SMART CITY INSTITUTE HEC Liège

MONITORING ET ÉVALUATION DES PROJETS SMART CITY

ÉTUDE EXPLORATOIRE DES PERCEPTIONS DES COMMUNES WALLONNES

Audrey Lebas

Julio Diankenda

Nathalie Crutzen

RAPPORT DE RECHERCHE | 2020

MONITORING ET ÉVALUATION DES PROJETS SMART CITY

ÉTUDE EXPLORATOIRE DES PERCEPTIONS DES COMMUNES WALLONNES

AUTEURS

Audrey Lebas
Chercheuse - Smart City Institute, Université de Liège, Belgium

Julio Diankenda
Chargé de projets - Smart City Institute, Université de Liège, Belgium

SUPERVISION

Dr. Nathalie Crutzen
Professeure & Directrice Académique - Smart City Institute, HEC Liège, Université de Liège, Belgium

DESIGN

Julie Randaxhe
Chargée de projets - Smart City Institute, HEC Liège, Université de Liège, Belgium

PUBLICATION

Février 2020

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 7

MONITORING ET ÉVALUATION DES PROJETS SMART CITY 8
- Définition 8
- Indicateurs 9

CONTEXTE WALLON 12

MÉTHODOLOGIE 14
- Échantillon 14
- Collecte des données 14
- Analyse des données 15

RÉSULTATS 16
- Perception *Monitoring* & Évaluation 16
- Suivi et Évaluation des projets Smart City au sein des communes wallonnes 20
  - Cadres stratégiques au sein des communes wallonnes 20
  - Suivi et Évaluation des projets Smart Cities en Wallonie : état d'avancement 20
  - Choix de l'évaluateur des projets Smart City 22
- Synthèse 23

RECOMMANDATIONS 24

CONCLUSION 26

Annexes 27
- Annexe 1 - Liste des communes interrogées (A-Z) 28
- Annexe 2 - Guide d'entretiens 29
- Annexe 3 - Smart City Institute 30

Références 31

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Au cours des dernières années, l'intérêt autour du concept de Smart City - ou Territoire Durable et Intelligent - n'a cessé de se développer. En Wallonie, cet intérêt se traduit notamment au travers de la stratégie *Digital Wallonia* et, en particulier, du programme *Smart Région*. L'attention autour de la thématique du suivi et de l'évaluation des politiques publiques et des projets Smart City s'est aussi développée, notamment via la publication de différentes recherches (ex. Giffinger, 2007) et projets (ex. CityKeys). En Wallonie, bien que le suivi et l'évaluation rencontrent un certain engouement de manière générale, il n'y a encore aucune publication qui se penche sur le suivi et l'évaluation spécifique aux projets Smart City. Avec ce rapport, nous souhaitons poser les bases de cette réflexion. Pour ce faire, nous formulons deux questions : quelle perception ont les communes wallonnes du *monitoring* et de l'évaluation des projets ? Quel est l'état d'avancement en matière de *monitoring* et d'évaluation des projets Smart City en Wallonie au niveau local ? Pour y répondre, nous avons interrogé 25 communes wallonnes. Deux conclusions générales se dégagent. D'une part, bien qu'il y ait un intérêt pour le suivi et l'évaluation de projets, il n'y a généralement pas de culture d'évaluation au sein des communes wallonnes en raison de freins structurels (ex. manque de temps) et contextuels (ex. jeux politiques). D'autre part, il n'y a actuellement que peu de mécanismes de suivi et d'évaluation des projets Smart City mis en place au sein des communes wallonnes et, lorsque c'est le cas, le projet n'est que rarement analysé dans son ensemble (ex. focalisation sur les résultats finaux).

INTRODUCTION

Ces dernières années, le concept des villes/territoires intelligent(e)s, aussi appelés *Smart Cities*[1], est devenu très populaire. Les débats concernant sa définition et sa raison d'être sont nombreux. Pour certains, « *libérer le potentiel intelligent d'une ville est une stratégie visant à préserver sa pertinence dans un monde de plus en plus connecté* » (Adnan, 2016). Pour d'autres, l'intérêt pour ces villes intelligentes est « *principalement lié au rôle primordial des villes dans les aspects sociaux et économiques des populations et à leur impact considérable sur l'environnement* » (Mori et Christodoulou, 2012). Quoi qu'il en soit, un nombre croissant de stratégies et de projets Smart City a vu le jour à travers le monde, allant de villes « technologiques » très emblématiques à de petits projets locaux axés sur la gouvernance (Caird, 2017). En Wallonie, l'Agence du Numérique (AdN) coordonne la dynamique régionale au travers de la stratégie *Digital Wallonia*. Cette stratégie implémentée en 2015 vise à renforcer la performance globale du territoire wallon et sa durabilité. Cet objectif se traduit de manière concrète par le projet Smart Région qui agit comme un cadre d'appui en vue du renforcement de la cohérence, de l'accélération et de la visibilité des projets menés à l'échelle des villes, notamment via un appel à projets (Smart Région, n.d).

Bien qu'il n'existe toujours pas de définition unique de la Smart City, il existe néanmoins un consensus sur le fait que, pour être considérés comme « intelligents », les territoires peuvent développer des initiatives dites intelligentes dans 6 domaines : *Smart Economy*, *Smart People*, *Smart Governance*, *Smart Mobility*, *Smart Environnement* et *Smart Living* (Giffinger, 2007 ; Lombardi et al., 2012). Cependant, il est important d'avoir une définition plus complète pour baliser la réflexion de ce rapport. Par conséquent, ce dernier se réfère à la définition du Smart City Institute (2017) qui définit une Smart City comme :

- Un écosystème de parties prenantes (gouvernements, citoyens, entreprises multinationales et locales, associations, ONG, universités, institutions internationales, etc.) ;
- sur un territoire (urbain) donné ;
- engagé dans un processus de transition durable (l'objectif est donc d'assurer la croissance et la prospérité économique, le bien-être social et le respect des ressources naturelles sur ce territoire) ;
- tout en utilisant les technologies (technologies digitales, ingénieries, technologies hybrides) comme facilitateur ;
- pour atteindre ces objectifs de durabilité et mener à bien les actions qui y sont liées.

Parmi les différents débats autour des territoires intelligents, les thématiques du *monitoring* et de l'évaluation ont gagné en intérêt. À cet égard, un certain nombre d'auteurs (ex. Giffinger, 2007 ; Carli et al., 2013 ; Adnan, 2016; Dameri, 2017) ainsi que des projets Européens (ex : Citykeys) ont mis au point des cadres de suivi et d'évaluation des performances des villes intelligentes, que ce soit à l'échelle du territoire dans son ensemble ou projet par projet. Le Smart City Institute a d'ailleurs publié un rapport de recherche sur la thématique en novembre 2019[2]. Cependant, il n'y a actuellement aucune littérature, publication ou rapport spécifique à l'évaluation de politiques et de projets Smart City des villes et communes wallonnes.

Par le biais de ce rapport, nous souhaitons davantage comprendre la manière dont les communes wallonnes perçoivent le *monitoring* et l'évaluation des projets Smart City. Par conséquent, nous tentons de répondre aux deux questions suivantes : quelle est la perception des communes wallonnes sur le *monitoring* et l'évaluation des projets ? quel est l'état des lieux en matière de *monitoring* et d'évaluation des projets Smart City en Wallonie au niveau local ? Ce rapport est rédigé dans un premier temps à l'attention des décideurs politiques régionaux et locaux, des administrations régionales et locales, mais aussi de la sphère académique. En tentant de faire remonter la perception et les pratiques de terrain, nous souhaitons ouvrir la porte à davantage de synergies et de compréhension entre les entités locales et régionales mais aussi entre les administrations, les entreprises et le monde universitaire.

Ce rapport est structuré de la manière suivante. Nous débutons avec un rappel théorique de ce que sont le *monitoring* et l'évaluation ainsi que leur valeur ajoutée dans le cadre des territoires durables et intelligents. En second lieu, nous nous intéressons au contexte wallon. Nous plongeons ensuite dans le vif du sujet en développant notre méthodologie de recherche. Concernant la restitution des résultats, nous procédons en deux étapes. Dans un premier temps, nous nous penchons exclusivement sur la perception générale des communes sur le suivi et l'évaluation des projets. Bien que nous soyons particulièrement intéressés par le suivi et l'évaluation des projets Smart City, la thématique – qui se veut transversale - n'est pas isolée. Dès lors, il nous parait difficile d'envisager qu'une commune puisse suivre et évaluer correctement ses projets Smart City si elle ne le fait généralement pas pour des projets et politiques publiques dans d'autres domaines. Dans un deuxième temps, nous dressons rapidement un état des lieux sur les cadres stratégiques Smart City développés au niveau communal. Ensuite, nous nous focalisons sur la mise en place de *monitoring* et d'évaluation des projets Smart City au sein des communes wallonnes. Nous nous intéressons également aux motivations des communes quant à la détermination d'un évaluateur. Enfin, sur base des résultats collectés, nous émettons quelques recommandations managériales à l'attention des praticiens.

[1] Dans ce rapport, les termes suivants seront utilisés de manière interchangeable : Smart City, Ville(s) intelligente(s), Territoire(s) intelligent(s).

[2] Lebas, A. & Crutzen, N. (2019). *Performance Measurement in Smart Cities : an introductory report*. Liège, Belgium: Smart City Institute.

01

MONITORING ET ÉVALUATION DES PROJETS SMART CITY

DÉFINITION

L'évaluation peut être définie comme « *l'évaluation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique en cours ou achevé, y compris sa conception, sa mise en œuvre et ses résultats* ». (OCDE, 2002, p. 21). L'évaluation est importante car elle constitue un véritable outil pour le gestionnaire public dans sa prise de décision et dans ses tâches d'exécution (Fallon & al, 2016). L'évaluation ne se substitue jamais à la décision politique, mais l'encadre, voire la rationalise, en livrant des arguments fondés empiriquement (ibid.). L'évaluation constitue donc en une démarche de gestionnaire attentif aux effets de ses actions puisqu'elle établit des liens entre les objectifs, les actions et les moyens (Aubin, 2016).

L'évaluation ne doit pas être considérée comme une action isolée. Elle peut se faire *ex ante* (ex. étude d'impact), *ex itinere* (ex. gestion et suivi du projet) ou, le plus couramment, *ex post* (ex. mesure de résultats et impacts) (Schiffino, 2016 ; Van Haeperen, 2016). Le *monitoring* semble être intimement lié à l'évaluation ex itinere. Le *monitoring* est définit par l'OCDE (2002) comme le processus de « *collecte systématique de données sur des indicateurs spécifiés afin de fournir (…) des indications sur l'ampleur des progrès et la réalisation des objectifs* » (p. 27). Expliqué de manière simplifiée, le *monitoring* est un processus qui permet de surveiller l'état d'avancement d'un projet en récoltant des données et des informations qui seront utilisées pour l'évaluation. Le *monitoring*, ou le suivi, est une action qui se déroule sur une période plus ou moins longue alors que l'évaluation se déroule à des moments précis.

Dans le cadre de ce rapport, nous nous intéressons aussi bien à l'évaluation *ex-itinere* ou *monitoring* – c'est à dire comment les communes assurent le suivi de leur projet en cours de réalisation – qu'à l'évaluation finale du projet.

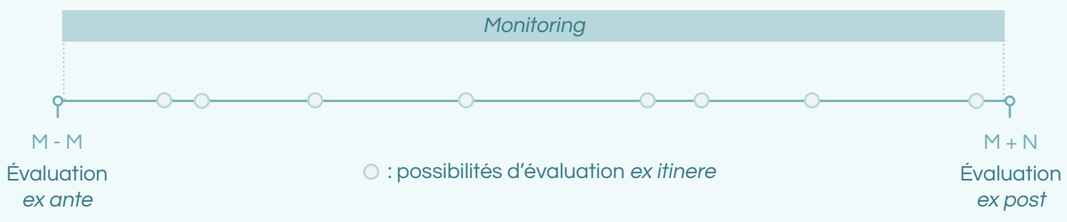

Fig. 1 - Suivi et Évaluation d'un projet

[3] Les termes « *monitoring* » et « suivi » sont utilisés de manière interchangeable.

INDICATEURS

Afin d'évaluer et de mesurer effectivement l'avancement d'un projet ou d'une politique publique, il est important de définir des indicateurs car ceux-ci « *fournissent une information sur un objet de complexité variable, servent à mesurer des changements et à objectiver un phénomène* » (Van Haeperen, 2016, p.121). Les indicateurs sont des mesures qui permettent de simplifier les informations relatives à un phénomène complexe sous une forme relativement simple à utiliser et à comprendre (Anthopoulos et al., 2016, Huovala et al., 2019). Les indicateurs sont généralement censés renforcer la rationalité de l'élaboration des politiques et du débat public en fournissant une base d'information plus objective, solide et fiable (Lehtonen, 2015). La construction d'indicateurs pertinents repose sur l'adéquation entre le phénomène à représenter, l'objectif poursuivi et la mesure elle-même (Van Haeperen, 2016).

D'après Caird (2017), un système d'indicateurs efficace des politiques publiques et/ou projets Smart City devrait:

- aborder les niveaux stratégiques, politiques et opérationnels;
- établir des mesures dans le temps basées principalement sur des données en temps réel;
- être démontré par rapport aux mesures de base et aux objectifs stratégiques avec des données cohérentes et comparables.

Merli (2014) and Huovila & al. (2019) ont mis en avant que différents types d'indicateurs doivent être établis :

Indicateurs d'intrants (*input*)	Ils évaluent les ressources nécessaires à la mise en œuvre des interventions, en mesurant la quantité, la qualité et la rapidité des ressources telles que les politiques, les ressources humaines, les ressources matérielles et financières. Par exemple, ils interrogent sur l'utilisation correcte du budget ou le nombre d'employés à temps plein participant au projet.
Indicateurs d'activités ou de processus	Ils mesurent si les activités planifiées ont eu lieu. Les exemples incluent l'organisation de réunions, l'organisation de cours de formation, la distribution de compteurs intelligents.
Indicateurs de sortie (*output*)	Ils renseignent plus de détails en relation avec le produit («sortie») de l'activité, par ex. le nombre de compteurs intelligents distribués, la surface de toit isolée ou le nombre de bus électriques en circulation.
Indicateurs de résultats (*outcome*)	Ces derniers mesurent les résultats intermédiaires générés par les produits. Ils se réfèrent plus spécifiquement aux objectifs d'une intervention portant sur la quantité et la qualité des activités mises en œuvre. Il s'agit souvent d'indicateurs de couverture permettant d'évaluer dans quelle mesure la population cible a été atteinte, par exemple : pourcentage de propriétaires de voitures utilisant une application de stationnement.

Ces indicateurs sont souvent complétés par des cibles (*targets*) qui sont des objectifs chiffrés qui indiquent le nombre, le moment et l'endroit de ce qui doit être réalisé (ex. organisation de 5 réunions avec les partenaires de projet) (Ferreira et Otley, 2009). Afin d'évaluer si ces objectifs sont atteints, la collecte et l'analyse des données se fondent sur différentes méthodes tant qualitatives (ex. entretiens, focus groups, analyses documentaires, analyses de contenu) que quantitatives (ex. questionnaires, analyses statistiques) (Fyalkowski & Aubin, 2013). Les données peuvent également être collectées grâce aux technologies mises en place sur le territoire intelligent, telles que les capteurs, les caméras, les applications mobiles, la géolocalisation et les réseaux sociaux (Ferrara, 2019). Cependant, les systèmes de mesure des villes intelligentes ne doivent pas seulement consister en la collecte de données. Ils doivent être caractérisés par des analyses qui expriment la diversité et la complexité de ce qui est mesuré, tout en

restant intelligibles et en fournissant les informations nécessaires aux parties prenantes (Lazaroiu & Roscia, 2012). À cet égard, une Smart City doit idéalement disposer d'un système de mesure qui collecte toutes les informations nécessaires pour développer la participation effective de ses parties prenantes (associations, citoyens, organisations, associations bénévoles, universités, écoles, institutions culturelles, équipements locaux, sécurité publique) (ibid.).

Il y a généralement deux approches au sujet de l'évaluation. D'une part, la perspective « *outside-in* » consiste à mesurer la performance d'une ville sur base de sujets présents dans le débat public. Dans ce cas de figure, les indicateurs deviennent potentiellement un instrument politique permettant aux villes de se comparer par rapport à d'autres territoires (Maas et al., 2016). D'autre part, la perspective « *inside-out* » est axée sur l'amélioration de la performance dans une logique managériale (ibid). Cette approche est basée sur le cœur même de la stratégie d'une ville et sur l'analyse des questions pertinentes pour la mise en œuvre efficace de cette stratégie (Bouckaert & Van Dooren, 2009). C'est cette vision que nous partageons au Smart City Institute[4].

[4] Pour plus d'informations, voir Lebas & Crutzen (2019). *Performance Measurement in Smart Cities : an introductory report*. Liège, Belgium: Smart City Institute.

02

CONTEXTE WALLON

En Wallonie, la culture de l'évaluation se développe mais n'est pas encore aboutie (Fallon, 2016). Bien qu'elle se soit inscrite tardivement dans l'action publique, l'évaluation suscite un engouement théorique certain, tant en matière de réflexion conceptuelle et méthodologique qu'au niveau des discours et des initiatives politiques (Fyalkowski & Aubin, 2013 ; Fallon, 2016). Depuis la mise en place des comités d'accompagnement (COMAC)[5] dans les années 1990, l'administration wallonne s'est appropriée l'instrument évaluatif, qu'elle utilise pour renforcer sa légitimité en prônant plus d'effectivité, d'efficacité et d'efficience (ibid).

Cependant, en pratique, l'évaluation met plus de temps à se déployer (Fallon, 2016). Cela s'explique notamment par le caractère chronophage pour l'administration de développer une nouvelle posture réflexible voire une nouvelle culture politique et administrative (ibid., 2016). Actuellement, l'évaluation ne structure pas encore réellement le débat public sur le sol wallon (ibid.). D'une part, on observe également un réel manque de transparence sur les résultats parfois obtenus lors de ces évaluations (Fallon, 2016). D'autre part, un pourcentage non négligeable des évaluations se contente de vérifier dans quelle mesure les politiques publiques prévues ont effectivement été mises en œuvre, sans se soucier de leurs effets en raison du désintérêt des décideurs politiques à l'égard de l'évaluation (Fyalkowski & Aubin, 2013). Or, une évaluation qui se contente de décrire l'effectivité d'une politique sans juger si ces performances sont satisfaisantes, n'est pas réellement une évaluation (ibid., 2013).

Par ailleurs, nous n'avons pas trouvé de littérature, de rapport ou de publication qui se penche sur le suivi ou l'évaluation des projets Smart Cities en Wallonie. Cela s'explique en grande partie par le fait que l'intérêt suscité par la thématique est récent. Nous n'avons pas non plus trouvé de littérature, de rapport ou de publication qui se penche sur les processus de *monitoring* et d'évaluation au niveau local, c'est-à-dire au niveau des villes et communes wallonnes, toutes thématiques confondues. Pourtant, dans le cadre des Smart Cities, le local est une échelle cruciale puisque les villes et communes sont les premières initiatrices et bénéficiaires des projets. **Le suivi et l'évaluation de leurs projets permettent donc aux villes d'expliquer en quoi des initiatives intelligentes génèrent de la valeur économique et dans quelle mesure elles sont capables de générer de la valeur publique pour les citoyens** (Dameri, 2017). Le *monitoring* et l'évaluation deviennent des outils essentiels aux villes pour clarifier leur mission et la traduire en action (Carli & al., 2013). Par conséquent, malgré le caractère récent de la thématique, il nous a paru important de tenter de mieux comprendre la perception des communes sur les processus de suivi et d'évaluation, en se focalisant sur les projets ou politiques publiques Smart City.

[5] La Région Wallonne a développé un modèle d'évaluation basé sur la mise en place de comités d'accompagnement et de suivi, chargés de discuter systématiquement de l'état d'avancement et des résultats des évaluations menées (Fyalkowki & Aubin, 2013).

03

MÉTHODOLOGIE

ÉCHANTILLON

Nous avons été en contact avec des communes wallonnes entre juin et octobre 2019. La sélection des communes s'est faite sur base de l'appel à projet « Territoire Intelligent » organisé par l'AdN[6]. Nous avons pris contact avec les personnes de référence des 78[7] communes ayant déposé un projet. Nous avons identifié le dépôt d'un dossier comme un indicateur significatif d'intérêt pour la thématique Smart City. 25 d'entre elles ont répondu favorablement à notre sollicitation.

Géographiquement, les communes interrogées couvrent la totalité du territoire wallon même si nous avons eu davantage d'échanges avec des communes situées dans les Provinces de Liège et du Luxembourg (voir carte ci-contre). La population de ces 25 communes varie entre 4.300 et 55.000 habitants, avec une moyenne de 17.880 habitants. Nos interlocuteurs.trices occupaient des fonctions variées au sein de la commune. Sur les 25 communes, nous nous sommes entretenus avec 2 bourgmestres, 5 échevin.e.s, 5 directeur.trice.s généraux.les, 5 Smart City managers (ou équivalent), 3 responsables informatiques, 1 chargé.e de communication, 3 chargé.e.s de projets au sein d'agence de développement local (ADL) et 4 agents communaux. Pour trois de ces entretiens, nous avions plus d'une interlocuteur.trice. La liste des communes interrogées est disponible en Annexe 1. Les positions et noms des personnes interrogées resteront anonymes.

COLLECTE DES DONNÉES

Nous avons favorisé les rencontres physiques mais lorsque cela n'était pas possible pour différentes raisons (distance, disponibilités, logistique), nous avons proposé de procéder par entretien téléphonique et/ou par vidéo conférence. Comme option de dernier recours, les communes avaient aussi la possibilité de répondre de manière écrite. La majorité des entretiens a duré entre 30 et 40 minutes et a été enregistrée.

Sur base du guide d'entretiens disponible en Annexe 2, ces discussions ont pris la forme d'entretiens individuels semi-directifs. Les premières questions étaient de type introductif afin de mieux connaitre la commune et mieux appréhender la réalité de terrain en matière de développement des stratégies et projets de territoires intelligents. Ensuite, la deuxième série de questions avait pour objectif de comprendre le positionnement des communes quant au suivi et à l'évaluation des projets et politiques publiques de manière globale. La dernière série de questions se focalisait spécifiquement sur le suivi et l'évaluation des projets Smart City. Le questionnaire écrit en ligne suivait la même logique et structure, avec la possibilité, dans chaque section, de laisser des commentaires. Notons que parmi les répondants au questionnaire écrit, certains avaient été précédemment rencontrés dans un autre contexte. Ce questionnaire nous a permis d'obtenir un complément d'informations sur la thématique du *monitoring* et l'évaluation.

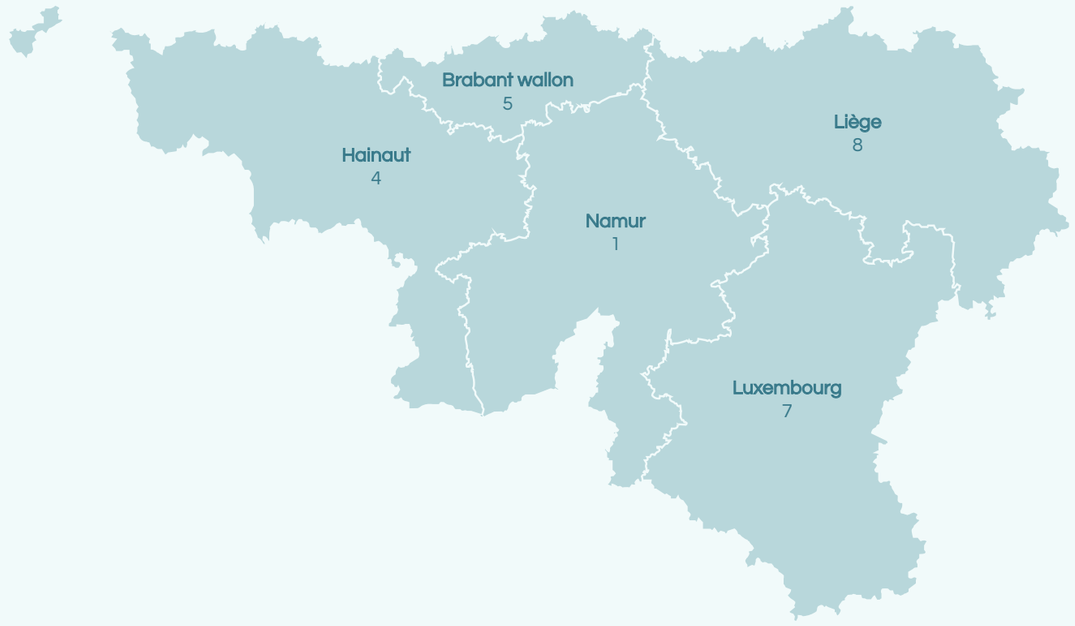

Fig. 2 - Représentation des provinces wallonnes au sein de l'échantillon

ANALYSE DES DONNÉES

Le contenu des entretiens a été retranscrit sous forme de tableau sur base des thèmes principaux abordés. Nous avons procédé à une analyse verticale et une analyse horizontale du contenu.

[6] « *Le Gouvernement wallon a lancé un appel à projets 'Territoire Intelligent' dans le cadre de Digital Wallonia. Bénéficiant d'une enveloppe de 4 millions d'euros, il a pour vocation d'encourager les villes et communes wallonnes à développer des projets numériques, en matière d'énergie, d'environnement, de mobilité ou encore de gouvernance.* » https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/appel-a-projets-territoire-intelligent

[7] 88 projets en tout, dont 10 proposés par des intercommunales.

04

RÉSULTATS

PERCEPTION DU MONITORING ET DE L'ÉVALUATION

Nous avons interrogé les communes sur leur perception du *monitoring* et de l'évaluation (M&E) de manière globale. Comme expliqué, la thématique Smart City n'est pas isolée, l'idéal étant qu'il y ait un suivi et une évaluation pour tous types de projets.

Nous les avons tout d'abord sondées quant à l'existence d'une culture de l'évaluation au sein de la commune. C'est à-dire, nous avons cherché à savoir si les communes suivent et évaluent leurs projets régulièrement.

- **Sur les 25 communes sondées, 20 d'entre elles ne considèrent faire ni le suivi ni l'évaluation de leurs projets de manière régulière.**

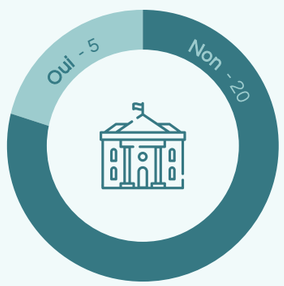

Fig. 3 - Le suivi et l'évaluation sont-ils effectués de manière régulière?

- Sur les 5 communes qui ont répondu favorablement, seules 2 d'entre elles déclarent travailler dans une logique de gestion de projets avec des mécanismes d'évaluation classiques tels que des indicateurs et la rédaction de rapports. Les 3 autres communes indiquent procéder au suivi et à l'évaluation de leurs projets régulièrement mais de manière plus informelle. L'une d'elles met en avant le fait qu'elle évalue constamment ses projets au travers des structures existantes (contact avec les citoyens, réseaux sociaux, CCATM[8]). Les 2 autres ont mis en avant le fait qu'elles évaluent à demi-mot par le biais de retours de citoyens ou de personnes impliquées dans les projets.
- Notons que, parmi les 20 communes qui estiment ne pas faire de M&E, 4 mentionnent le Plan Stratégique Transversal (PST)[9] comme une opportunité pour développer une culture de l'évaluation en interne dans le futur. Ce dernier point est particulièrement intéressant car cela indique un potentiel changement de paradigme.

Dans l'une des 25 communes interrogées, la personne en charge des projets Smart City est une employée de l'agence de développement local (ADL). Il est intéressant de pointer que, même si sa commune n'a pas de réel mécanisme de *monitoring* et d'évaluation en place, l'ADL a une vision assez élaborée de l'évaluation. Elle se fixe des priorités sur 6 ans. Sur cette base, elle définit des objectifs spécifiques et des indicateurs (ex. retombées économiques, congestions). D'après la personne rencontrée, aucune stratégie de récolte des données n'a été établie car « *cela coule de source* » mais peut aussi se révéler chronophage (ex. aller à la rencontre des commerçants pour discuter avec eux). Les données récoltées sont ensuite valorisées dans un rapport. Dans ce cas-ci, l'ADL fait réellement face au manque de culture de l'évaluation dans sa commune puisqu'elle prend en charge cette partie du processus.

[8] « *Dans le souci d'une plus large participation de la population à la gestion de leur cadre de vie, le Code de Développement territorial prévoit la possibilité pour les autorités communales de créer des 'commissions consultatives communales d'aménagement du territoire et mobilité' (CCATM) (décret du 20 juillet 2016). Bien que la CCATM soit un organe consultatif, elle doit être obligatoirement consultée par les autorités locales pour certaines matières. Il s'agit des 'compétences obligatoires'. La commission peut aussi, d'initiative, rendre des avis aux autorités communales sur l'évolution des idées et des principes dans ces matières et sur les enjeux et les objectifs du développement territorial local.*» (SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Energie ,n.d)

[9] « *Le PST est une démarche de gouvernance locale émanant de la Région Wallonne. Cette démarche se concrétise à travers un document stratégique établi par la commune, qui l'aide à mieux programmer ses actions et sa politique pour la durée de la mandature en s'appuyant sur une culture de la planification et de l'évaluation.*» (UVCW, 2013)

Fig. 4 - L'évaluation est-elle utile?

Alors que 20 des 25 communes reconnaissent ne pas faire le suivi et/ou l'évaluation de leurs projets au quotidien, une majorité (20/25) considère que c'est utile, voire important. 5 communes ne se sont pas positionnées sur l'utilité du M&E mais aucune d'entre elle ne considère cela inutile. Nous avons ensuite interrogé ces 20 communes pour savoir dans quelle mesure elles considèrent l'évaluation comme utile ou importante. Les grandes tendances qui en sont ressorties sont les suivantes[10] :

- Le M&E sont utiles, voir importants, pour assurer le suivi des projets en cours (7/25) ;
- Le M&E sont utiles pour s'assurer que les projets en cours correspondent aux besoins des citoyens (3/25) ;
- Le M&E sont importants dans une démarche globale de *feedback* & d'amélioration (3/25) ;
- Le M&E sont des éléments clés dans la potentielle réorientation des projets (2/25) ;
- Le M&E sont un gage de transparence envers le citoyen (2/25) ;
- Le M&E servent avant tout à mesurer les résultats des projets ou des actions réalisées (1/25) ;
- Le M&E permettent d'objectiver les politiques mises en place (1/25) ;
- Le M&E ont pour objectif de montrer les limites des projets en cours (1/25) ;
- Parmi les communes qui pensent que le M&E sont importants, 4 communes n'ont pas donné de raison particulière.

Il est intéressant de se pencher sur ce paradoxe : **sur les 25 communes, 15 ont à la fois répondu que le suivi et l'évaluation étaient importants alors qu'elles ont aussi répondu ne pas y avoir recours. Pourquoi ?**

[10] Les communes étaient invitées à répondre librement, plusieurs réponses étaient les bienvenues.

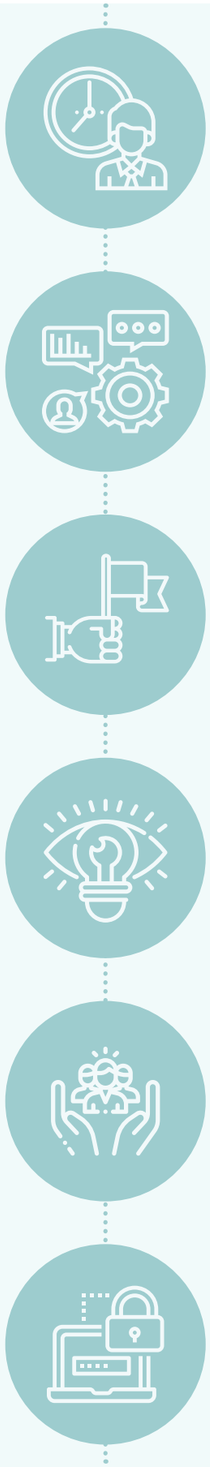

Fig. 5 - Freins présentés comme étant liés à la mise en place d'un processus de suivi et d'évaluation

Différents freins ont été mis en avant :

- Tout d'abord, **le manque de temps ou de ressources humaines (mentionné 12 fois sur 25)**. Cela implique principalement le fait que le personnel – tout échelon hiérarchique confondu – travaille souvent dans une logique d'action-réaction, en répondant aux urgences du quotidien, ce qui mène à un « *manque de temps matériel* ». Un des échevins interrogés a fait le parallèle entre ce manque de temps matériel et la pyramide des besoins de Maslow . D'après lui, il est impossible pour la commune de faire du suivi et de l'évaluation de projets tant que les besoins les plus primaires d'une commune tels que la délivrance des cartes d'identité ou de permis d'urbanisme ne sont pas réalisés de manière optimale. Cela a donc pour conséquence que les agents communaux ont rarement le temps d'être praticiens-réflexifs sur les projets en cours ou qui se clôturent. Ces observations ont été partagées par de nombreuses communes et sont exacerbées dans les plus petites administrations. Par exemple, le bourgmestre d'une commune interrogée a signalé que l'administration était composée du bourgmestre (lui-même), 3 échevin.e.s et 15 employé.e.s et que, dans ce contexte, il était impossible de trouver du temps pour le suivi et l'évaluation. En plus des éléments déjà mentionnés, 2 communes ont mis en avant que, « *au vu de l'état des finances de certaines communes, il est difficile d'envisager l'embauche d'un nouvel agent pour prendre soin du monitoring et de l'évaluation à part* ».
- Une autre raison mentionnée **est le manque de connaissances techniques et/ou d'outils** (mentionné 11 fois sur 25). Cela se réfère au fait que les employé.e.s de l'administration disposent rarement des compétences techniques et/ou des outils qui permettent de faire le suivi et/ou d'évaluer des projets. Le bourgmestre d'une des communes interrogées a par exemple pointé le fait qu'un nombre très faible d'agents communaux ont une formation universitaire ou équivalente. Bien que cela ne pose aucun problème dans la gestion quotidienne de leurs tâches, il considère que cela a un impact indéniable en matière de gestion de projets. Ce même bourgmestre considère que seuls quelques profils très précis peuvent faire le suivi et évaluer des projets mais que ces profils ne souhaitent pas forcément travailler dans une administration communale. Le.la Directeur.trice général.e d'une des communes pointe le fait que c'est un problème de gestion et de formation et que les agents communaux gagneraient à être sensibilisés et formés en gestion de projets. D'après 8 communes, ces deux premiers freins font du suivi et de l'évaluation des processus chronophages, compliqués et énergivores.
- Une autre raison évoquée de manière récurrente (10/25) est la « ***volonté politique*** ». D'après les communes, il est difficile d'avouer ses échecs publiquement car le suivi et l'évaluation peuvent être perçus comme « *des processus à double tranchant* », voire « *une usine à gaz* ». Les raisons les plus fréquemment mentionnées sont : le jeu politique qui oppose la majorité à l'opposition, la satisfaction des citoyens et les potentielles retombées électorales. Dans le cas de financements reçus par la Région Wallonne, 2 communes ont mis en avant leur crainte que la Région wallonne ne retire des subsides pour des projets en cours si elle venait à estimer que ces projets ne sont pas assez productifs ou efficaces.
- 4 communes ont mentionné **le problème de potentiels biais et de la subjectivité** qui les empêchent d'effectuer une évaluation correcte. Elles mettent en avant le fait que la définition d'indicateurs reste un processus très subjectif. D'après l'une d'entre elles, il faut « *diminuer le facteur d'interprétation humain et autres facteurs subjectifs* ». Les autres communes ont complété cela en affirmant que « *la définition d'indicateurs restent très subjectives* » et que « *on fait dire ce que l'on veut aux chiffres* ».
- D'autres problématiques ont été mises en avant par un plus petit nombre de communes. Ainsi, 2 d'entre elles pensent que le M&E ne seront pas possibles tant que les communes ne développeront pas de « ***culture d'entreprise*** ». Toutes 2 pensent que le PST va contribuer à évoluer dans ce sens. La personne en charge de la thématique Smart City d'une autre commune a pointé le fait qu'utiliser le *monitoring* et l'évaluation dès le début des projets permettrait de légitimer ces démarches.
- 2 communes ont mentionné le problème de **l'accès aux données**. 1 d'entre elles pointe particulièrement la difficulté à collaborer avec des acteurs externes pour l'évaluation des projets, en l'occurrence dans la récolte des données.

SUIVI ET ÉVALUATION DES PROJETS SMART CITY

Après avoir mieux cerné la perception des communes wallonnes par rapport au *monitoring* et à l'évaluation des projets de manière globale, nous avons ensuite tenté d'appréhender la réalité de terrain afin de comprendre où en sont les communes actuellement – très pratiquement – dans la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation pour leurs projets Smart City. Dans cette section, nous nous intéressons à l'état d'avancement du suivi et de l'évaluation des projets Smart City et à la question du choix de l'évaluateur.

Cependant, nous marquons un arrêt afin d'observer l'état d'avancement des communes quant au développement de leurs cadres stratégiques Smart City, c.à.d. où elles en sont au-delà des projets spécifiques de l'appel à projets « Territoire Intelligent ». Bien que cela soit légèrement en dehors de l'objectif de cette recherche, nous considérons que cet échantillon qualitatif peut-être utile aux lecteurs de ce rapport.

CADRES STRATÉGIQUES AU SEIN DES COMMUNES WALLONNES

Parmi les 25 communes interrogées, 10 d'entre elles estiment avoir une stratégie ou une vision claire de ce que la Smart City peut apporter à leur commune. Sur ces 10 communes, 6 d'entre elles déclarent avoir une stratégie spécifique à la Smart City tandis que 4 affirment avoir une approche stratégique de la thématique en l'intégrant dans leur Plan Stratégique Transversal (PST). Sur les 15 communes restantes, 4 de nos interlocuteurs.trices – ont une vision personnelle claire de ce que représente la Smart City dans leur commune mais cela ne s'est pas encore concrétisé au travers d'un document officiel.

Par contre, 11 communes estiment ne pas avoir de vision claire et avancent actuellement projet par projet. La raison principalement évoquée est le fait que **le concept de « Smart City » reste encore un sujet trop compliqué ou trop vague**. Le problème se pose à toute la ligne hiérarchique communale. Agents communaux comme directeurs généraux indiquent que ce manque de clarté empêche les politiques (i.e. échevin.e, bourgmestre) de s'approprier le concept et ses avantages. Une des raisons de ce manque de clarté mis en avant par une commune est le fait que les acteurs principaux de l'écosystème Smart City wallon ne partagent pas de définition unique de la ville intelligente. Ainsi, une des communes interrogées, une commune rurale, indique que « *La commune étant composée à 85% de terres agricoles, il est difficile de voir où se situer dans la démarche 'smart'* ». D'autres communes rurales ont défini les territoires intelligents comme un concept « *qui ne s'applique pas à leur échelle* », un « *monstre technologique pour les grandes villes* ». Par ailleurs, une autre commune met en avant le fait qu'elle ne comprend pas l'intérêt de la Smart City si ce n'est un outil qui peut booster le tourisme.

Les communes restantes mettent tout simplement en avant le fait qu'elles sont au commencement de leur processus de réflexion sur la thématique et qu'il est trop tôt pour avoir une stratégie ou une vision.

SUIVI ET ÉVALUATION DES PROJETS SMART CITY EN WALLONIE : ÉTAT D'AVANCEMENT

Un peu moins de la moitié des communes interrogées (12/25) estiment avoir mis quelque chose en place pour faire le suivi de leurs projets Smart City et/ou les évaluer. Parmi elles, 6 concèdent que le *monitoring* et l'évaluation de leurs projets Smart City sont principalement effectués de manière informelle sur base de discussions et d'échanges avec la population et entre collègues. Ces mécanismes informels prennent des formes variées : discussions avec les bénéficiaires du projet, échanges lors d'évènements locaux, mise à disposition d'une boite à idées pour les citoyens, possibilité pour les citoyens d'envoyer des emails aux gestionnaires de projets, etc. L'une d'entre elle a cependant fait évaluer le projet directement par le prestataire de service de l'application mobile développée dans le cadre de leur projet. Dans ce cas, l'application mobile utilisée a envoyé des questionnaires de satisfaction aux utilisateurs mais aucun autre suivi ni aucune autre évaluation n'a été mené.

Sur les 12 communes qui font le suivi et/ou évaluent leurs projets Smart City, les 6 autres communes ont des indicateurs de réussite. Toutefois, l'intensité et l'étendue de ce suivi et évaluation varient énormément :

- La première commune utilise des indicateurs par obligation légale (financement).
- La deuxième commune se réfère au nombre de téléchargements de l'application mobile mise en place. Cela implique qu'elle évalue uniquement les indicateurs de sortie, ce qui signifie qu'aucune information sur les effets à long terme ou le taux d'utilisation n'est disponible.
- Dans une démarche diamétralement opposée, une des communes s'est fixée un objectif à long terme. C'est-à-dire que l'objectif de mandature d'ici 2024 est de diminuer de 30% les émissions de CO2 de la ville par rapport au début de la mandature. C'est le seul indicateur de réussite en place. La commune se focalise ici sur les résultats, l'efficacité des projets n'est quant à elle pas évaluée. Pour une autre commune, dont la stratégie Smart City fait partie intégrante du PST, elle se focalise sur des indicateurs d'intrants. Elle a prévu de mettre en place une série de projets et l'indicateur unique est de savoir si les projets en question ont été mis en place. Cela implique qu'ils n'évaluent pas l'impact de ces projets ou n'en font pas le suivi.

Parmi les 13 communes qui estiment n'avoir rien mis en place afin de procéder au suivi et à l'évaluation de leurs projets Smart City, 6 d'entre elles souhaiteraient y remédier. Toutefois, s'estimant peu avancées dans le processus de réflexion ou parce qu'elles ne savent pas quand et comment le faire, le M&E reste en suspens. 5 d'entre elles ne savent pas si cela pourra se faire et 2 pensent que les projets ne seront jamais évalués en dehors des obligations légales. Ces 7 communes mettent en avant le manque de culture de l'évaluation et/ou les freins mentionnés dans la section précédente.

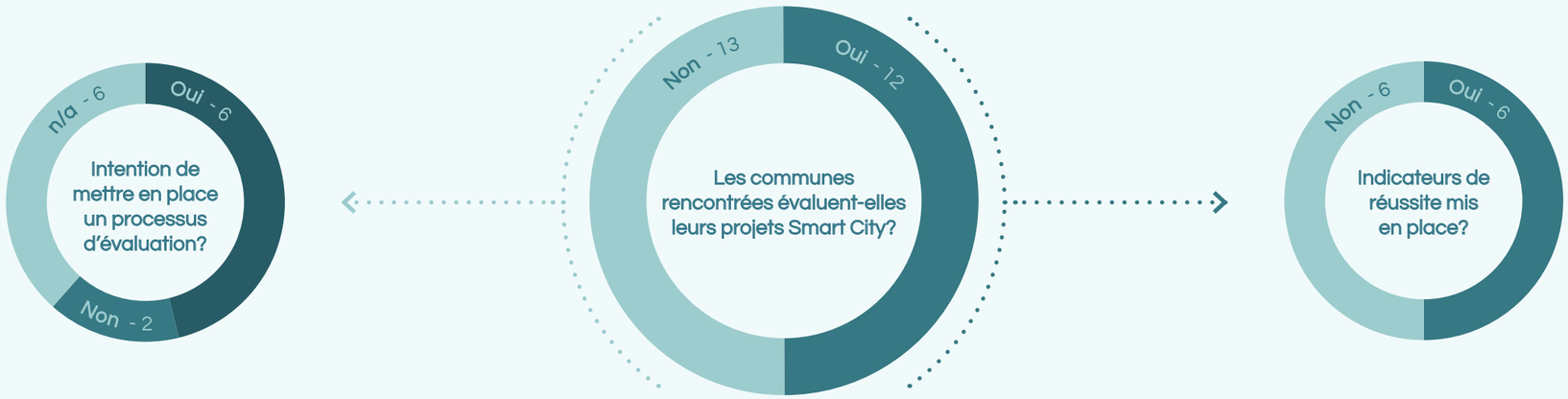

Fig. 6 - Suivi et évaluation des projets Smart City : Où en sont les communes wallonnes?

CHOIX DE L'ÉVALUATEUR DES PROJETS SMART CITY

Puisqu'une majorité de communes considère que le suivi et l'évaluation sont importants mais qu'elles jugent ne pas avoir le temps et/ou les compétences en interne pour s'en charger, nous les avons interrogées sur leurs préférences quant au choix d'évaluateur.s des projets Smart City. Nous leur avons proposé les options suivantes : l'administration communale, la Région wallonne, un comité d'accompagnement (COMAC) spécifique au projet et une entité neutre extérieure telle que le Smart City Institute (SCI) ou une société de consultance. Elles avaient la possibilité de mentionner un ou plusieurs acteurs.

Sur les 25 communes, 15 considèrent que le suivi et l'évaluation peuvent ou doivent être réalisés par un seul acteur institutionnel. 5 communes pensent que plusieurs acteurs sont potentiellement aptes à faire l'évaluation. 4 communes estiment que le suivi et l'évaluation doivent absolument être réalisés en concertation par plusieurs acteurs. Une commune n'a pas donné de réponse.

Intéressons-nous d'abord aux communes qui mentionnent un ou plusieurs acteurs possibles.

- Presque la moitié des communes sondées (12/25) considère qu'une entité externe peut ou doit s'en charger. La motivation principale vient de l'aspect « neutre » de cette entité, qu'elle soit un institut scientifique tel que le SCI ou une société de conseils/consultance. Deux personnes interrogées – qui n'étaient ni membre du collège, ni directeur.trice général.e – ont d'ailleurs souligné que cette entité extérieure est un atout pour convaincre les décideurs politiques. Cependant, plusieurs communes avancent quelques réticences. Tout d'abord de nature financière : travailler avec une entité externe peut impliquer des couts supplémentaires non négligeables et souvent difficiles à supporter pour la commune. Ensuite de nature relationnelle : travailler avec une entité externe est un atout mais la personne en charge doit avoir une réelle compréhension du monde communal (culture, structure et processus). Il faut aussi que cette personne ne se base pas uniquement sur ses entretiens avec la commune car elle risque de penser par conformité ou de spéculer. Enfin, une autre commune estime que l'évaluation par une personne externe n'est bénéfique que si elle est animée par un objectif d'amélioration, c'est-à-dire si le travail ne consiste pas juste à répéter ce que fait déjà la commune.
- 9 communes sur 25 estiment que l'administration communale doit se charger du suivi et de l'évaluation. Cela émane principalement du fait que les communes considèrent qu'aucun autre acteur n'a une aussi bonne connaissance du terrain et qu'il est logique que ce soit le porteur du projet qui évalue son projet.
- 5 communes sur 25 estiment que cela doit être fait par un comité d'accompagnement (COMAC) spécifique au projet. Il n'y a pas de raison spécifiquement mentionnée si ce n'est que cela permet d'avoir un panel représentatif composé d'élus, des citoyens et d'acteurs externes.
- 4 communes sur 25 estiment que la Région wallonne peut ou doit se charger du suivi et de l'évaluation des projets issus de l'appel « Territoire Intelligent ». Parmi ces 4 communes, l'une d'entre elles considère que « *la Région wallonne doit intégrer la réflexion mais strictement avec une fonction administrative* ». Une autre considère que la Région wallonne doit « *comparer des pommes avec des pommes* » et s'assurer que ses évaluations soutiennent les entités qui développent des projets et non les sanctionner. Cela reflète d'ailleurs la raison pour laquelle si peu de communes considèrent que la Région wallonne est l'acteur le plus approprié pour évaluer les projets Smart City. Sur les 25 communes, plus de la moitié ont fait référence aux évaluations de la Région wallonne comme « punitives » ou dans une logique strictement de « *cocher des cases et s'assurer que le budget a été bien utilisé* ». Ainsi, si nous suivons les avis exprimés par ces communes, la Région wallonne devrait adopter une démarche positive, non-sanctionnatrice et adaptée aux spécificités des communes.

Comme mentionné précédemment, 4 communes considèrent que le M&E doivent absolument être réalisés par plusieurs acteurs, pour des raisons différentes :

- Taille du projet : la première considère que l'évaluateur doit dépendre de la taille du projet. Pour les petits projets, l'administration communale est suffisante. Pour les projets de plus grande envergure, un institut neutre doit s'en charger.
- Compétence des acteurs : la deuxième commune considère que le COMAC doit se charger des aspects « stratégie » et « réflexions » du suivi et de l'évaluation tandis qu'une entité externe neutre doit contribuer, grâce à son expertise en évaluation des projets Smart City, à rediriger le projet quand c'est nécessaire ainsi qu'à l'évaluation du COMAC lui-même.
- Neutralité des acteurs : la troisième commune pense qu'un institut neutre peut coordonner l'évaluation de projets Smart City mais que seules les administrations sont capables de compléter ou remplir ces évaluations. Cette commune met particulièrement l'accent sur le fait qu'elle considère que la Région wallonne ne doit pas être impliquée dans ce processus. D'une part, elle n'est pas bien perçue par les agents communaux et d'autre part, l'évaluation risque de passer inaperçue parmi le flux d'information déjà important reçu par email.
- Complémentarité des acteurs : la dernière commune considère que les divers acteurs ont une valeur ajoutée distincte : le COMAC est utile pour assurer un bon suivi et évaluer, les entités externes neutres spécialisées sont efficaces et légitimes pour pointer ce qu'il faut évaluer et la Région wallonne permet de valider que les objectifs ont bien été remplis.

SYNTHÈSE

La proportion des communes rencontrées qui indiquent faire le suivi et l'évaluation de leurs projets est minime. 20 des 25 communes interrogées indiquent ne pas faire le suivi et/ou l'évaluation de leurs politiques ou projets. Parmi les 5 communes qui en font quotidiennement, 3 le font de manière informelle. Pourtant, sur les 25 communes, 20 considèrent aussi que le *monitoring* et l'évaluation sont utiles, voire importants. 15 d'entre elles ont d'ailleurs répondu ne pas faire de suivi et d'évaluation tout en reconnaissant cependant que cela est utile. Ce paradoxe s'explique par différentes raisons. D'une part, des raisons structurelles telles que le manque de temps et de ressources humaines, le manque de connaissances et d'outils. D'autre part, des raisons contextuelles telles que la volonté politique et les collaborations extérieures.

Interrogées spécifiquement sur la thématique des projets Smart City, 12 des 25 communes prétendent avoir mis un mécanisme en place pour faire le suivi et l'évaluation de leurs projets ou politiques. Etant donné que moins de la moitié de ce nombre évalue au quotidien, une contradiction peut être pointée ici. Cependant, en s'intéressant aux mécanismes mis en place, nous remarquons que seules 6 d'entre elles ont recours à une méthode formelle. Par ailleurs, il s'avère que la méthode de détermination des indicateurs reste variable. Toutefois, aucune de ces communes ne semble avoir mis en place un système de suivi et d'évaluation qui se veut systémique.

Les 13 autres communes considèrent ne pas être assez avancées dans leurs projets ou ne pas posséder les méthodes ou les outils pour pouvoir procéder au suivi ou à l'évaluation de leurs projets. Il est aussi important de souligner que 10 des 25 communes sondées estiment ne pas avoir d'idée claire de ce que représente la Smart City à leur niveau.

Concernant la question de l'évaluateur, les avis divergent pour les raisons évoquées plus haut. Les acteurs mis en avant par les communes sont : l'entité neutre spécialisée (12), l'administration communale (9), un COMAC spécifique (5), la Région wallonne (4) et l'implication de plusieurs acteurs (4).

05

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Passer d'une logique de « contrôle » à une logique de « résultats »

L'évaluation est un terme ambivalent qui est intuitivement associé à une foule d'activités (Varone & Jacob, 2004 dans Aubin, 2016.). Ce manque de clarté mène de nombreuses communes à voir cela de manière négative. Or, l'évaluation ne doit pas être confondue avec le contrôle. Ces processus sont complémentaires mais le contrôle se focalise généralement sur la légalité ou la régularité de projets ou de politiques publiques. Il porte rarement sur la qualité, la performance et le résultat (Aubin, 2016). La motivation à découvrir des résultats n'est pas la même lorsque l'évaluation est utilisée dans une logique d'amélioration que lorsqu'elle est imposée par une clause légal (Albarello & Aubin, 2016). Le suivi et l'évaluation ne doivent donc plus être strictement perçus comme une obligation imposée par l'Union Européenne ou la Région wallonne. En effet, comme nous l'avons évoqué, nous considérons l'évaluation comme un processus d'amélioration à aborder avec une approche « *inside-out* » alors qu'il semblerait que l'évaluation soit actuellement perçue comme principalement « *outside-in* ».

Il s'agit donc de déconstruire, tout échelon hiérarchique confondu, cet imaginaire qui positionne l'évaluation strictement comme un contrôle, voire une sanction. Cela passe notamment par la mise en place de formes de suivi et d'évaluation innovantes, soutenues et encouragées par la Région wallonne. Ainsi, le M&E pourraient se dérouler lors d'une soirée interactive avec des citoyens, ou prendre la forme d'un jeu-concours via l'application mobile locale ou se tenir au moment d'une mise au vert semestrielle des membres du COMAC.

RECOMMANDATION 2

Clarifier l'objet de l'évaluation et bien choisir ses indicateurs

En mettant en évidence les effets de l'action, l'évaluation ne peut que la déstabiliser (Fallon & al, 2016). Ainsi, il ne suffit pas d'évaluer un projet en jugeant si celui-ci a été un succès ou non, puisque cela est trop sensible politiquement. Il est donc opportun de formuler correctement ce que l'on cherche à évaluer au travers d'une question d'évaluation précise (Albarello & al, 2016).

Celle-ci peut être d'ordre descriptive, normative ou causale.

- Une question d'ordre descriptive décrit une activité ou des faits sociaux sans entrer dans la compréhension ou les jugements de valeurs (ibid., p.92). Par exemple, « *quelle est la consommation énergétique annuelle du bâtiment communal ?* ».
- Une question normative compare des résultats réels avec des résultats attendus (ibid.). Par exemple, « *a-t-on pu diminuer d'un quart la consommation énergétique du bâtiment communal ?* ».
- La question causale tente d'identifier les facteurs ou conditions susceptibles d'expliquer les effets observés sur la politique publique (ibid.). Par exemple, « *quels sont les facteurs qui ont permis de diminuer la consommation énergétique du bâtiment communal ?* ». Étant donné que l'évaluation peut s'avérer sensible politiquement, avoir une question précise permet de cadrer et de restreindre le débat.

En outre, comme expliqué précédemment, la sélection d'indicateurs de différentes natures (ex. intrant, processus, sortie, résultat) est importante. Cela est particulièrement le cas pour les questions normatives et causales. Les indicateurs permettent de déceler des points précis d'amélioration dans le cas où l'évaluation finale du projet serait « mitigée ». Prenons l'exemple d'une plateforme de mise en relation entre les agriculteurs locaux et les citoyens dont l'objectif est d'augmenter la consommation de produits locaux de 25% sur la durée de la mandature. Dans le cas où cet objectif ne serait pas atteint à la fin de mandature, certains indicateurs permettent de mieux en cerner la raison : la moitié du budget estimé a été réellement allouée ou le nombre de rendez-vous prévus avec les producteurs n'a pas été respecté. Le fait d'avoir ce type d'indications permet de légitimer une action en objectivant les facteurs ayant entravé la bonne réalisation du projet.

Enfin, beaucoup de personnes interrogées ont mis en avant le fait qu'il est encore difficile de comprendre ce que représente une Smart City, une ville ou un territoire intelligent et durable, étant donné la multiplicité des définitions que le concept peut avoir auprès des acteurs de leur écosystème. Des actions de sensibilisation et d'information ont déjà été mises en place par l'écosystème wallon dans le cadre de la Smart Region notamment. Même si ces démarches commencent doucement à porter leurs fruits, elles nécessiteront encore du travail de la part de toutes les parties concernées pour apporter des éclairages là où ils sont nécessaires.

RECOMMANDATION 3

Savoir pourquoi on évalue

Comme Fallon & Dethier (2016) le mettent en avant, la capacité et volonté des parties prenantes à coopérer au processus d'évaluation influencent grandement le déroulement ultérieur de l'évaluation ainsi que l'utilisation de ses conclusions (p.104). Tous les résultats ne sont pas les bienvenus, les priorités politiques changent vite et les sujets d'attention varient (Albarello & Aubin, 2016). Une simple évaluation de principe portera difficilement ses fruits et l'objectif réel risque d'être manqué.

En amont de l'évaluation, il est primordial de réfléchir à la finalité de cette évaluation. L'évaluation peut être utilisée sous différentes formes : instrumentale, cognitive et persuasive :

- Une utilisation instrumentale implique l'application pratique et directe des recommandations (Albarello & Aubin, 2016). Par exemple, un évaluateur externe recommande la mise en place de plus de capteurs dans les rues afin de lutter contre la pollution de l'air et l'administration s'exécute.
- L'utilisation cognitive implique une utilisation indirecte des résultats, par exemple par le développement d'une campagne de sensibilisation ou la publication du rapport. Dans ce cas, la recommandation n'est pas développée au travers d'un projet tangible mais est utilisée pour informer sur la problématique.
- L'utilisation persuasive quant à elle a pour objectif principal d'alimenter le débat politique (Albarello & Aubin, 2016). Par exemple, l'utilisation de cette même évaluation afin de justifier la mise en place d'une zone 30 dans les centres villes.

RECOMMANDATION 4

Sensibiliser et former l'administration

Si l'administration souhaite être en charge du suivi et de l'évaluation de ses propres projets, il est important de sensibiliser, former et accompagner le personnel, tout échelon hiérarchique confondu. Comment ? Par la mise en place d'actions de sensibilisation et de formations afin de conscientiser les porteurs de projets ou autre décideur à l'enjeu de l'évaluation. La commune pourrait le faire elle-même ou en collaboration avec d'autres acteurs tels que le monde universitaire, les intercommunales de développement territorial ou économique ou le secteur privé. Concernant l'évaluation des projets de territoires intelligents, le Smart City Institute travaille sur le développement d'un outil qui devrait être disponible dans le courant 2020 avec pour objectif de guider les communes dans leur processus d'évaluation en tenant compte des disparités contextuelles auxquelles elles doivent faire face. En effet, le *monitoring* et l'évaluation doivent rester des processus ad hoc puisque ceux-ci doivent intégrer les dimensions contextuelles et tenir compte de l'agenda et des réalités politiques, que ce soit en matière de démarche, de dispositif méthodologique ou de collecte des données (Fallon & al., 2016).

RECOMMANDATION 5

Déléguer partiellement ou totalement l'évaluation

Afin de pallier le manque de temps et/ou de ressources humaines et d'avoir une évaluation plus neutre, l'une des solutions possibles est l'ouverture à d'autres acteurs. Comme l'explique Aubin (2016) : « *l'évaluation répond à une commande émise par un commanditaire à un évaluateur, lequel va enquêter sur les effets de la politique publique auprès des évalués, c.à.d. les personnes ciblées par les mesures et les acteurs politico-administratifs de mises en œuvre (p.24)* ». Bien que les communes aient des avis assez variables, il n'y a pas de bon ou mauvais choix d'évaluateur. Cependant, celui-ci doit faire l'objet d'une réflexion aboutie, chaque prestataire ayant des atouts et des faiblesses dont il faut tenir compte.

En plus des évaluateurs externes habituels (ex. université, consultants), d'autres acteurs pourraient être impliqués dans le contexte Smart City. Nous avons pu remarquer que certaines ADL étaient grandement impliquées dans le développement de projets. Dans certains cas, les ADL ont une culture de l'évaluation bien plus éprouvée que celle de la commune. Une piste serait de les légitimer et leur déléguer le suivi et l'évaluation. D'autres acteurs potentiellement impliqués ont également été identifiés. En effet, certaines communes rencontrées ont développé leurs projets et/ou stratégie en collaboration avec une intercommunale.

06

CONCLUSION

Ce rapport avait pour objectif de mieux appréhender la perception des communes wallonnes sur le *monitoring* et l'évaluation des projets Smart City.

Pour ce faire, nous nous sommes d'abord intéressés à la perception des communes sur le *monitoring* et l'évaluation de manière globale. La ville intelligente étant une thématique transversale, il est impossible de la considérer de manière isolée. Nous avons constaté que seule une minorité des communes interrogées (5) procède au suivi de leurs projets et les évalue de manière fréquente. La majorité des communes considèrent pourtant le *monitoring* et l'évaluation comme utiles, voir importants, pour des raisons variées telles que : l'amélioration, la réorientation des projets ou la transparence envers les citoyens. Nous avons identifié plusieurs freins au suivi et à l'évaluation de projets : le manque de temps et/ou de ressources humaines, le manque de connaissances et/ou d'outils, la volonté politique, la subjectivité, le manque de culture d'entreprise et l'accès aux données.

Ensuite, la réflexion s'est poursuivie en nous intéressant à l'état d'avancement du suivi et de l'évaluation des politiques publiques ou des projets Smart City. Il en ressort qu'un peu moins de la moitié des communes interrogées considèrent avoir mis en place un dispositif de *monitoring* ou d'évaluation et que, parmi celles qui l'ont fait, aucune n'a mis en place de processus précis qui se veut systémique. En dehors des freins mentionnés dans le paragraphe précédent, il faut également préciser que la thématique est récente. En effet, nous ne sommes actuellement qu'à l'amorce de la mise en œuvre de l'appel à projets « Territoire Intelligent ». Par ailleurs, 10 des 25 communes estiment ne pas avoir de perception claire de ce que représente la Smart City à leur niveau.

Sur base des observations faites, plusieurs recommandations ont été émises. Premièrement, il est important de dé-diaboliser la notion d'évaluation de manière globale. Celle-ci doit s'éloigner du concept de contrôle et être perçue comme un processus d'amélioration qui fournit des ressources utiles à la commune. Cela implique que les communes puissent et soient encouragées à aller au-delà des obligations contractuelles en vigueur. Deuxièmement, préalablement à la démarche d'évaluation, nous recommandons aux porteurs de projets de déterminer précisément l'objet de l'évaluation en définissant des indicateurs de différentes natures (intrants, processus, sortie, résultats) afin de pouvoir s'appuyer sur des éléments objectifs, véritables outils d'aide à la décision. Troisièmement, nous recommandons aussi de déterminer l'objectif de l'évaluation (ex. retirer des informations, les utiliser pour le développement d'une loi). Ensuite, si le souhait est de prendre en charge l'évaluation en interne, nous recommandons de sensibiliser et de former les employés – toute échelle confondue. Par ailleurs, afin de permettre une meilleure compréhension du contexte dans lequel les villes et communes évoluent, nous recommandons aussi de sensibiliser les employé.e.s à la thématique de la Smart City. Enfin, si le suivi et l'évaluation ne sont pas à l'ordre du jour en interne, nous recommandons de les déléguer en partie ou totalement. Dans ce cadre, de nombreux acteurs extérieurs peuvent apporter leur contribution.

Enfin, certaines limites doivent être mises en avant dans le cadre de cette étude. Tout d'abord, le fait d'avoir rencontré un seul échelon hiérarchique au sein de la commune peut amener une appréciation biaisée de la situation, tout comme le fait d'avoir échangé avec plusieurs personnes à la fois ayant des statuts différents (ex. personnel administratif et figures politiques). Ensuite, le fait que nous ayons à la fois rencontré des personnes qui sont en charge de la mise en œuvre du projet et d'autres qui ont soit initié le projet, soit le suivent de loin. De plus, il faut garder à l'esprit que les communes interrogées ont remporté l'appel à projets « Territoire Intelligent » en mai 2019. Ainsi, ces dernières ne sont qu'aux prémices de leurs projets. Il serait dès lors recommandé de sonder à nouveau les acteurs à différents stades d'avancement de leurs projets.

ANNEXES

LISTE DES COMMUNES INTERROGÉES (A-Z)

ANNEXE 1

Anderlues

Ath

Aubange

Awans

Braine-l'Alleud

Charleroi

Chimay

Ciney

Courcelles

Hannut

Herstal

Herve

Hotton

Jodoigne

La Hulpe

La Roche-en-Ardenne

Limbourg

Marche-en-Famenne

Nivelles

Oupeye

Perwez

Saint-Hubert

Soumagne

Tintigny

Verviers

GUIDE D'ENTRETIENS

ANNEXE 2

1. CONTEXTE

- Présentation de mon travail et mon rôle
- Demande pour autorisation enregistrement

2. INTRODUCTION

- Nombres d'habitants de la commune/ nombre de personnes travaillant au sein de l'administration communale (employé.es)
- Initiation de la démarche Smart City ? Appel à projets ou avant appel à projets ?
- Quel rôle pour cette personne dans la démarche/stratégie Smart City ?
- Vision claire ? Quelle vision/définition pour mon interlocuteur ?

3. M&E - VISION GLOBALE

- *Monitoring* hors Smart City ?
- Quelle perception du *monitoring* et l'évaluation ?
- Utile ?

4. M&E SMART CITY

- Quelque chose mis en place ? (statu quo)
- Quels freins/difficultés ?
- Indicateurs précis mis en place ?
- Qui doit s'en charger ? (L'administration, COMAC, la Région wallonne, Entité neutre, autre)

LE SMART CITY INSTITUTE

ANNEXE 3

Le Smart City Institute est un institut académique dédié à la thématique des villes durables et intelligentes qui repose sur un partenariat original entre une Université (ULiège) et son École de Gestion (HEC Liège), des entreprises et la Wallonie dans le cadre du Plan Marshall 4.0 et de Digital Wallonia.

Cet institut académique se compose :

- De professeurs, chercheurs et chargés de projet universitaires ;
- De partenaires privés et publics :
  - En tant que partenaire digital, grâce aux solutions que l'entreprise développe et propose, Proximus supporte particulièrement l'innovation et l'entrepreneuriat ;
  - L'entreprise Schréder s'engage aux côtés des villes, des centres de recherche, des Startups technologiques pour développer des solutions innovantes répondant aux besoins des générations futures ;
  - Strategy& (part of PwC) met à disposition son expertise en matière de conseil dans les domaines de la stratégie et des Smart Cities ;
  - Vinci Energies participe au développement de l'institut en partageant son expertise dans de nombreux domaines de la Smart City (réseaux de transport, d'énergie, de communication, Smart Grids, etc.) ;
  - Dans le cadre de son ambition « Committed to Better Energy » et en tant qu'acteur majeur sur les marchés de l'électricité, du gaz et des cartes carburant, TOTAL rejoint le Smart City Institute afin de rechercher ensemble les solutions liées aux enjeux de la gestion intelligente de l'énergie, mais aussi de la mobilité ;
  - La Région wallonne supporte activement l'institut dans le cadre de sa stratégie Digital Wallonia ;
  - L'institut est également une des parties prenantes du projet Wal-e-Cities (financement européen FEDER) pour soutenir le développement d'initiatives Smart Cities sur tout le territoire wallon ;
  - L'institut est également investi dans le projet GROOF (financement européen INTERREG-NWE), un projet innovant visant à réduire les émissions de CO2 à travers l'installation de serres sur toit.
- D'experts (en technologie, immobilier, infrastructures, services nanciers, énergie, gestion de projets...) dans le développement des « villes intelligentes ».

Cet institut universitaire a pour ambition de stimuler la recherche, la formation, l'innovation et l'entrepreneuriat dans le domaine de la ville intelligente et propose d'aborder cette thématique selon un angle managérial (et pas uniquement technique ou technologique) tout en affichant une réelle volonté d'ouverture multidisciplinaire.

Pour mener à bien cette mission, le Smart City Institute s'articule autour de trois piliers complémentaires : la recherche, l'enseignement et le soutien à l'entrepreneuriat. Ces piliers sont soutenus par des activités transversales de sensibilisation.

De façon concrète, le Smart City Institute :

- Publie des rapports de recherches scientifiques sur la thématique de la ville intelligente (ex. le baromètre des communes belges) ;
- Organise un séminaire à destination des étudiants de 2e Master à HEC Liège, en « Strategy and Sustainability » ;
- Organise une formation continue en Management des Smart Cities. Elle aborde les points essentiels de la Smart City, au travers, notamment, de ses six axes principaux tout en traitant de la question technologique, des nouveaux business models, du finacement, de la stratégie et de la gestion du changement ;
- Soutient l'innovation et l'entrepreneuriat dans le domaine des Smart Cities ;
- Organise un événement annuel lors duquel des scientifiques et des praticiens sont amenés à discuter et à échanger sur la thématique des Smart Cities ;
- Développe plusieurs projets didactiques pour motiver les communes belges à prendre part à la dynamique des Smart Cities (ex. : Le Guide Pratique de la Smart City).

Au niveau de sa portée géographique, en tant que référent académique, le Smart City Institute contribue activement à la dynamique Smart Cities et Smart Région en Wallonie, mais il mène aussi régulièrement des projets à vocation nationale et internationale.

RÉFÉRENCES

Adnan, Y. M., Hamzah, H., Dali, M., Nasir Daud, M., & Alias, A. (2016). An initiatives-based framework for assessing Smart City. *Planning Malaysia, 14*(5), 13–22.

Albarello, L. & Aubin, D. (2016). La qualité de l'évaluation : éthique de la pratique et institutionnalisation de l'éthique. Dans Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. & Van Haeperen, B. (2016). *Penser l'évaluation des politiques publiques*. Louvain-la-Neuve: De Boeck supérieur. 169-188

Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C., & Haeperen, B. (2016). *Penser l'évaluation des politiques publiques*. Louvain-la-Neuve: De Boeck supérieur.

Albarello, L., Aubin, D. & Van Haeperen, B. (2016). *Les ressources théoriques dans l'évaluation : reconstruire la logique d'intervention de la politique publique pour formuler les bonnes questions d'évaluation*. Dans Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. & Van Haeperen, B. (2016). Penser l'évaluation des politiques publiques. Louvain-la-Neuve: De Boeck supérieur. 77-100

Anthopoulos, L., Janssen, M., & Weerakkody, V. (2016). A unified Smart City model (USCM) for Smart City conceptualization and benchmarking. *International Journal of Electronic Government Research, 12*(2).

Appel à projets Digital Wallonia « Smart Région Territoire Intelligent », consulté le 7 novembre 2019 sur https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/appel-a-projets-territoire-intelligent

Aubin, D., de Visscher, C., Trosch, A. (2016). Des objectifs communs, mais une démarche spécifique : l'évaluation par rapport aux autres outils de contrôles. Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. & Van Haeperen, B. (2016). *Penser l'évaluation des politiques publiques*. De Boeck. 17-38

Bouckaert, G., & Van Dooren, W. (2009). *Performance measurement and management in public sector organizations*. In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), Public Management and Governance (Second Edi, pp. 151–164). Oxford: Routledge.

Caird, S. (2017). City approaches to Smart City evaluation and reporting: Case studies in the United Kingdom. *Urban Research and Practice, 11*(2), 1–21.

Carli, R., Dotoli, M., Pellegrino, R., & Ranieri, L. (2013). Measuring and managing the smartness of cities: A framework for classifying performance indicators. *Proceedings - 2013 IEEE International Conference on Systems, Man, and Cybernetics, SMC 2013*, (April), 1288–1293.

CITYkeys indicators for smart city projects and smart cities (2017). Consulté le 6 juin 2019 sur http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/CITYkeystheindicators.pdf

Fallon, C., Aubin, D., Albarello, L. & Van Haeperen,B. (2016). Introduction. dans Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. & Van Haeperen, B. (2016). *Penser l'évaluation des politiques publiques*. De Boeck. 7-16

Fallon, C. & Dethier, J.L. (2016). La démarche d'évaluation. Dans Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. & Van Haeperen, B. (2016). *Penser l'évaluation des politiques publiques*. Louvain-la-Neuve: De Boeck supérieur. 101-118

Mori, K., Christodoulou, A. (2012) Review of sustainability indices and indicators: Towards a new city sustainability index (CSI), *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 32, No. 1, pp. 94-106.

Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité, consulté le 7 novembre 2019 sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_amenagement/site/directions/dal/ccatm

Dameri, R. P. (2017). Urban smart dashboard. measuring Smart City performance. In R. P. Dameri (Ed.), *Smart City Implementation* (pp. 67–84). Basel: Springer International Publishing AG.

Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research, 20*(4), pp. 263–282.

Ferrara, C., Crutzen, N. & Basil, C. (2019). *Nos territoires face aux données et à leur gouvernance*. Liege, Belgium: Smart City Institute.

Fyalkowlki & Aubin (2013). *L'évaluation des politiques publiques en Wallonie*. Courrier hebdomadaire du CRISP, 2013/25. 5-43

Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler-Milanovic, N., & Meijers, E. (2007). *Smart Cities - Ranking of European medium-sized cities*.

Huovila, A., Bosch, P. & Airaksinen, M. (2019). Comparative analysis of standardized indicators for smart sustainable cities: What indicators and standards to use and when? *Cities, 89*, 141-153

Lazaroiu, G. C., & Roscia, M. (2012). Definition methodology for the Smart Cities model. *Energy, 47*(1), 326–332.

Lebas, A. & Crutzen, N. (2019). *Performance Measurement in Smart Cities : an introductory report*. Liege, Belgium: Smart City Institute.

Lehtonen, M. (2015). Indicators: Tools for informing, monitoring or controlling?. *In The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects*, Chapter: 4, Publisher: Edward Elgar, Editors: Jordan A J. and Turnpenny J R., pp. 76–99

Lombardi, P., Giordano, S., Farouh, H., & Yousef, W. (2012). Modelling the Smart City performance. *Innovation, 25*(2), 137–149

Maas, K., Schaltegger, S., & Crutzen, N. (2016). Integrating corporate sustainability assessment, management accounting, control, and reporting. *Journal of Cleaner Production, 136*, 237–248.

Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation, *Psychological Review, 50*, 370-396

Merli, M. Z., & Bonollo, E. (2014). Performance measurement in the Smart Cities. In R. P. Dameri & C. Rosenthal-Sabroux (Eds.), *Smart City* (pp. 139–155). Basel: Springer International Publishing AG.

Nguyen, C. T.-L., Bleus, H., Van Bockhaven, J., & Crutzen, N. (2017). *Smart City: Le Guide Pratique*. Liege, Belgium: Smart City Institute.

OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*. Paris: OECD/ DAC.

Schiffino, N. (2016). *L'évaluation à travers l'analyse des politiques publiques*. dans Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. & Van Haeperen, B. (2016). Penser l'évaluation des politiques publiques. Louvain-la-Neuve: De Boeck supérieur.

Smart Région. Consulté le 7 novembre 2019, depuis https://www.digitalwallonia.be/en/projects/smart-region

UVCW. (2013). Programme Stratégique Transversal (PST) : guide méthodologique. https://www.uvcw.be/publications/online/137.htm

Van Haerpen, B. (2016). *Construire des indacteurs pour observer, piloter et évaluer*. Dans Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. & Van Haeperen, B. (2016). *Penser l'évaluation des politiques publiques*. Louvain-la-Neuve: De Boeck supérieur..

IMAGES - SOURCES :

Couverture : Brandy Redd sur Unsplash
Page 4 : Helloquence sur Unsplash
Page 6 : Joel Filipe sur Unsplash
Pages 10-11 : Freepik
Pages 12-13 : Pexels
Pages 16-17 : Freepik
Page 18 :

- Eucalyp
- Eucalyp
- Nikita Golubev
- Wanicon
- Freepik
- Monkik

Page 19 : Scott Webb sur Pexels
Pages 22-23 : Pexels
Page 32 : Pexels

Smart City Institute
Rue Saint-Gilles, 35
4000 Liège

+32 4 232 73 55
sci@uliege.be

/SCIHEC
HEC_SCI
Smart City Institute

Publication gratuite - Ne peut être vendue ou utilisée à des fins commerciales.