogne, Houyet, Morlanwelz et Trooz.

64. C.D.L.D., art. L1123-27, § 2.

65. *Ibid.*

66. Comme le souligne l'équipe PST de la DGO5, cela permet d'éviter que les dépenses liées à l'évaluation du PST n'advienne pendant la période prudente et ne soient, le cas échéant, considérées comme des dépenses électorales. SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, *op. cit.*, p. 90.

67. C.D.L.D., art. L1123-27, § 2.

68. SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, *op. cit.*



rôle particulier peut également être attribué aux chefs de projets du PST pour l'évaluation⁶⁹. Celle-ci poursuit deux buts principaux, à savoir déterminer si les objectifs du PST ont été atteints, et faire preuve de réflexivité vis-à-vis du processus d'adoption et de mise en œuvre du PST⁷⁰. Cela suppose l'utilisation d'indicateurs d'avancement et de résultats. Les premiers sont centrés sur les outputs de l'administration, il s'agit de regarder si les projets prévus ont bien été mis en œuvre par l'administration communale. Les indicateurs de résultats visent eux à évaluer les outcomes des projets PST réalisés, c'est-à-dire l'impact de ces derniers⁷¹. Précisons néanmoins que les indicateurs d'avancement sont avant tout utilisés pour le monitoring et le pilotage quotidien de la mise en œuvre du PST, à travers la constitution d'un tableau de bord⁷². L'évaluation de mi-législature a notamment vocation à donner lieu à une actualisation du PST. Cependant, une multitude d'autres circonstances, comme l'octroi d'un subside, le manque ou l'excès d'ambition initial du PST ou encore la modification du budget peuvent conduire une commune à actualiser son PST⁷³. Si toutes les actualisations du PST ne doivent pas être présentées au Conseil, le SPW recommande qu'elles le soient lorsque des objectifs stratégiques ou opérationnels sont modifiés⁷⁴.

3.2.3. Le lien avec les autres plans communaux

Le PST a vocation à intégrer les schémas, programmes et plans sectoriels et stratégiques communaux. Ainsi ces divers plans peuvent être considérés comme des *actions/projets* du PST, ce qui permet de ne pas refaire le travail de diagnostic et de réflexion sectorielle et stratégique dans les domaines de politiques publiques déjà abordés par les initiatives antérieures⁷⁵. Les plans sectoriels tels que le plan communal de mobilité (PCM) ou le plan communal de développement de la nature (PCDN) s'intègrent facilement au PST. Les projets qu'ils comprennent sont tout simplement ajoutés au PST, dans la partie qui les concerne⁷⁶. Il en va de même pour les plans stratégiques, similaires dans l'approche, mais dont le PST se distingue sur plusieurs plans.

Les plans communaux stratégiques, à savoir l'agenda local 21 (AL21), le programme communal de développement rural (PCDR) et le schéma de développement communal (SDC), sont à certains égards proches de l'esprit du PST : ils comportent une phase de « diagnostic » plus ou moins poussée, et sont fondés sur la nécessité d'enclencher une réflexion stratégique destinée à orienter les politiques publiques communales. Néanmoins, le PST a été conçu comme un outil flexible et itératif, moins contraignant que ces plans⁷⁷. À titre d'exemple, le PST a été conçu pour être plus flexible que l'AL21, qui ne permet pas aux communes de prioriser clairement les actions relevant des différents piliers du développement durable⁷⁸. En outre, le PST n'est pas soumis à la tutelle et ne conditionne pas l'accès aux subsides de la région, contrairement au PCDR⁷⁹. Le SDC est, tout comme le PCDR, soumis à la tutelle, la décision par le conseil communal de l'adopter peut être renversée par le Gouvernement wallon⁸⁰.

L'article 3 du décret du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le C.D.L.D. et modifiant l'arrêté royal n° 519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire entre les membres du personnel statutaire des communes et des centres publics d'aide sociale qui ont un même ressort, a donné à la perspective de développement urbain (PDU)⁸¹ un statut particulier. L'article L1123-27/1 du C.D.L.D. définit cette perspective comme un « outil stratégique et opérationnel de gouvernance interne », qui « identifie les ambitions transversales de la commune à caractère urbain, à mettre en œuvre au cours de la législature communale ». Ces « ambitions transversales » s'inscrivent dans le cadre des sept objectifs régionaux visant à améliorer l'attractivité des communes urbaines, dont le septième est formulé comme suit : « créer des communes à caractère urbain intelligentes »⁸². Le PDU est donc destiné à enclencher, au sein des communes urbaines, une réflexion stratégique transversale portant sur les problématiques spécifiquement urbaines tout en orientant cette réflexion vers les objectifs régionaux en la matière. Le décret précise que les ambitions communales doivent être mises en œuvre en portant une attention particulière aux « quartiers prioritaires »⁸³ (art. L1123-27/1, § 2, C.D.L.D.).

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*

71. C. FALLON, F. HANSOUL, et D. PIRON, *op. cit.*, p. 32.

72. SERVICE public de WALLONIE, *op. cit.*

73. *Ibid.*

74. *Ibid.*

75. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, « Le PST : programme stratégique transversal communal, fiches focus ». Accessible sur le site de l'Union des villes et communes de Wallonie <https://www.uvcw.be>, 2022, consulté le 15 décembre 2022.

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*

78. *Ibid.*

79. Décret du 6 juin 1991 précité, art. 12.

80. Même si « Le refus d'approbation est prononcé uniquement pour violation du Code ou pour cause d'erreur manifeste d'appréciation ». Co. D.T., art. D.II.11, § 5.

81. Selon la Ministre De Bue dans le terme « perspective » a été choisi sur base des avis relatifs au projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale. D'après elle, le terme « plan » aurait pu prêter à confusion et impliquer que la PDU soit soumise à une étude d'incidence préalable. Discussion générale précitée du projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans le code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n° 519 du 31 mars 1987 et du projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976, p. 15.

82. Nous retrouvons ici le concept de ville intelligente (cf. *infra*).

83. La notion de « quartier prioritaire » est définie par le gouvernement, tout comme la procédure d'élaboration de la PDU (C.D.L.D., art. L1123-27/1, § 5).



3.2.4. Le programme stratégique transversal et les grades légaux

Selon le C.D.L.D., « Le programme stratégique transversal repose sur une collaboration entre le collège communal et l'administration »⁸⁴. Les grades légaux sont particulièrement impliqués dans cette collaboration, puisqu'au titre de l'article L1124-4, § 1^{er}⁸⁵, le directeur général (DG) est chargé de la mise en œuvre du PST, tout comme le directeur financier (DF) est chargé d'effectuer le suivi financier du PST en vertu de l'article L1124-40, § 1^{er} du C.D.L.D.⁸⁶. Dans cette perspective, le rapport de planification des DG, directeurs généraux adjoints (DGA⁸⁷) et DF est actualisé dans les deux mois qui suivent l'adoption du PST⁸⁸. Ce rapport, visé à l'article L1124-50 C.D.L.D., décrit la fonction et les objectifs individuels et opérationnels des grades légaux en vue de la réalisation des missions que leur confient les articles L1124-4 et L1124-40. Le rapport de planification est utilisé par le collège pour l'évaluation des grades légaux. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que « la mise en œuvre des objectifs opérationnels du programme stratégique transversal est une obligation de moyen et pas de résultat pour les grades légaux »⁸⁹.

Le CODIR, composé des DG, DGA, DF et, le cas échéant de responsables de services⁹⁰, « participe à l'élaboration du programme stratégique transversal et soutient le collège communal » et « assure le suivi du programme stratégique transversal dans le cadre de sa mise en œuvre »⁹¹. Rappelons également que le CODIR est en charge de la rédaction du rapport d'exécution qui sert de base à l'évaluation du PST de fin de législature dont le collège est chargé⁹². Il a donc, tout comme les grades légaux pris individuellement, un rôle primordial durant le processus de création, de mise en œuvre et d'évaluation du PST.

3.3. Les modalités de rédaction

Cette sous-section revient sur le processus et les modalités de rédaction du PST, tels que présentés dans le guide méthodologique *ad hoc* édité par le SPW⁹³.

La démarche PST d'une commune commence par une réflexion globale sur le calendrier du processus, les modalités de la communication relative à cette démarche, le rôle de chaque acteur interne de l'administration et la méthode de travail. Cette première réflexion aboutit à la fixation d'un calendrier et d'une procédure méthodologique de préparation, rédaction et évaluation du PST ; à la désignation d'un référent ou d'un comité de pilotage PST ; et à la construction d'un plan de communication décliné pour toutes les étapes de la démarche⁹⁴. Le SPW recommande, une fois cette étape préliminaire passée, de réaliser un état des lieux des ressources à disposition pour le PST, des valeurs de l'administration communale et des enjeux stratégiques pour la commune. Ceux-ci sont choisis après une analyse de données internes ou externes (Statbel, IWEPS, etc.) portant sur un maximum de dimensions de la vie de la commune concernée. Le cœur du PST, à savoir les objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et projets/actions, sont ensuite définis en combinant les objectifs du collège et l'état des lieux⁹⁵. Sur la base de ces choix, il s'agit de construire des indicateurs d'avancement et des critères d'évaluation, qui seront utilisés au fur et à mesure de la mise en œuvre du PST, lors des évaluations et dans la perspective d'une potentielle actualisation du document. Enfin les ressources sont réparties et une personne de référence ainsi qu'un calendrier précis sont arrêtés pour chaque projet/action⁹⁶.

Sur le plan du contenu, le PST adopte une structure pyramidale, et comprend deux volets, interne et externe. Les objectifs stratégiques se déclinent en effet en objectifs opérationnels, eux-mêmes déclinés en projets/actions. Chaque projet/action a sa fiche descriptive, qui comprend un chiffrage budgétaire, l'échéance temporelle, le degré de priorité ou encore les indicateurs d'avancement et de résultat de l'action/du projet. Le volet interne du PST porte sur les projets de transformation des processus internes de l'administration communale, là où le volet externe comprend les objectifs liés à la mise en œuvre des compétences de la commune.

84. Art. L1123-27, § 2.

85. Cette mission a été ajoutée au C.D.L.D. par l'article 6, 1^o du décret du 19 juillet 2018 précité.

86. Cette mission a été ajoutée au C.D.L.D. par l'article 16, 4^o, a) du décret du 19 juillet 2018 précité.

87. Rappelons que dans les communes de plus de 10 000 habitants, le Conseil a l'opportunité de nommer un DGA qui assiste le DG., C.D.L.D., art. L1124-15, § 1^{er}.

88. L'actualisation suivant le PST a été ajoutée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier des Centres publics d'action sociale, *M.B.*, 22 août 2013, art. 2. La circulaire de la Ministre de Bue du 16 juillet 2019 stipule qu'« à titre transitoire, pour le PST 2019-2025, l'actualisation du rapport de planification peut se faire dans les deux mois de la prise d'acte du programme stratégique transversal par le conseil ».

89. Circulaire du 16 juillet 2019 précitée, le soulignement figure dans la circulaire.

90. Art. L1211-3 § 1^{er}. Cette mission a été ajoutée au C.D.L.D. par le décret du 19 juillet 2018 précité, art 19 1^o.

91. *Ibid.*

92. *Ibid.*

93. SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, *op. cit.*

94. *Ibid.*

95. *Ibid.*

96. *Ibid.*



L'article L1123-27 du C.D.L.D., qui fonde l'adoption obligatoire d'un PST, crée aussi l'obligation d'adopter une DPC dans le chef des communes wallonnes. La sous-section suivante décrit l'articulation entre ces deux documents stratégiques.

3.4. L'articulation de la déclaration de politique communale et du programme stratégique transversal

Le PST avait initialement vocation à se suffire à lui-même et, dès lors, à remplacer la DPC, que l'on nommait alors « programme de politique générale »⁹⁷. En effet, en 2012, avant même le projet pilote du PST, le Ministre Paul Furlan déclarait que ce que l'on appelait alors le programme de politique générale serait superfluetatoire pour les communes qui décideraient d'adopter un PST⁹⁸. Il ajoutait : « concernant les particularités du PST par rapport au programme de politique générale, je répondrai que le PST va bien au-delà d'une simple déclaration d'intention, mais qu'il s'agit d'un véritable outil de gouvernance et d'évaluation de la politique communale »⁹⁹. À rebours de la position du ministre, l'UVCW défendait l'existence de la DPC, et plus précisément l'utilisation de la DPC dans le processus de rédaction du PST¹⁰⁰. La DPC fut finalement conservée en 2018 lors de la généralisation du PST.

Actuellement, l'articulation entre DPC et PST n'est curieusement pas décrite par le C.D.L.D. Seule la description de la DPC et du PST dans un seul et même article témoigne du lien entre ces deux documents. Néanmoins, la Ministre Valérie de Bue a expliqué en 2019 que le délai d'adoption de la DPC avait été réduit (2 mois après la désignation des échevins depuis l'entrée en vigueur du décret du 19 juillet 2018 contre 3 mois avant celle-ci) pour donner un « point de départ »¹⁰¹ aux communes pour la rédaction de leur PST, « qui [lui] traduit la DPC en objectifs stratégiques, en objectifs opérationnels et en actions concrètes »¹⁰². Dès lors, « un non-respect de ce délai [désormais de deux mois pour l'adoption de la DPC] n'est pas un drame absolu : le PST est la priorité »¹⁰³. Cette priorité semblait avoir pour origine, aux yeux de la ministre des Pouvoirs locaux de l'époque, l'utilisabilité et le potentiel du document pour soutenir l'action publique locale au quotidien, là où d'après elle, « par le

passé, la déclaration de politique communale, une fois adoptée par le conseil communal, était souvent quelque peu mise de côté »¹⁰⁴. La DPC est vue comme une façon de donner un horizon politique à l'échelle de la législature aux conseillers communaux¹⁰⁵, mais « le PST change considérablement la donne, puisque l'on passe d'un document purement politique (la DPC) à une véritable feuille de route pour les acteurs locaux, un outil stratégique pour le collège et l'administration »¹⁰⁶. Finalement, la conception de la différence entre DPC et PST qu'avait Valérie de Bue semble assez similaire à celle que défendait Paul Furlan : une DPC, au mieux, n'engage à rien, au pire, est assez vite jetée aux oubliettes de la politique locale. A contrario, pour eux, le PST représente un outil de support aux communes concret et effectif.

4. La méthodologie

La collecte des DPC et PST a porté sur les communes wallonnes de langue française. Les communes appartenant à la Communauté germanophone n'ont pas été incluses à l'analyse dans la mesure où depuis le transfert de compétences de la Région wallonne vers cette Communauté, celle-ci a adopté le décret communal du 23 avril 2018, qui n'impose que l'adoption d'un « programme de politique générale » (art. 62) et plus un PST comme l'énonçait le C.D.L.D. (art. L1123-27, § 2).

Notre procédure de collecte des DPC et PST a tiré parti de la publicité de ces documents, garantie par le C.D.L.D. Celui-ci dispose que la DPC et le PST doivent être publiés « conformément aux dispositions de l'article L1133-1 et de la manière prescrite par le conseil communal », ainsi que sur le site internet communal (art. L1123-27, § 1^{er}, pour la DPC et § 2 pour le PST). Nous avons donc recueilli ces deux documents sur le site internet de chaque commune. En pratique, la DPC ou le PST n'était pas accessible sur le site communal dans un quart des communes étudiées. Les communes dans ce cas ont été contactées par email puis, si nécessaire, par téléphone, entre octobre et décembre 2022. Dix communes n'ont pas adopté de PST pour cette législature¹⁰⁷, une commune¹⁰⁸ n'a pas adopté de DPC, et une commune ne nous a pas

97. Appelé « programme de politique générale » depuis l'entrée en vigueur du C.D.L.D. le 22 août 2004, ce document a pris le nom de « déclaration de politique communale » lors de la modification de l'article L1123-27 C.D.L.D par le décret du 19 juillet 2018 précité. (cf. *supra*).

98. Réponse précitée du 9 mars 2012 à la question d'I. Simonis ; Réponse précitée du 14 mai 2012 à la question de C. Cassart-Mailleux ; voir aussi M. BOVERIE, « Vade-mecum du PST », *Mouvement communal*, n° 862, 2011, p. 11.

99. Réponse précitée du 14 mai 2012 à la question de C. Cassart-Mailleux. Nous soulignons.

100. M. BOVERIE, « Le programme stratégique transversal (PST), de l'opération-pilote au décret », *Mouvement communal*, n° 932, 2018, p. 12.

101. Réponse précitée du 14 février 2019 à la question de C. Versmissen-Sollie.

102. *Ibid.*

103. *Ibid.*

104. *Ibid.*

105. *Ibid.*

106. *Ibid.*

107. Berloz, Braine-le-Château, Chièvres, Doische, Erquelinnes, Flobecq, Grace-Hollogne, Houyet, Morlanwelz et Trooz.

108. Farciennes.



transmis son PST¹⁰⁹. Nous avons ensuite utilisé une analyse de contenu descriptive¹¹⁰ pour analyser les données recueillies. Nous avons, pour ce faire, mené des recherches textuelles parmi les DPC et PST récoltés, en utilisant le logiciel Nvivo©. Ces recherches ont permis de rassembler les DPC et PST comprenant les expressions « smart city » ou « ville intelligente »¹¹¹. Précisons que nous n'avons pas consulté individuellement chaque DPC et PST pour déterminer quelle commune peut être considérée comme « smart » sur la base d'une définition opérationnalisée du concept de « smart city ». Notre objectif est ailleurs. Nous avons fait le choix d'analyser exclusivement les DPC et PST des communes qui se revendiquent du concept de « smart city »/« ville intelligente » dans la mesure où notre objectif est de comprendre ce que ce concept recouvre en pratique dans les documents stratégiques communaux. Les DPC et PST utilisant au moins un de ces concepts constituent donc le corpus de notre analyse.

La première étape a consisté en un codage individuel de chaque DPC et PST du corpus. Les « projets » et « actions » inclus dans une démarche smart city dans les DPC et PST ont ainsi été relevés manuellement et catégorisés. Dans les PST du corpus, la nature des « objectifs stratégiques » et « objectifs opérationnels » dans lesquels le concept de smart city était utilisé a également été codée. Le codage a constitué la base pour l'élaboration de typologies descriptives¹¹² des projets/actions, objectifs opérationnels et objectifs stratégiques smart city. Dans un second temps, nous avons isolé les fichiers des communes dont les DPC et PST mentionnent tous deux les concepts de smart city ou de ville intelligente, afin d'étudier le lien entre ces deux documents.

5. Le concept de smart city, évolutif et protéiforme

La première vague de recherches sur les smart cities, qui émergea dans les années 2000, est principalement issue des travaux d'ingénieurs nord-américains. Ces

premières recherches furent soutenues par les multinationales présentes sur le marché des capteurs et systèmes d'exploitation des données¹¹³. La recherche sur les smart cities se concentra donc d'abord sur les défis technologiques posés par l'application de ce concept. Le but affirmé de la smart city était, à cette époque, d'améliorer la gestion des infrastructures urbaines mises sous tension par l'extension des villes en utilisant les technologies de l'information et de la communication. Les réseaux de capteurs et de systèmes d'analyse de données urbaines étaient dès lors considérés comme étant les composants les plus cruciaux de la smart city dans la mesure où ils permettent de gérer la pollution, la mobilité ou encore les ressources urbaines avec plus d'efficacité¹¹⁴. Dans cette perspective *technocentrée*, la gouvernance urbaine est centralisée et les politiques publiques sont construites en utilisant les big data. Ce type de gouvernance s'inscrit dans la tradition moderniste de la planification urbaine des années 1930¹¹⁵.

La première mouture, technocentrée, du concept, ne fut pas accueillie de façon aussi consensuelle que la popularité actuelle de la smart city pourrait le laisser penser. Une série d'auteurs, le plus souvent issus des sciences sociales, s'y opposèrent, plus ou moins véhémentement. Ainsi, en 2008, Hollands¹¹⁶ dénonçait la gentrification, la privatisation des ressources urbaines, la perpétuation des inégalités sociales et le déterminisme technologique de la smart city, dans une importante contribution qui ouvrit la voie à des courants de recherche critiques des smart cities. S'en suivirent différentes recherches sur la *discipline* foucauldienne des smart cities et l'ordre moral créé par ces dernières¹¹⁷, l'éthos et le management néolibéral découlant du concept¹¹⁸ ou encore la smart city comme outil de marketing dans la concurrence interurbaine mondiale¹¹⁹.

Deux autres approches, *humaniste* et *collaborative*, se développèrent également à partir des années 2010, avec pour ambition d'améliorer la mise en œuvre de programmes smart city en y intégrant l'importance des compétences humaines¹²⁰. L'approche *humaniste*, établie principalement par des chercheurs européens,

109. Brugelette.

110. K. A. NEUENDORF, *The content analysis guidebook*, London, Sage, 2017, p. 53.

111. Nous verrons que bien que ces deux concepts soient parfois subtilement distingués dans la littérature scientifique (voir, T. NAM, et T.A. PARDO, « Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions » In Proceedings of the 12th annual international digital government research conference : digital government innovation in challenging times, juin 2011, pp. 282-291), les acteurs de terrain utilisent largement l'expression « ville intelligente » comme traduction du concept de « smart city ». Pour comprendre les politiques smart city des communes wallonnes, nous avons donc fait le choix de ne pas distinguer ces concepts dans la construction de typologies descriptives et projets smart city (cf. *infra*).

112. C. ELMAN, « Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics », *International Organization*, 2005, vol. 59, n° 2, pp. 293-326.

113. D. MCNEILL, « Global firms and smart technologies : IBM and the reduction of cities », *Transactions of the institute of British geographers*, 2015, vol. 40, n° 4, pp. 562-574.

114. P. NEIROTTI, *et al.*, « Current trends in Smart City initiatives : Some stylised facts », *Cities*, 2014, vol. 38, pp. 25-36.

115. Z. ALLAM et P. NEWMAN, « Redefining the smart city : Culture, metabolism and governance », *Smart Cities*, 2018, vol. 1, n° 1, p. 11.

116. R. G. HOLLANDS, « Will the real smart city please stand up ? Intelligent, progressive or entrepreneurial ? », *City*, 2008, vol. 12, n° 3, pp. 303-320.

117. A. VANOLO, « Smartmentality : The smart city as disciplinary strategy », *Urban studies*, 2014, vol. 51, n° 5, pp. 883-898.

118. R. KITCHIN, « Making sense of smart cities : addressing present shortcomings », *Cambridge journal of regions, economy and society*, 2015, vol. 8, n° 1, pp. 131-136.

119. T. SHELTON, M. ZOOK et A. WILG, « The 'actually existing smart city' », *Cambridge journal of regions, economy and society*, 2015, vol. 8, n° 1, pp. 13-25.

120. C. ECHEBARRIA, J. M. BARRUTIA, et I. AGUADO-MORALEJO, « The Smart City journey : a systematic review and future research agenda », *Innovation : The European Journal of Social Science Research*, 2021, vol. 34, n° 2, pp. 159-201.



met l'accent sur les besoins des communautés locales, en insistant sur l'importance de la culture, des compétences des citoyens et, plus généralement, du contexte local dans les programmes smart city¹²¹. Elle affirme que les TIC doivent être considérées comme des moyens de répondre aux besoins des communautés locales et non comme une fin en soi. En termes de gouvernance publique, cette approche promeut l'inclusion des groupes marginalisés dans les projets issus de l'approche *technocentrée*¹²², la mise en place d'initiatives bottom-up¹²³ et la formation des citoyens¹²⁴. L'approche *collaborative*, quant à elle, met l'accent sur le rôle des pouvoirs publics. Insistant sur l'importance des collaborations entre acteurs locaux, elle propose différents modèles de gouvernance smart city basés sur la transparence publique, la participation, la flexibilité des structures administratives, et l'utilisation des big data¹²⁵. Elle se focalise donc principalement sur les relations entre les autorités politiques ainsi que les liens entre l'administration communale et les acteurs locaux, à savoir les institutions éducatives, les entreprises et les citoyens¹²⁶.

Actuellement, le concept de smart city est de plus en plus utilisé concomitamment à la promotion de la durabilité urbaine¹²⁷. Ce lien avec le développement durable s'est notamment matérialisé par le développement du concept de *smart sustainable cities*¹²⁸. Les recherches sur l'application de technologies numériques de pointe dans le cadre du concept de *green city*¹²⁹ contribuent également à faire converger la notion de smart city et les préoccupations liées à l'environnement. Le concept de smart city a donc fortement évolué depuis sa création. Initialement centré sur les technologies numériques, il s'est vu adjoindre au fil du temps des dimensions humaine, collaborative, participative, et environnementale. S'il est légitime de questionner les effets concrets de cette transformation conceptuelle dans la mise en œuvre de la smart city¹³⁰, la plupart de ses promoteurs entrepreneuriaux, institutionnels et académiques ont intégré ce

changement discursif. En témoigne la définition que fournit la Commission européenne de la smart city : « Une ville intelligente est un lieu où les réseaux et services traditionnels sont rendus plus efficaces grâce à l'utilisation de solutions numériques, au bénéfice de ses habitants et de ses entreprises. Une ville intelligente va au-delà de l'utilisation des technologies numériques pour une meilleure utilisation des ressources et une réduction des émissions. Elle implique des réseaux de transport urbain plus intelligents, une amélioration de l'approvisionnement en eau et des installations d'élimination des déchets, ainsi que des moyens plus efficaces d'éclairer et de chauffer les bâtiments. Cela signifie également une administration municipale plus interactive et plus réactive, des espaces publics plus sûrs et la satisfaction des besoins d'une population vieillissante »¹³¹.

L'entreprise Siemens définit quant à elle ce qu'elle appelle les « smart city solutions » comme des

« [outils qui] contribuent à la gestion efficace des zones urbaines, en améliorant la connectivité, la durabilité et l'habitabilité. Dans tous les domaines de la vie urbaine, la technologie et les données sont utilisées pour analyser et optimiser, et ainsi améliorer les résultats et la qualité de vie »¹³².

L'UVCW¹³³ reprend dans son *focus sur la commune* la définition du concept de smart city proposée par le Smart City Institute, référent académique Smart Region :

« un écosystème de parties prenantes (gouvernement local, citoyens, associations, entreprises multinationales et locales, universités, centres de recherche, institutions internationales...) engagé dans une stratégie de développement durable en utilisant les nouvelles technologies (TIC, ingénierie, technologies hybrides) comme facilitateur pour atteindre ces objectifs de durabilité (développement économique, bien-être social et respect environnemental) »¹³⁴.

121. T. NAM et T.A. PARDO, *op. cit.*

122. R. K. R. KUMMITHA, « Entrepreneurial urbanism and technological panacea : Why Smart City planning needs to go beyond corporate visioning ? », *Technological Forecasting and Social Change*, 2018, vol. 137, pp. 330-339.

123. G. TRENCHER et A. KARVONEN, « Stretching « smart »: advancing health and well-being through the smart city agenda », *Local Environment*, 2019, vol. 24, n° 7, pp. 610-627.

124. J.V. WINTERS, « Why are smart cities growing ? Who moves and who stays », *Journal of regional science*, 2011, vol. 51, n° 2, pp. 253-270.

125. R. W. S. RUHLANDT, « The governance of smart cities : A systematic literature review », *Cities*, 2018, vol. 81, pp. 1-23.

126. G. F. CAMBOIM, P. A. ZAWISLAK et N.A. PUFAL, « Driving elements to make cities smarter : Evidences from European projects », *Technological Forecasting and Social Change*, 2019, vol. 142, pp. 154-167.

127. H. HAARSTAD, « Constructing the sustainable city : Examining the role of sustainability in the 'smart city' discourse », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2017, vol. 19, n° 4, pp. 423-437.

128. H. AHVENNIEMI *et al.*, « What are the differences between sustainable and smart cities ? », *Cities*, 2017, vol. 60, pp. 234-245.

129. Voir, par exemple, C. ZHU *et al.*, « Toward big data in green city », *IEEE Communications Magazine*, 2017, vol. 55, n° 11, pp. 14-18.

130. T. SHELTON et T. LODATO, « Actually existing smart citizens : Expertise and (non) participation in the making of the smart city », *City*, 2019, vol. 23, n° 1, pp. 35-52 ; A. VANOLO, « Is there anybody out there ? The place and role of citizens in tomorrow's smart cities », *Futures*, 2016, vol. 82, pp. 26-36.

131. Commission européenne, « Smart Cities », disponible à l'adresse suivante : https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_fr, consulté le 3 janvier 2023. Notre traduction.

132. SIEMENS, « Smart Cities », disponible à l'adresse suivante : <https://new.siemens.com/global/en/company/topic-areas/smart-infrastructure/smart-cities.html>, consulté le 3 janvier 2023. Notre traduction.

133. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, « Focus sur la commune, fiches pour une bonne gestion communale », disponible à l'adresse suivante : <https://www.uvcw.be/focus/>, 2019.

134. J. DESDEMOUSTIER, et N. CRUTZEN, « Smart Cities en Belgique : Analyse qualitative de 11 projets », *Smart city institute*, 2015, p. 7.



Ici aussi, l'objectif affirmé est la durabilité. Nous verrons si la tendance observée dans l'évolution des définitions du concept correspond à une évolution effective des projets inclus dans les PST des communes wallonnes. La section suivante revient sur les concepts de smart city et ville intelligente, utilisés différemment dans la littérature scientifique et au sein des communes.

6. La smart city et la ville intelligente

La littérature scientifique distingue les concepts de *ville numérique*, ville intelligente, et smart city. La ville numérique est définie comme :

« une communauté connectée qui combine une infrastructure de communication à haut débit, une infrastructure informatique flexible et orientée services, basée sur des normes industrielles ouvertes, et des services innovants pour répondre aux besoins des gouvernements et de leurs employés, des citoyens et des entreprises »¹³⁵.

La ville numérique est donc principalement fondée sur les outils numériques qu'elle utilise et les services qu'elle propose.

La ville intelligente est conceptualisée à l'intersection des outils numériques de la ville numérique et de la « société de la connaissance » (*knowledge society*, dans laquelle la connaissance et les compétences humaines sont considérées comme des ressources cruciales). Nam et Pardo considèrent que la ville intelligente se concentre sur la stimulation de l'innovation, l'apprentissage et le développement de produits, là où la ville numérique met en œuvre les technologies numériques dans tous les domaines de la vie urbaine¹³⁶. La ville intelligente diffère donc, en théorie, de la ville numérique. D'autres concepts coexistent également, tels que ceux de *ville créative*, *ville apprenante*, *ville ubiquitaire* et *ville de la connaissance*¹³⁷. Selon Nam et Pardo, une ville peut être qualifiée de « smart » « lorsque les investissements dans le capital humain/social et les infrastructures informatiques alimentent une croissance durable et améliorent la qualité de vie, grâce à une gouvernance participative »¹³⁸. Cependant ces distinctions conceptuelles masquent mal l'indistinction sémantique qui semble régner en

pratique, en particulier entre les concepts de ville intelligente et de smart city. Dix-huit communes wallonnes de langue française (cf. figure 1) utilisent à la fois le concept de smart city et celui de ville intelligente, là où seules deux communes utilisent exclusivement le concept de ville intelligente. Nous pouvons donc affirmer que le concept de ville intelligente coexiste quasiment toujours avec le concept de smart city, et est très certainement perçu comme la traduction de ce dernier¹³⁹. Dans son baromètre annuel, le Smart city Institute fait de même, affirmant d'ailleurs explicitement que « ville intelligente » est le pendant francophone du concept de smart city¹⁴⁰. Au vu de ces résultats et dans la perspective de décrire la mise en œuvre de ces concepts, nous avons fait le choix de suivre l'usage des communes en ne distinguant pas l'usage des deux concepts dans nos typologies d'objectifs stratégiques et opérationnels et de projets/actions smart city/ville intelligente.

7. L'usage du concept de smart city au sein des communes wallonnes

Cette section présente un état des lieux des démarches smart city au sein des communes wallonnes, en s'appuyant sur les chiffres préexistants et sur les résultats obtenus à travers notre analyse de contenu des PST et DPC.

Notons d'abord que la Région wallonne a lancé en 2015 son programme Smart Region. Celui-ci a pour objectif de « renforcer la performance et la durabilité du territoire wallon, au travers d'un nouveau modèle de gouvernance pour les Smart Cities »¹⁴¹. Smart Region s'inscrit dans le cadre de la stratégie numérique wallonne Digital Wallonia et se décline en financements de soutien à l'innovation locale, séminaires de formation ou encore événements promotionnels. Les ambitions smart city régionales percolent également au niveau communal lors de rédaction de la perspective de développement urbain (pour les communes concernées), perspective qui met en œuvre les objectifs régionaux, parmi lesquelles la « [création de] communes urbaines à caractère urbain intelligentes »¹⁴². Le concept de smart city est désormais largement utilisé, y compris dans les communes rurales. Il est d'ailleurs repris par l'UVCW dans les nouveaux concepts

135. G.S. YOVANOF et G.N. HAZAPIS, « An architectural framework and enabling wireless technologies for digital cities & intelligent urban environments », *Wireless personal communications*, 2009, vol. 49, n° 3, p. 446. Notre traduction.

136. T. NAM, et T.A. PARDO, *op. cit.*

137. *Ibid.*

138. *Ibid.*, p. 286. Notre traduction.

139. Cette indistinction est visible également au niveau régional, où le programme wallon en la matière est appelé « Smart Region territoire intelligent ». Digital Wallonia, « Appel à projets Digital Wallonia « Smart Région Territoire intelligent » », disponible à l'adresse suivante : <https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/appele-a-projets-territoire-intelligent/>, 10 janvier 2019, consulté le 3 janvier 2023.

140. D. BOUNAZEF VANMARSENILLE et J. DESDEMOUSTIER, « Baromètre 2018 Smart cities en Wallonie », *Smart city institute*, 2018, p. 3.

141. Digital Wallonia, « Smart Region », disponible à l'adresse suivante : <https://www.digitalwallonia.be/fr/programmes/smart-region/>, consulté le 9 janvier 2023.

142. C.D.L.D., art. L1123-27/1 § 4.

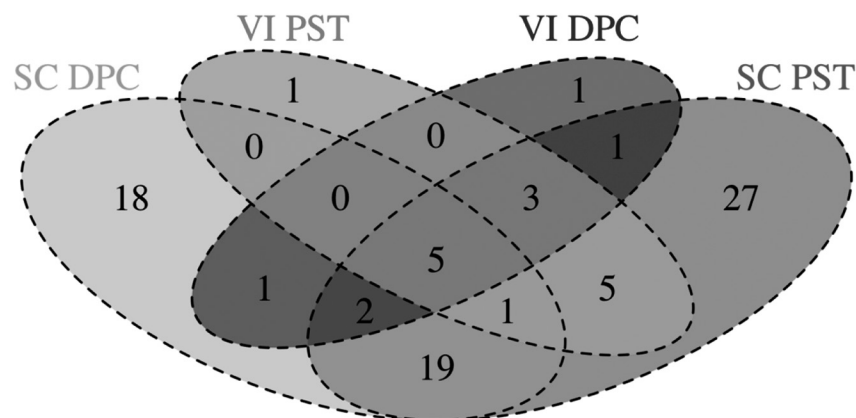


liés au développement durable fréquemment intégrés aux documents stratégiques communaux¹⁴³. Le *Baromètre wallon des smart cities 2021* a lui révélé que 58 % des communes wallonnes déclaraient s'inscrire dans une démarche smart city¹⁴⁴. Elles étaient 63 % en 2020¹⁴⁵, et 62,5 % en 2019¹⁴⁶. Le *Baromètre 2021* affirme également que 81 % des communes wallonnes qui ont formalisé un programme smart city l'ont fait via leur PST, et 15 % via leur DPC.

L'analyse de contenu menée dans le cadre de cette contribution¹⁴⁷ montre que 84 communes utilisent le concept de smart city (SC), le concept de ville intelligente (VI) ou les deux dans leur DPC, dans leur PST ou dans ces deux documents¹⁴⁸. Ceci représente 33,2 % des communes wallonnes de langue française (cf. Figure 1)¹⁴⁹, ce qui témoigne de la popularité de ces concepts. Cela montre également que l'obligation d'adoption de la DPC et du PST est vue comme une opportunité d'opérationnalisation pour nombre de communes développant un programme smart city¹⁵⁰. Nos résultats divergent cependant sensiblement du *Baromètre smart city* des trois dernières années,

qui montrait qu'en moyenne, 61,2 % des communes wallonnes se disaient engagées dans une démarche smart city sur les trois dernières années. Cela s'explique peut-être par le fait que le questionnaire à l'origine du *Baromètre* était autorapporté – ce qui implique des erreurs potentielles de la part des répondants – et surtout par le fait que certaines communes n'utilisant pas explicitement le concept de smart city ou de ville intelligente dans leur DPC ou leur PST se considèrent peut-être tout de même comme telles¹⁵¹. Cinquante-trois communes (soit 20,9 % des communes wallonnes de langue française) mobilisent le concept de smart city, de ville intelligente, ou les deux dans *un seul de ces documents* stratégiques, et seulement 31 communes (36,9 %) utilisent au moins l'un, l'autre ou ces deux concepts dans *les deux documents*. Cela signifie que parmi les 84 communes utilisant au moins un des deux concepts dans au moins un des deux documents, seulement 36,9 % mobilisent l'un, l'autre ou les deux concepts *dans les deux documents*. Ce faible taux est surprenant. Cela témoigne potentiellement de la ténuité du lien entre DPC et PST, qui sera discutée dans la section 9.

Figure 1 : distribution des communes wallonnes de langue française selon leur utilisation des concepts de smart city et de ville intelligente dans leur DPC et leur PST



Total : 84 communes/33,2 % des communes wallonnes de langue française

143. UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, « Focus sur la commune, fiches pour une bonne gestion communale », *op. cit.*

144. J. RANDAXHE, « Baromètre wallon des Smart Cities 2021-Smart City & Smart Région-Transition durable et intelligente de la Wallonie », *op. cit.*, p. 9.

145. J. RANDAXHE, « Baromètre wallon 2020, smart cities en Wallonie », *Smart city institute*, 2021, p. 15.

146. J. RANDAXHE, « Baromètre Wallon 2019, La smart city au service de la dynamisation de nos communes », *Smart city institute*, 2020, p. 15.

147. Les auteurs remercient David FLORE pour son aide durant l'analyse statistique conduite dans le cadre de cette contribution.

148. Dix communes n'ont pas encore adopté de PST en décembre 2023, et une commune ne nous a pas transmis son PST. Une commune n'a pas adopté de DPC. Cf. *supra*.

149. Chaque commune n'est représentée qu'une fois dans le diagramme de Venn, selon son utilisation des concepts et les documents stratégiques concernés.

150. Une série de normes constituent, a contrario, des contraintes pour de tels programmes, parmi lesquelles la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, *M.B.*, 14 juillet 2016 ; le RGPD, le règlement eIDAS, la Directive (UE) n° 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, *J.O.U.E.*, L 327/1, 2 décembre 2016 ; la loi portant création du cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents et modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, *M.B.*, 19 septembre 2013, qui a transposé la Directive (UE) n° 2010/40 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport, *J.O.U.E.*, L 207/1, 6 août 2010.

151. Rappelons également que, contrairement aux *Baromètres*, notre analyse a exclu les communes appartenant à la Communauté germanophone (cf. *supra*), qui ne sont pas tenues d'adopter un PST.

8. La typologie des *objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et projets et actions smart city* dans les programmes stratégiques transversaux

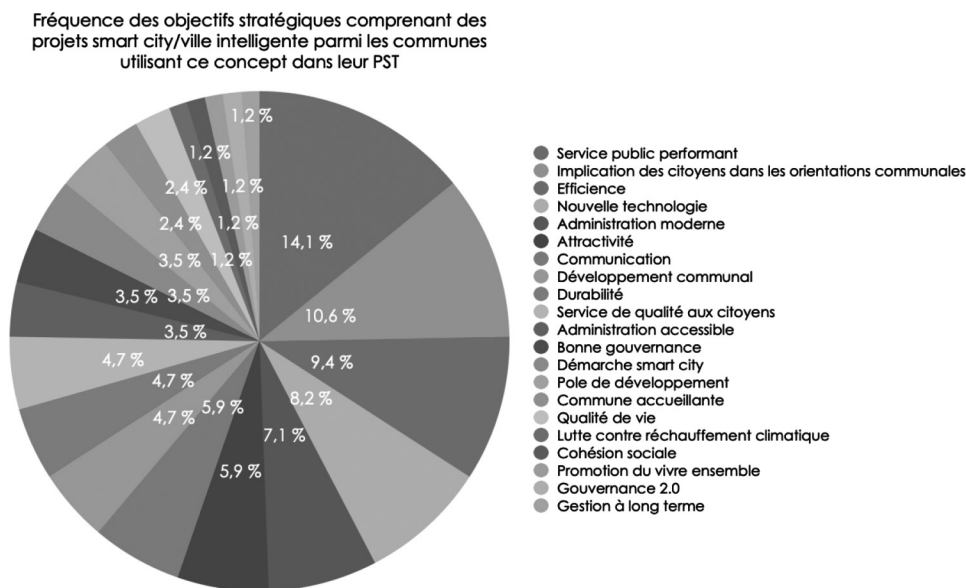
Cette section présente une typologie des objectifs stratégiques et opérationnels et des projets et actions présentés comme relevant d'une démarche smart city dans les PST des communes wallonnes de langue française. Cette présentation nous permet en outre de comparer l'utilisation du concept de smart city/ville intelligente dans les PST avec ses définitions théoriques.

8.1. Les objectifs stratégiques

Le programme stratégique transversal repose sur la définition d'objectifs stratégiques, déclinés en objectifs opérationnels, eux-mêmes déclinés en projets/actions. Nous avons donc recensé tous les PST comprenant les termes smart city ou ville intelligente puis examiné systématiquement les objectifs opérationnels et objectifs stratégiques auxquels les projets

libellés « smart city »/« ville intelligente » sont rattachés. Dans le cas d'un objectif stratégique « devenir une smart city » ou équivalent, les objectifs opérationnels y afférent ont été codés, tout comme les actions/projets qui se rapportent à ces derniers. Dans le cas d'un objectif opérationnel « devenir smart city » ou similaire, ce sont les projets/actions sous cet objectif, et l'objectif stratégique auquel il est adjoint qui ont été codés. Les résultats de notre codage montrent une grande variété d'objectifs stratégiques comprenant des projets smart city (Figure 2). Cependant plusieurs tendances sont identifiables dans cette apparente diversité. Il faut d'abord noter que devenir une smart city/ville intelligente ne constitue un objectif stratégique que pour 4,7 % des PST (soit trois sur 64) utilisant un des concepts. Cela montre que, pour les communes wallonnes de langue française, la démarche smart city n'est pas tant perçue comme impliquant une transition holistique de la commune que la mise en œuvre de projets plus ciblés. Il semble donc qu'il y ait une divergence importante entre la tendance actuelle à l'élargissement du concept de smart city à des dimensions non technologiques de la ville d'une part, et l'usage qu'en font les communes d'autre part.

Figure 2



En agrégeant les codes (Figure 3), le constat reste sensiblement le même : les projets smart city sont rattachés à une grande variété d'objectifs stratégiques (Figure 4). Nous pouvons néanmoins constater que la fréquence cumulée de cinq catégories d'objectifs stratégiques – performance de l'action publique, technologie, rayonnement communal, exigences pour

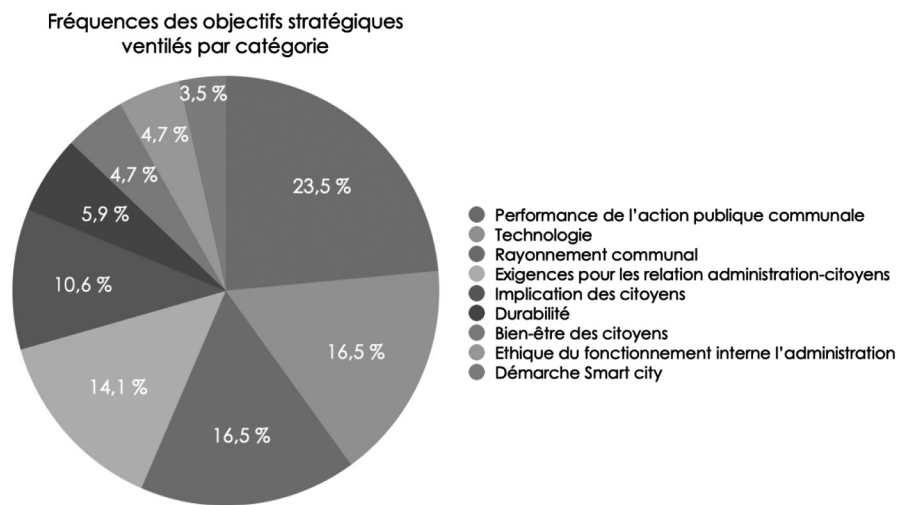
les relations administration-citoyens, implication des citoyens – atteint 81 % des objectifs stratégiques comprenant des projets libellés smart city (figure 4). Les quatre autres catégories – durabilité, bien-être des citoyens, éthique du fonctionnement interne de l'administration et démarche smart city – ne représentent qu'une fréquence cumulée de 19 %.



Figure 3 : Catégorisation des objectifs stratégiques comprenant des projets smart city

Performance de l'action publique communale	Implication des citoyens	Technologie	Exigences pour les relations administration-citoyens	Rayonnement communal	Bien-être des citoyens	Éthique du fonctionnement interne l'administration	Durabilité
service public performant	implication des citoyens dans les orientations communales	nouvelle technologie	service de qualité aux citoyens	pôle de développement	qualité de vie	gestion à long terme	durabilité
efficience		administration moderne	administration accessible	commune accueillante	cohésion sociale	bonne gouvernance	lutte contre réchauffement climatique
		gouvernance 2.0	communication	développement communal	promotion du vivre ensemble		
				attractivité			

Figure 4



La prévalence d'objectifs stratégiques liés à la notion de performance de l'administration communale et à l'adoption de nouvelles technologies (fréquence cumulée de 40 %) n'est pas une surprise : le concept de smart city est intrinsèquement lié à une recherche d'efficience dans l'action publique, efficience promue à travers la construction de réseaux sociotechniques (capteurs, agrégateurs de données, visualisation en dashboards, applications telles que FixMyStreet, etc.). Les catégories « rayonnement communal », « exigences pour les relations administration-citoyens », et « implication des citoyens » correspondent également à des dimensions du concept de smart city. En effet la qualité du service au citoyen est perçue comme liée à l'utilisation de technologies associées à l'e-gouvernement¹⁵², tels que des e-guichets permettant la délivrance digitalisée et automatique de document d'état civil, ou l'élargissement des canaux de

communication et d'interaction avec l'administration par le développement d'applications dédiées et d'un site internet adapté. L'aspect accessibilité de l'administration est lui aussi fortement lié à la digitalisation de cette dernière puisque la mise à disposition de services dématérialisés permet l'accès à des informations et à des documents officiels en tous lieux et en toute heure. Les communes assument désormais leur volonté d'entrer dans une forme de compétition visant à attirer des investisseurs, des entreprises et de nouveaux habitants (relativement jeunes et de catégories socioprofessionnelles plutôt aisées)¹⁵³. Ainsi, le concept de smart city est vu comme un outil de distinction et de promotion sur une scène régionale et continentale toujours plus compétitive¹⁵⁴. La présence de projets smart city dans des OS liés à l'implication des citoyens représente une autre dimension du concept de smart city tel que défini actuellement.

152. Bien qu'il n'existe pas de définition consensuelle du concept, l'E-gouvernement correspond à la mise en place par les administrations publiques de services en ligne, ainsi qu'aux technologies sur lesquelles ces services reposent. D. BROWN, « Le gouvernement électronique et l'administration publique », *R.I.S.A.*, 2005, vol. 71, pp. 251-266.
 153. D. HARVEY, « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler Series B, Human Geography*, 1989, vol. 71, n° 1, pp. 3-17. Voir aussi C. MOREL-JOURNEL et G. PINSON, « Comment les villes ont appris la compétition », *Millénaire 3*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.millenaire3.com/ressources/comment-les-villes-ont-appris-la-competition>, 20 janvier 2013.
 154. R. G. HOLLANDS, *op. cit.*



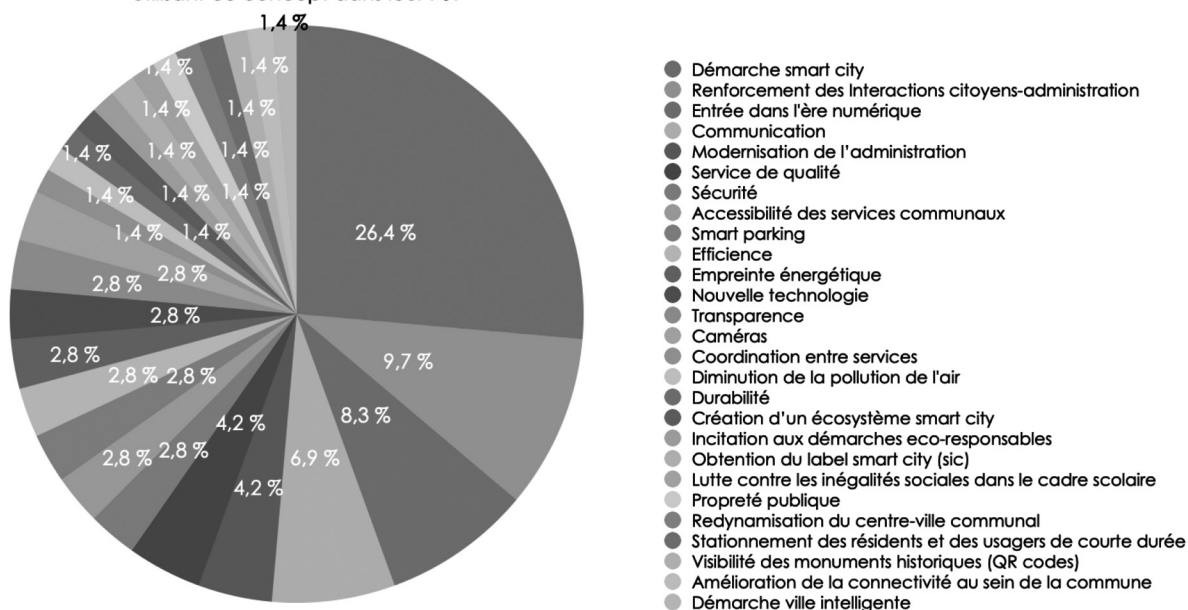
Là où celui-ci a été intensément critiqué à ses débuts pour son caractère technocratique et son déterminisme technologique, il comprend aujourd'hui, en théorie, une forte composante participative. Sur le plan du discours, devenir une smart city équivaut désormais à « mettre l'humain au centre », même si nombre d'auteurs remettent en cause l'existence concrète et l'effectivité des dispositifs participatifs qui devraient découler de cette redéfinition du concept. Dans ce contexte la présence de dix pour cent des projets smart city dans des objectifs stratégiques liés à l'implication des citoyens dans la vie politique locale est compréhensible. Curieusement, les objectifs stratégiques liés à la durabilité ne représentent que 5,9 % des objectifs stratégiques comprenant des projets smart city, alors que cette dimension de la smart city, est de plus en plus prégnante dans les définitions du concept et notamment dans la stratégie Smart Region.

8.2. Les objectifs opérationnels

De la même manière qu'on observe une grande variété d'objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels comprenant des projets/actions libellés « smart city »/« ville intelligente » sont nombreux et diversifiés. Notons que le mode est ici l'objectif opérationnel « démarche smart city » : celui-ci est en effet le plus représenté au sein des PST de notre corpus, contrairement à l'objectif stratégique « démarche smart city », qui ne représentait qu'une faible minorité (5,9 %) (Figure 2). Cependant le mode ne correspond en l'occurrence qu'à 26,4 % des objectifs opérationnels comprenant des projets/actions smart city. Nous pouvons en déduire que pour les communes utilisant ce concept dans leur PST, devenir une smart city/ville intelligente correspond bien plus à un objectif opérationnel qu'à un objectif stratégique. Cette démarche ne constitue donc pas une dimension majeure des ambitions stratégiques des communes, mais plutôt la déclinaison opérationnelle d'un objectif considéré comme plus important.

Figure 5

Fréquence des objectifs opérationnels comprenant des projets smart city/ville intelligente parmi les communes utilisant ce concept dans leur PST



Comme pour les objectifs stratégiques, il est possible de reconstituer des catégories sur base de la diversité

originelle des objectifs opérationnels dans les PST. La figure 6 rend compte de l'agrégation ainsi opérée.



Figure 6 : Catégorisation des objectifs opérationnels comprenant des projets smart city

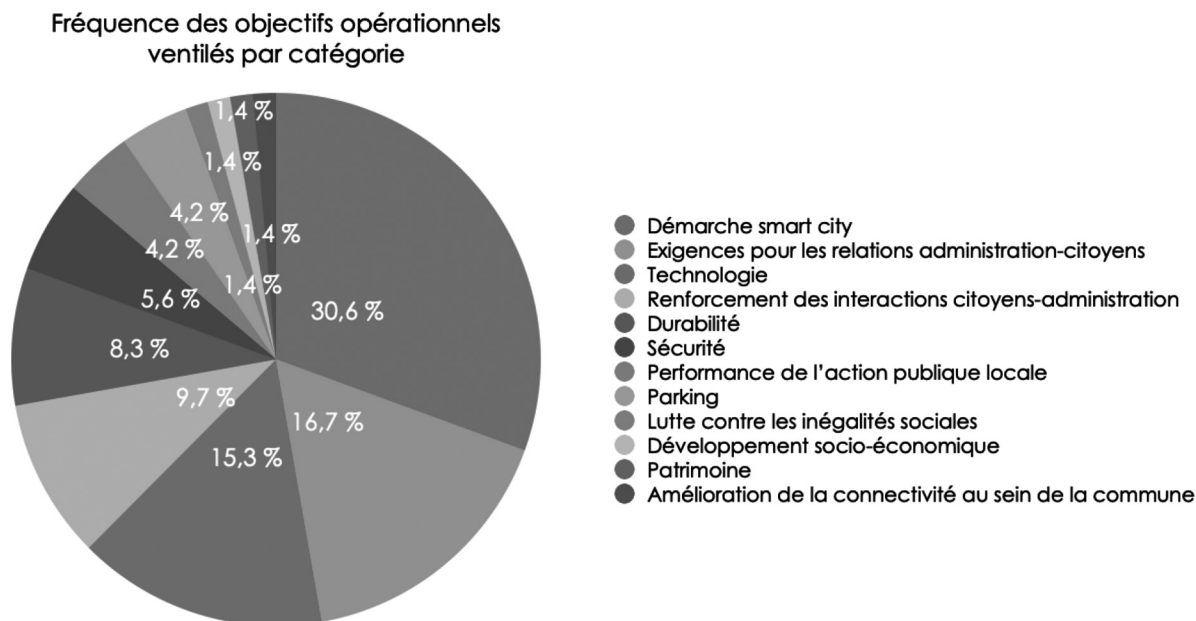
<i>Démarche smart city</i>	<i>Renforcement des interactions citoyens-administration</i>	<i>Technologie</i>	<i>Exigences pour les relations administration-citoyens</i>	<i>Performance de l'action publique locale</i>	<i>Durabilité</i>	<i>Parking</i>	<i>Sécurité</i>	<i>Lutte contre les inégalités sociales</i>	<i>Développement socio-économique</i>	<i>Patrimoine</i>	<i>Amélioration de la connectivité au sein de la commune</i>
démarche smart city	renforcement des interactions citoyens-administration	entrée dans l'ère numérique	communication	efficacité	empreinte énergétique	smart parking	caméras	lutte inégalité sociale cadre scolaire	redynamiser centre-ville	visibilité monuments QR codes	connectivité au sein de la commune
ville intelligente		modernisation administration	service de qualité	coordination entre services	diminuer pollution de l'air	stationnement des résidents et des usagers de courte durée	sécurité				
Label Smart city (sic)		nouvelle technologie	transparence		durabilité		sécurité et intervention				
écosystème smart city			accessibilité numérique		propreté publique						
			services communaux accessibles pour les citoyens		inciter aux démarches écoresponsables						

Les catégories d'objectifs opérationnels « exigences pour les relations administration-citoyens » (16,7 %), « technologie » (15,3 %), « renforcement des interactions citoyens-administration » (9,7 %) et « durabilité » (8,3 %), respectivement 2^e, 3^e, 4^e et 5^e catégories les plus représentées (Figure 7), étaient également très prévalentes dans les catégories d'objectifs stratégiques (cf. Figure 4). En fait, c'est la place de l'objectif « démarche smart city » et celle du « rayonnement communal » qui distinguent les objectifs stratégiques

et opérationnels : devenir une smart city/ville intelligente constitue bien plus fréquemment un objectif opérationnel qu'un objectif stratégique, et le rayonnement communal n'est pas représenté au sein des objectifs opérationnels. Remarquons que la durabilité, de plus en plus présente dans les conceptualisations de la smart city et au cœur des ambitions Smart Region, n'est pas l'objectif opérationnel comprenant le plus fréquemment des projets/actions libellés « smart city » (8,3 %, cf. Figure 7).



Figure 7



8.3. Les projets/actions

Les projets/actions que les communes considèrent comme relevant du concept de smart city/ville intelligente sont extrêmement variés, plus encore que les objectifs stratégiques et opérationnels. Si, pour une commune, apposer des codes QR sur les tombes constitue une déclinaison de la smart city, pour une autre il s'agit de constituer un réseau d'éclairage intelligent, de s'inscrire dans une dynamique d'open data, de garantir l'accès de la population à un wifi public ou privé, voire d'acquérir du matériel techno pédagogique pour les établissements scolaires communaux. Néanmoins, une série de projets se distinguent par leur prévalence¹⁵⁵. Le mode (10 % des projets) est en l'occurrence la création ou l'utilisation d'applications communales visant à communiquer avec les citoyens, permettre à ceux-ci de signaler une réparation à effectuer dans l'espace public, organiser le covoiturage, guider les touristes et promeneurs, informer les citoyens de l'imminence d'un chantier ou prendre un rendez-vous administratif. Onze communes mentionnent en particulier le système « Wallonie en poche », déclinable en une application communale. Édité par FuturoCité, « Wallonie en poche » est hébergé par letsqcity, PME basée à Liège, et a le soutien du programme « Smart Region » de Digital Wallonia¹⁵⁶. Actuellement, 51 communes utilisent d'ailleurs leur propre version de cette application¹⁵⁷ permettant à la fois d'informer le citoyen de façon top-down (actualités, chasses imminentes, travaux, etc.) et de mettre

en place une dynamique bottom-up d'envoi d'informations à l'administration communale (nid de poule, déchets sauvages ou encombrants, mobilier urbain ou signalisation problématique, entre autres). Étonnamment, le deuxième projet le plus représenté dans les PST utilisant le concept de smart city/ville intelligente est précisément de « devenir une smart city ». Cela constitue un double paradoxe : d'une part le concept de smart city est aujourd'hui très large (avec des dimensions numérique, durable et participative, ce qui en principe implique une formalisation au niveau stratégique et pas au niveau de simple *projet* ; d'autre part, le PST a vocation à opérationnaliser les ambitions politiques communales. Or, considérer une démarche smart city comme un simple projet ne dit rien des objectifs concrets des autorités communales. Le troisième type de projet le plus représenté comprend de nombreuses actions relevant du concept d'E-guichet, qui désigne une plateforme dématérialisée permettant aux citoyens de solliciter la délivrance automatique de documents officiels. Suivent les projets relatifs à l'amélioration de la communication entre administration communale et citoyens, au développement du wifi sur le territoire communal, et à la réalisation d'un diagnostic smart city. Contrairement à la tendance actuelle, les jumeaux numériques sont très peu représentés (deux fois) dans les PST des communes wallonnes utilisant le concept de smart city/ville intelligente.

155. Nous comparons ici les fréquences des différents types de projets/actions sur la base de leur nombre d'occurrence et non plus, comme pour les objectifs stratégiques et opérationnels, sur la base du nombre de PST dans lequel chacun se retrouve. En effet certaines communes ont plusieurs projets relevant du même type et nous considérons que ce choix reflète mieux la répartition globale des projets.

156. Digital Wallonia est la stratégie numérique de la Région wallonne, chapeautée par l'Agence du numérique (cf. *supra*).

157. Wallonie En Poche, « Communes connectées », disponible à l'adresse suivante : <https://wallonie.enpoche.be/wallonie/map?query=Communes%20connectées&fromMenu=true>, consulté le 10 janvier 2023.

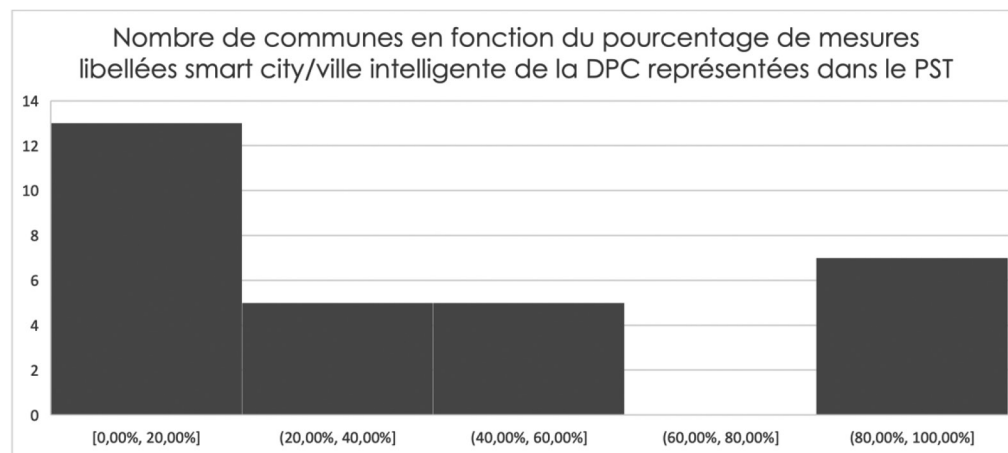
9. L'articulation entre la déclaration de politique communale et le programme stratégique transversal : analyse empirique

La section 7 a montré que 84 communes mobilisent le concept de smart city, de ville intelligente, ou les deux uniquement dans leur DPC ou uniquement dans leur PST, mais que seules 31 communes (36,9 %) mobilisent l'un, l'autre, ou les deux concepts dans la DPC *et* dans le PST. Ce faible nombre nous a conduits à formuler l'hypothèse que le lien entre DPC et PST est plus ténu que ce que leur articulation théorique pourrait laisser penser. En vue de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse, nous avons choisi de sélectionner ces 31¹⁵⁸ communes, d'en analyser les projets

libellés « smart city » dans leur DPC et de les comparer exhaustivement aux projets/actions smart city présents dans leur PST.

Nous pouvons ainsi affirmer qu'en moyenne, 40,6 % des mesures libellées « smart city »/« ville intelligente » inscrites dans la DPC sont transposées dans le PST. La figure 8 montre la distribution des communes en fonction du taux de correspondance DPC-PST pour les mesures smart city. Le taux médian de correspondance est de 27,5 %. Cela signifie qu'il y a autant de communes pour lesquelles moins de 27,5 % des projets smart city présents dans la DPC se retrouvent dans le PST que de communes pour lesquelles plus de 27,5 % des projets smart city présents dans la DPC se retrouvent dans le PST.

Figure 8



Ce constat est surprenant. En principe, le PST « traduit la DPC en objectifs stratégiques, en objectifs opérationnels et en actions concrètes »¹⁵⁹. Il opérationnalise les orientations politiques décrites dans la DPC. Néanmoins, en pratique l'immense majorité des DPC comprend une énumération de projets concrets, qui déclinent les grands objectifs politiques du collège (eux-mêmes au cœur de la DPC). Comment comprendre, dès lors, le hiatus entre les projets smart city cités dans les DPC et ceux présents dans les PST ?

Plusieurs hypothèses pourraient expliquer ce faible taux de correspondance. Il faut d'abord rappeler qu'en dépit de la faible différence de délai imposée par le C.D.L.D., certains PST ont été adoptés bien après la DPC. L'année 2018 correspondant à la généralisation du PST, une série de communes ont dépassé le délai prévu par le C.D.L.D.¹⁶⁰, même si celui-ci portait

exceptionnellement le délai à 9 mois pour la législature 2018-2024. Dès lors, l'évolution de la situation politique ou des ambitions du collège entre l'adoption de la DPC et celle du PST peut constituer une piste de réflexion pour la divergence de contenus de ces deux documents. Dans un autre registre, il est probable que la budgétisation des projets/actions du PST fasse réduire la voilure initiale de la DPC, qui elle ne prévoit pas de chiffrage précis du coût des ambitions du collège. Enfin certaines communes adoptent un PST « a minima » pour respecter l'obligation légale¹⁶¹ d'en adopter un, mais sans donner un réel corps au document. Ainsi le PST existe sous forme de coquille vide et fait chuter le taux de correspondance. Néanmoins les communes étudiées dans cette section ont adopté un PST foisonnant. Cette dernière hypothèse est donc à écarter pour les communes analysées ici.

158. Trente en réalité. Hannut utilise le concept de ville intelligente dans sa DPC, mais exclusivement pour décrire les attributions d'un échevin. Aucun projet concret n'est renseigné dans le cadre de la politique ville intelligente de cette commune, elle a donc été exclue de la comparaison.

159. Réponse précitée du 14 février 2019 à la question de C. Versmissen-Sollie.

160. C.D.L.D., art. L1123-27, § 2.

161. *Ibid.*

Bien entendu, il est impossible d'affirmer que ces résultats sont transposables aux autres domaines de politique publique puisque notre comparaison a exclusivement porté sur les projets smart city/ville intelligente des communes utilisant l'un ou l'autre de ces concepts dans leur DPC et dans leur PST. D'une part, les communes qui ont inscrit très peu d'ambitions dans leur DPC et reportent exhaustivement celles-ci dans leur PST font augmenter le taux, alors que les communes qui ont inscrit beaucoup de mesures dans leur DPC, mais qui n'ont pas transposé ces dernières dans leur PST le font baisser. D'autre part, les projets/actions ajoutés au PST sans avoir été préalablement inscrits dans la DPC ne sont pas pris en compte. Nous voyons en tout cas à l'issue de cette analyse que le lien entre DPC et PST est loin d'être celui d'une transposition complète et univoque. Même au sein des communes qui « jouent le jeu » en rédigeant ces deux documents de façon sérieuse, la DPC n'est pas simplement opérationnalisée dans le PST. Une bonne partie des projets de la DPC ne sont pas transposés, et d'autres sont ajoutés. Le lien entre DPC et PST est plus complexe, en pratique, qu'une relation unidirectionnelle d'opérationnalisation de la DPC. Il gagnerait peut-être à être repensé.

10. L'idéal-type de la smart city dans les communes wallonnes

Nous l'avons vu, le concept de smart city est décliné de façon tout à fait hétérogène dans le PST des communes wallonnes de langue française. En pratique, il renvoie plus à une mosaïque d'objectifs et de pratiques qu'à la mise en œuvre d'un programme d'action univoque. Néanmoins, notre analyse des PST montre que la smart city type wallonne correspond à une stratégie d'utilisation des technologies numériques visant à rendre les services publics locaux plus performants, fluidifier les relations citoyens-administrations et augmenter l'attractivité communale. Cette stratégie se décline principalement à travers la création d'applications communales, d'E-guichets et d'autres modes de communication numériques.

11. Les limites et les perspectives de recherche

Nous nous sommes penchés sur les communes wallonnes de langue française qui se revendiquent du concept de smart city ou de ville intelligente. Cependant il figure des projets susceptibles d'être liés à la smart city dans les PST de communes ne s'en revendiquant pas. Nous ne nous sommes pas préoccupés de ces communes dans le cadre du présent article

dans la mesure où notre objectif était de montrer comment les communes appliquent le concept de smart city/ville intelligente. Il serait cependant potentiellement intéressant de se pencher sur ces cas dans un second temps, afin de comparer les projets/actions des communes utilisant le concept par rapport à ceux des communes ne l'utilisant pas. Cela permettrait de déterminer s'il existe une différence significative dans le contenu des politiques publiques entre communes smart city et communes non smart city. Il serait tout aussi intéressant de mener des recherches qualitatives en vue d'identifier les raisons poussant les communes à se dire « smart city ». Ces deux volets permettraient de caractériser la multiplication des démarches smart city au niveau communal. S'agit-il d'un phénomène principalement discursif, permettant à des communes de tirer leur épingle du jeu malgré la compétition interurbaine pour les ressources financières publiques, les investissements privés et l'arrivée d'une population jeune et diplômée ? S'agit-il de démarches issues de la conviction d'acteurs locaux que la smart city constitue une opportunité pour améliorer le bien-être des citoyens ? Notre contribution a montré que les projets smart city sont fréquemment inclus dans des objectifs stratégiques liés à l'amélioration des performances de l'administration communale. Le PST lui-même est issu du développement du new public management en Région wallonne¹⁶². De futures recherches pourraient donc, enfin, explorer les potentielles reconfigurations managériales des processus internes des communes.

12. Conclusion

Notre contribution a retracé la création et la généralisation du programme stratégique transversal comme outil stratégique dans les communes wallonnes de langue française. Elle est revenue sur les contraintes juridiques entourant son adoption et son évaluation, ainsi que sur ses modalités de rédaction. Elle a également retracé les origines de la déclaration de politique communale, le droit positif encadrant son adoption, et la façon dont la DPC est censée être opérationnalisée par le PST. Dans un second temps, le concept de smart city et son évolution ont été abordés, ainsi que la popularité croissante de celui-ci au sein des communes wallonnes. Le cœur de notre article a décrit, sur base d'une analyse de contenu de l'ensemble des PST wallons, la place des projets smart city communaux au sein de ces documents stratégiques en établissant une typologie des objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et projets/actions libellés « smart city »/ville intelligente ». L'analyse a montré une grande hétérogénéité d'objectifs stratégiques comprenant des projets smart city. L'amélioration des performances de l'administration, l'adoption de nouvelles

162. C. FALLON, F. HANSOUL et D. PIRON, *op. cit.*



technologies, l'attractivité communale, l'augmentation de la qualité du « service au citoyen » et l'implication de ces derniers dans la vie communale sont néanmoins prégnantes. Il faut par contre noter que moins de 5 % des communes donnent le statut d'objectif stratégique à leur démarche smart city. A contrario, cette démarche constitue un objectif opérationnel pour 30,6 % des communes utilisant le concept de smart city/ville intelligente, objectif subordonné – par définition – à un objectif stratégique. Il semble donc que devenir une smart city soit principalement un objectif secondaire, loin de la démarche holistique que l'on pourrait attendre au vu des définitions actuelles de la smart city. 9,3 % des projets PST labellisés « smart city » consistent précisément à en devenir une. Il s'agit du deuxième type de projets le plus représenté, juste après la création et l'utilisation d'applications communales. Il est troublant que nombre de communes utilisent le concept de smart city au niveau du projet, déclarant ainsi dans le niveau inférieur du PST qu'elles souhaitent « devenir une smart city ». Vu les nombreuses dimensions du concept dans sa version actuelle, cela indique que les communes n'ont pas compris la teneur de celui-ci et considèrent qu'être une smart city se limite à adopter des technologies de l'information et de la communication, qu'elles n'ont pas la capacité ou la volonté de l'appliquer plus en profondeur, ou que le concept est utilisé comme attracteur de ressources (subsidés,

visibilité) et de nouveaux habitants. Les multiples dimensions (technologique, participative, durable) de la smart city sont toutes présentes dans le corpus de PST analysé, mais peu de communes mettent en œuvre la définition large de la smart city promue par les institutions publiques (dont la Région) et les entreprises promouvant le concept. La smart city type wallonne peut, malgré l'hétérogénéité des pratiques, être dépeinte comme une stratégie d'utilisation des technologies numériques dans l'optique de rendre les services publics locaux plus performants, de fluidifier les relations citoyens-administrations et d'augmenter l'attractivité communale. Cette stratégie se décline principalement à travers la création d'applications communales, d'E-guichets et d'autres modes de communication numériques. Enfin notre contribution a montré que, pour ce qui concerne les projets smart city de ces documents, le lien entre la DPC et le PST était plus ténu qu'attendu et complexe, là où les ministres des Pouvoirs locaux successifs ont envisagé le second comme l'opérationnalisation de la première. En pratique, une minorité de mesures comprises dans la DPC sont transposées dans le PST, et des projets qui n'étaient pas présents dans la DPC sont ajoutés au PST. Cette situation est symptomatique de la curieuse coexistence de ces deux documents stratégiques, ni semblables ni différents, qui gagnerait peut-être à être repensée.

