



HAL
open science

Politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents : le rôle clé de la gouvernancedans le processus de création de valeur publique

Pascal Frucquet, David Carassus, didier chabaud, Pierre Marin

► To cite this version:

Pascal Frucquet, David Carassus, didier chabaud, Pierre Marin. Politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents : le rôle clé de la gouvernancedans le processus de création de valeur publique. Gestion et management public [2012-..], 2023, 11 (3), 10.3917/gmp.114.0009 . hal-04344052

HAL Id: hal-04344052

<https://univ-pau.hal.science/hal-04344052>

Submitted on 14 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents : le rôle clé de la gouvernance dans le processus de création de valeur publique

*The public policies of Smart Cities and Territories:
Key Role of Governance in the Process of Public Value Creation*

Pascal FRUCQUET

UPPA-LIREM – Chaire OPTIMA | pascal.frucquet@gmail.com

David CARASSUS

IAE Pau-Bayonne – Chaire OPTIMA

Didier CHABAUD

IAE Paris-Sorbonne – Chaire ETI

Pierre MARIN

UPPA – LIREM

RÉSUMÉ

Le concept de *Smart City* est régulièrement associé à une ambition de création de valeur multi-dimensionnelle. Plusieurs auteurs proposent de l'étudier du point de vue de la théorie de la valeur publique. Toutefois, peu de travaux adressent directement la question de l'influence des pratiques de gouvernance dans le processus de création de valeur publique. Nous proposons de remédier à ce manque en nous centrant sur les politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents (VTI).

Après un état des lieux de la littérature relative aux relations entre *Smart City*, gouvernance et valeur publique, nous élaborons un cadre d'analyse qui s'efforce d'appréhender, pour chaque action et activité composant les politiques VTI, le mode dominant de gouvernance entre proactivité et ouverture, ainsi que le(s) type(s) de valeur publique créé(s). Les six « *mécanismes générateurs de valeur* » décrits par Harrison et al. (2012), efficacité, efficacité, améliorations intrinsèques, transparence, participation et collaboration, sont positionnés en tant que variable médiatrice.

Nous réalisons alors une étude qualitative longitudinale exploratoire sur deux collectivités locales fran-

çaises. Nos résultats permettent de préciser le rôle de la gouvernance locale dans le processus de création de valeur publique dans la mise en œuvre des politiques VTI. Nous mettons en évidence la contribution de la gouvernance proactive à la création des cinq premiers types de valeur publique identifiés par Harrison *et al.* (2012) : économique, politique, sociale, stratégique et qualité de vie. La gouvernance ouverte contribue également à ces types de valeur publique, mais surtout aux deux derniers : idéologique et intendance. Toutefois, sa mise en pratique reste principalement limitée par des facteurs techniques et organisationnels, ainsi que par de fortes tensions sur les ressources, qui rendent difficile de mener conjointement la double dynamique de proactivité et d'ouverture. Nous identifions ainsi un risque de ne pas voir se réaliser la promesse associée au concept de *Smart City* de renouvellement de la relation des autorités publiques avec leur environnement de légitimité et de soutien, et donc de ne rester que sur des dynamiques partielles de création de valeur publique.

Mots-clés

Smart City ; Ville Intelligente ; Territoire Intelligent ; Gouvernance locale ; Valeur publique

ABSTRACT

The smart city concept is regularly associated with the ambition to create multi-dimensional value. Several authors have proposed to study it from the angle of the public value theory. However, few works have directly addressed the influence of governance practices on the public-value-creating process. We propose to bridge this gap by focusing on the French public policies of Smart Cities and Territories (SCT).

After a literature review on the relationships between smart city, governance and public value we developed an analysis framework designed to apprehend the prevailing mode of governance for each SCT policy action and activity, whether proactive or open, as well as the various type(s) of public value created. The six “*value-generating mechanisms*” described by Harrison *et al.* (2012), efficiency, effectiveness, intrinsic enhancements, transparency, participation, and collaboration were set as mediatory variables.

We then carried out an exploratory longitudinal qualitative study of two French local collectivities. Our

outcomes allowed us to specify the role of governance in the public value-creating process in implementing SCT policies. We highlighted the contribution of proactive governance to creating the first five types of public value identified by Harrison *et al.* (2012): economic, political, social, strategic and quality-of-life. Open governance also drives these types of public value, especially the last two: ideological and stewardship. Yet, its implementation remains limited mainly due to technical and organizational factors, as well as to pressures exerted on resources which make it difficult to jointly handle the twofold dynamic of proactiveness and openness. We therefore identified a risk of not fulfilling the promise linked with the smart city concept to renew the relationship between public collectivities and their legitimacy and support environment, and thus a risk of relying only on partial public-value-creating dynamics.

Key-words

Smart city; Smart territory; Local governance; Public value

INTRODUCTION

En 2021, plus de 200 territoires ont engagé en France des projets de Villes et de Territoires Intelligents¹ (Data Publica & KPMG, 2021, p. 17), traduction et déclinaison françaises du concept de *Smart City*. Forme particulièrement aboutie de la transformation numérique des collectivités locales, conjuguant recours aux technologies de l’information et de la communication (TIC) et volonté de créer de la valeur à l’échelle territoriale, la *Smart City* fait l’objet de nombreuses définitions et approches. Trois grandes « *dichotomies* » structurent ainsi la littérature (Komninos & Mora, 2018) : les approches centrées sur les TIC ou celles recherchant un équilibre avec les dimensions humaines, sociales, culturelles,

environnementales, économiques ; les définitions privilégiant une intelligence urbaine nourrie par les données ou produit de dynamiques de collaboration et d’innovation ; enfin, les projets caractérisés par une planification descendante « *souvent inspirée par une croyance dans la puissance des systèmes techniques* » (Henriot *et al.*, 2018) ou ascendante, d’orientation collaborative.

Cette diversité d’approches s’explique par l’importance du contexte de déploiement des politiques VTI, mais également par l’étendue des bénéfices attendus de la *Smart City*, ou projetés dans une forme d’« *idéal auto-réalisateur* » (Picon, 2014) ou de « *nouveau mythe rationnel* » (Coussi, 2022). Csukas et Szabo (2021) soulignent ainsi combien le concept de *Smart City* est

¹ Pour faciliter la lecture, nous utilisons dans la suite de l’article la terminologie projets ou politiques publiques VTI (de Villes et Territoires Intelligents).

associé à une ambition *a priori* de création de valeur multi-dimensionnelle. Ils rejoignent en cela, bien qu'ils n'y fassent pas eux-mêmes directement référence, les auteurs qui ont proposé d'adresser le sujet du point de vue de la théorie de la valeur publique (Osella *et al.*, 2016 ; Rodríguez Bolívar, 2019b ; Chatfield *et al.*, 2019 ; Neuroni *et al.*, 2019).

La valeur publique peut être définie comme « *une construction multi-dimensionnelle, à destination de la communauté des citoyens, reflet de leurs préférences collectivement exprimées et politiquement médiatisées, non seulement produite au travers de résultats mais également de processus générateurs de confiance ou d'équité* » (O'Flynn, 2005 ; 2007)². Pour la créer, les décideurs publics doivent, selon Moore (1995), trouver une articulation entre trois sommets d'un « *triangle stratégique* » : les propositions de valeur publique, l'environnement de soutien et de légitimité, et les capacités opérationnelles nécessaires. Depuis ces travaux fondateurs, plusieurs auteurs se sont efforcés de préciser le concept et de questionner ses enjeux en termes de gouvernance, notamment dans le contexte des politiques publiques du numérique, d'*open data* et de *Smart City* (Harrison *et al.*, 2012 ; Bannister & Connolly, 2014 ; Castelnovo *et al.*, 2016 ; Cledou *et al.*, 2018).

Dans la mise en relation conceptuelle des notions de *Smart City* et de valeur publique, la question de la gouvernance apparaît en effet comme fondamentale (Rodríguez Bolívar, 2019a). L'enjeu est d'« *appréhender les conditions et les facteurs nécessaires pour améliorer la valeur publique créée par [le déploiement] des TIC* » dans les Villes Intelligentes (Rodríguez Bolívar, 2019b, p. 11) et de contribuer de ce fait à enrichir le corpus des recherches empiriques sur la valeur publique (Hartley *et al.*, 2016). Nous proposons de nous inscrire dans cette trajectoire en posant la question de recherche suivante : **Dans quelle mesure la création de valeur publique par les politiques VTI est-elle influencée par leurs modes de gouvernance ?**

Pour répondre à cette problématique, nous avons engagé une étude exploratoire qualitative longitudinale incluant deux collectivités locales françaises de taille équivalente portant des projets VTI ambitieux. Cette recherche a été conduite entre mars 2021 et mars 2023

en s'appuyant sur un cadre d'analyse nourri par la littérature relative aux relations entre *Smart City*, gouvernance et valeur publique qui fait l'objet de notre première partie. Après avoir précisé, en deuxième partie, la méthodologie que nous avons retenue, nous présentons et discutons nos résultats en troisième et quatrième parties.

1. PROPOSITION D'UN CADRE D'ANALYSE de l'influence des modes de gouvernance des politiques VTI sur la création de valeur publique

Nous rappelons d'abord que la littérature consacrée à la gouvernance urbaine intelligente ne permet pas de caractériser précisément la relation entre modes de gouvernance des politiques VTI et impact sur la création de valeur publique (1.1). Ensuite, en nous appuyant sur différents travaux relatifs à la chaîne de production de valeur publique des *Smart Cities* (1.2), nous proposons un cadre d'analyse exploratoire (1.3).

1.1. Une littérature relative à la Smart Urban Governance qui aborde de manière large la question de la création de valeur publique

Allam *et al.* (2022) mettent en évidence la richesse quantitative (1676 publications depuis 2015 ; 220 sur la période 1978-2014) et thématique des publications relatives à la gouvernance urbaine intelligente. Ce constat est à mettre en relation avec le caractère très large de la notion de gouvernance urbaine intelligente, entendue par ces auteurs, dans une définition qui s'inspire de la plupart de celles existantes, comme « *l'utilisation et l'exploitation du potentiel d'innovation et du rôle significatif des TIC dans le fonctionnement des Villes Intelligentes en termes de planification et de gestion* »³. Dans le même sens, le rapport *Global review of Smart City Governance practices*

² Consolidation et traduction des auteurs.

³ Traduction des auteurs.

(UN Habitat, 2022) adresse cette question en s'intéressant à trois grands « piliers » : gouvernance stratégique, gouvernance de l'écosystème collaboratif, des infrastructures et équipements technologiques. La littérature relative à la *Smart Urban Governance* mêle ainsi éléments de caractérisation des structures institutionnelles, de description des processus, d'identification des outils, ainsi que d'appréciation des potentiels bénéfiques.

C'est pourquoi Meijer et Bolívar (2016) utilisent les termes de « *fragmentation* » et de « *marais conceptuel* » dans leur étude de référence sur la gouvernance des Villes Intelligentes. La complexité de l'analyse est renforcée par l'hétérogénéité du concept de *Smart City* et sa très forte dépendance au contexte (Meijer *et al.*, 2016 ; Pardo *et al.*, 2021). Ces auteurs parviennent toutefois à identifier « *quatre conceptualisations idéaltypiques de la gouvernance des Villes Intelligentes* » : la gouvernance d'une Ville Intelligente, les processus décisionnels intelligents, l'administration intelligente et la collaboration urbaine intelligente. Ils invitent ensuite à étudier plus en détail les modèles de gouvernance des Villes Intelligentes et à comprendre leur niveau de « *contribution à la croissance économique et aux autres valeurs publiques* ».

Selon ces auteurs également (*ibid.*, p. 430), « *un lien plus étroit s'impose avec la littérature [...] sur les transformations de (l'ancienne) administration publique à la (nouvelle) gouvernance publique (Osborne, 2006)* ». Dans ce sens, Anttiroiko et Komninou (2019) rapprochent *Smart City* et *Service-Dominant Logic* au regard du « *potentiel indéniable* » de création de valeur d'une des composantes clé des *Smart Cities*, les outils numériques, notamment en ce qui concerne le cœur de la *Service Dominant Logic* : l'engagement des utilisateurs et des citoyens dans la production des services publics. La création de valeur publique dans les *Smart Cities* passe alors par le développement d'une gouvernance collaborative, favorisant la co-création de valeur, s'appuyant sur les TIC. Ainsi, la « *citizen centrality* » est régulièrement identifiée comme une composante essentielle des Villes Intelligentes (Gil-Garcia *et al.*, 2015 ; Gil-Garcia *et al.*, 2016 ; Pereira *et al.*, 2018). La réalité du positionnement des citoyens en position effective de co-construction reste toutefois très contrastée, avec un impact variable sur les types de valeur publique finalement produits (Karatzimas, 2021). Une analyse détaillée apparaît donc indispensable

pour comprendre la réalité de la contribution de la gouvernance ouverte à la création de valeur publique.

Au final, l'enjeu est de dépasser le caractère très générique de la *Smart Urban Governance* pour analyser de manière plus opérationnelle et plus contextuelle la gouvernance des *Smart Cities* et sa contribution à la création de valeur publique. Plusieurs cadres théoriques issus de la littérature relative au *business model* des *Smart Cities* ou à la performance publique peuvent nous aider.

1.2. Des recherches sur la chaîne de production de valeur publique des Smart Cities et sur la performance publique qui précisent le questionnement

Sur la dernière décennie, plusieurs auteurs ont analysé la chaîne de valeur des *Smart Cities* au travers du prisme des *business models canvas*. Dans ce cadre, ils établissent un lien entre gouvernance locale et création de valeur publique, identifiant deux questions fondamentales (Walravens, 2015) : « *qui gouverne le réseau de valeur ?* » ; « *est-ce que de la valeur publique est générée par ce réseau ?* ». Prolongeant ces travaux, Díaz-Díaz *et al.* (2017), Schiavone *et al.* (2019) et Timeus (2020) ont progressivement défini les contours d'un « *City Model Canvas (CMC)* ». Le CMC permet aux collectivités locales d'identifier toutes les composantes de la chaîne de valeur de leurs politiques VTI, afin de créer de la valeur publique déclinée en trois grandes dimensions : économique, environnementale et sociale. Le CMC permet également d'appréhender les attendus en termes de gouvernance, selon qu'il s'agisse de composantes nécessitant un pilotage stratégique, plutôt interne aux organisations, ou de composantes appelant des dynamiques informationnelles et/ou partenariales, ouvertes sur le territoire.

Ces travaux peuvent être mis en relation avec ceux de Bouckaert et Halligan (2008) et notamment leur quatrième modèle-type de gestion de la performance publique : la « *gouvernance de la performance* ». Dans ce modèle, la mesure, l'incorporation et l'utilisation des informations relatives à la performance transcendent les frontières des organisations et du système administratif pour concerner la société.

La performance sert alors à mettre en relation les organisations publiques avec leur environnement (Guenoun, 2009, p. 235), avec une intégration forte des parties prenantes à la démarche (Favreau *et al.*, 2015) dans toutes les dimensions de son pilotage : planification, responsabilisation et évaluation. Dans ce même sens, Przybilovicz et Cunha (2021), à l'issue d'une revue systématique de littérature explorant les caractéristiques de gouvernance des *Smart Cities*, soulignent combien celle-ci implique des transformations à la fois internes et externes de la gouvernance locale. L'enjeu est alors d'analyser comment sont gérés les « actifs » des collectivités locales (financiers, humains, technologiques), quelles pratiques managériales sont mises en œuvre, et quels types de relations (participation, collaboration, co-création, partenariats) sont construits avec les parties prenantes. Toutes ces approches présentent toutefois la limite de ne pas s'inscrire dans une chaîne de création de valeur publique.

Or, il nous semble possible de dépasser cette limite. À cette fin, nous nous appuyons sur le modèle de Harrison *et al.* (2012). Sans être spécifiques aux *Smart Cities*, ces travaux présentent l'intérêt d'analyser la chaîne de production de valeur publique de

politiques publiques du numérique particulièrement structurantes, l'*open data* et l'*e-government*, qui constituent des composantes importantes des politiques VTI. Ce modèle permet d'adresser les trois sommets du triangle stratégique de Moore (1995), en identifiant sept types de valeur publique produits par les politiques conduites en s'appuyant sur les TIC (Tableau 1). Les cinq premiers constituent des résultats tangibles et correspondent au premier sommet du triangle stratégique. Les deux autres précisent le deuxième sommet par des résultats plus fondamentalement associés au pacte social et démocratique. Enfin, Harrison *et al.* (2012) introduisent six « mécanismes générateurs de valeur » (Tableau 2) qui adressent le troisième sommet du triangle de Moore, les capacités opérationnelles requises, et ouvrent également le questionnement sur la manière dont les trois sommets du triangle interagissent pour produire effectivement de la valeur publique. Ces auteurs invitent ainsi, à l'étape n° 4 de leur modèle, à analyser les « mécanismes de changement », leurs impacts sur les « générateurs de valeur » et sur la manière dont les types de valeur publique sont produits. Selon nous, et comme nous le précisons *infra*, ces « mécanismes de changement » peuvent être associés aux pratiques de gouvernance des politiques VTI.

Type de valeur publique	Définition
Economique	Les impacts sur les revenus actuels ou futurs, la valeur des actifs, les passifs, les droits ou d'autres aspects de la richesse ou les risques pour l'un de ces éléments.
Politique	Les impacts sur l'influence d'une personne ou d'un groupe sur les actions ou la politique du gouvernement, ou leur rôle dans les affaires politiques, l'influence dans les partis politiques ou les perspectives d'occuper un poste public.
Sociale	Les impacts sur les relations familiales ou communautaires, la mobilité sociale, le statut et l'identité.
Stratégique	Les impacts sur les avantages ou les opportunités économiques ou politiques d'une personne ou d'un groupe, les objectifs, et les ressources pour l'innovation ou la planification.
Qualité de vie	Les impacts sur la santé, la sécurité, la satisfaction et le bien-être général des individus et des ménages.
Idéologique	Les impacts sur les croyances, les engagements moraux ou éthiques, l'alignement des actions/politiques gouvernementales ou des résultats sociaux avec les croyances, ou les positions morales ou éthiques.
Intendance	L'impact sur l'image que le public se fait des acteurs publics en tant que serviteurs fidèles ou gardiens de la valeur du gouvernement en termes de confiance du public, d'intégrité et de légitimité.

Tableau 1 – Description des 7 types de valeur publique

Source : Harrison *et al.* (2012) ; traduction des auteurs

Mécanisme générateur de valeur	Définition
Efficience	Obtenir de meilleurs résultats ou atteindre des objectifs plus ambitieux avec les mêmes ressources, ou obtenir des résultats ou des objectifs identiques en consommant moins de ressources.
Efficacité	Améliorer la qualité du résultat souhaité.
Améliorations intrinsèques	Changer l'environnement ou la situation d'une partie prenante d'une manière qui soit pertinente.
Transparence	Accéder à des données ou à des informations sur les actions des représentants du gouvernement ou sur la gestion des programmes gouvernementaux, afin de renforcer la responsabilité ou l'influence sur le gouvernement.
Participation	Fréquence et intensité de l'implication directe dans la prise de décision concernant le fonctionnement, les politiques, les actions du gouvernement ou dans la sélection des représentants publics.
Collaboration	Fréquence ou durée des activités dans lesquelles plus d'un ensemble de parties prenantes partagent la responsabilité ou l'autorité des décisions concernant le fonctionnement, les politiques ou les actions du gouvernement.

Tableau 2 – Description des 6 mécanismes générateurs de valeur

Source : Harrison et al. (2012) ; traduction des auteurs

1.3. Un cadre exploratoire d'analyse de l'influence des modes de gouvernance des politiques VTI sur la création de valeur publique

Nous retenons d'abord une approche par politiques publiques de Villes et de Territoires Intelligents. En combinant les principales dimensions des multiples définitions existantes des *Smart Cities* (Ruhlandt, 2018 ; Lim et al., 2019) avec la littérature relative aux politiques publiques locales (Carassus, 2020, p. 29-30), nous proposons la définition suivante : *les politiques publiques VTI constituent un ensemble d'actions et d'outils déployés par une ou plusieurs collectivités locales, mobilisant de manière cohérente et organisée les technologies numériques et les données massives au service d'une ambition de création de valeur publique multi-dimensionnelle, mises en œuvre par des acteurs internes et/ou externes, avec des financements publics et/ou publics-privés*. Cette définition présente un double intérêt. D'une part, elle constitue un cadre de sélection pour l'analyse empirique, en évitant les écueils inhérents à l'instabilité du concept de *Smart City* et à ses différentes pratiques affichées ou réalisées (Hernandez & Tiberghien, 2021). Cela garantit de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'actions limitées à une dimension de la

gestion urbaine et territoriale, mais de politiques transversales présentant une ambition de création de valeur publique globale. D'autre part, cette définition introduit les enjeux en termes de gouvernance.

Nous centrons ensuite notre analyse sur des échelons que nous qualifions de « méso » et de « micro ». Nous retenons le terme « méso » par rapport au terme « macro », considérant que certains enjeux de gouvernance et de création de valeur publique des politiques VTI relèvent d'un niveau national voir international (cadres législatifs, doctrine des autorités de régulation, programmes de déploiement des *Smart Cities*, etc.) qui n'entre pas dans le périmètre de cette étude. Le niveau méso fait ainsi référence au territoire de compétence de la/des collectivité(s) engagée(s) dans une politique VTI, et au pilotage de cette politique publique. Quant au niveau micro, il concerne les « actions et outils » afin d'appréhender le plus finement possible le lien entre gouvernance et création de valeur publique.

Notre cadre d'analyse, présenté dans le Schéma 1, s'efforce ainsi, dans l'esprit des travaux de Harrison et al. (2012), d'appréhender, pour chaque politique publique VTI, et pour chaque action et outil la composant, « les mécanismes de changement » à l'œuvre.

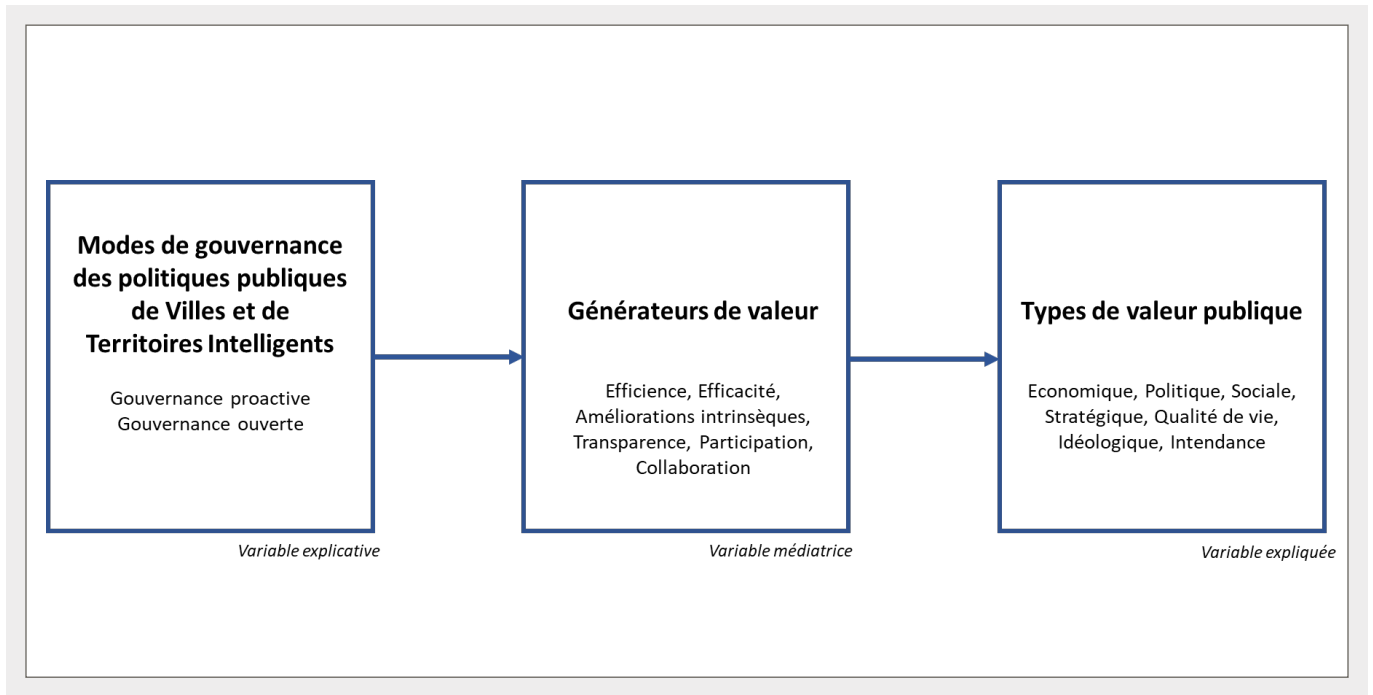


Schéma 1 – Cadre d'analyse de l'influence des modes de gouvernance des politiques des Villes et de Territoires Intelligents sur les types de valeur publique créés

Source : Auteurs

Nous proposons une opérationnalisation de ces derniers au travers des deux dimensions de la gouvernance des politiques VTI identifiées par Frucquet *et al.* (2021) : la « *proactivité* » et l'« *ouverture* ». Par gouvernance proactive, ces auteurs font référence à un engagement particulièrement actif des niveaux supérieurs du leadership politique et administratif dans le pilotage stratégique des projets VTI, associé à un dépassement des mécanismes institutionnels réglementaires pour se doter d'instances de travail *ad hoc* favorisant les relations transversales. Par gouvernance ouverte, ils désignent la mise en œuvre de pratiques de co-construction avec les parties prenantes, en s'attachant à organiser un niveau élevé de partage d'informations et une implication avancée dans les processus de décision. Nous mettons ainsi en évidence, pour chaque cas étudié, le mode de gouvernance dominant entre gouvernance proactive et gouvernance ouverte, ou l'existence conjointe de ces deux dimensions. Nous analysons ensuite l'impact de ces pratiques de gouvernance sur la création des sept types de valeur publique proposés par Harrison *et al.* (2012), en observant plus spécifiquement si des relations peuvent être identifiées entre les dimensions proactive ou ouverte de la gouvernance et les mécanismes générateurs de valeur que nous positionnons alors en variable médiatrice.

Notre cadre d'analyse étant établi, nous précisons maintenant la méthodologie de recherche.

2. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Pour répondre à notre problématique nous avons retenu une méthodologie qualitative que nous décrivons (2.1), avant de présenter les deux terrains d'étude (2.2), ainsi que les modalités de collecte et d'exploitation des données (2.3).

2.1. Une recherche exploratoire qualitative longitudinale

Nous adoptons une démarche exploratoire hybride (Chaire Petit & Durieux, 2014), procédant par allers-retours entre littérature et réalité empirique, dans une double dynamique de compréhension et d'enrichissement dans une logique abductive. Notre objectif est de développer, sur la base de notre cadre d'analyse, des hypothèses pertinentes et des propositions pour approfondir la recherche autour du rôle de la gouvernance

dans le processus de création de valeur publique par les politiques VTI. La démarche exploratoire fait particulièrement sens s'agissant d'une question de recherche encore peu traitée sur un plan empirique et d'un contexte d'étude, les collectivités locales françaises, où le concept de *Smart City* se décline de manière riche et diversifiée (Data Publica & KPMG, 2021).

Ces éléments expliquent également notre choix de recourir à une méthodologie qualitative par études de cas en nous appuyant sur les travaux de Eisenhardt (1989) et Yin (2009). La nature exploratoire de nos travaux, conjuguée à la multitude de « *mini-cas* » (les actions et outils) au sens de Eisenhardt (1989, p. 545) au sein de chaque cas (la politique VTI) nous ont conduit à ne travailler que sur deux terrains d'étude.

Enfin, s'agissant de projets inscrits dans la durée, nous avons retenu le principe de l'étude longitudinale sur une période de vingt-quatre mois, afin de saisir les évolutions au cours du temps des relations entre les variables étudiées. Cette approche nous a semblé particulièrement importante au regard de notre question de recherche, compte tenu du caractère dynamique et potentiellement évolutif du processus de création de valeur publique décrit par Moore (1995). À cette fin, nous avons réalisé à intervalles réguliers des séries d'entretiens semi-directifs en questionnant nos interlocuteurs, au-delà des questions inscrites dans la grille d'entretien, sur l'avancement des actions.

2.2. Deux terrains d'études représentatifs du dynamisme des collectivités locales françaises en matière de politiques VTI

La déclinaison du concept de *Smart City* dans le contexte français a fait l'objet, récemment, de la publication de trois rapports de référence (Belot, 2017 ; Oural et al., 2018 ; Data Publica & KPMG, 2021). Leur lecture a permis d'identifier une première liste de collectivités intéressantes pour notre étude. Trois critères de sélection ont alors été appliqués. D'abord, les terrains d'étude potentiels devaient être relativement

homogènes sur un plan démographique, tant au niveau de la ville-centre que de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Pour cela, nous nous sommes appuyés sur les données de l'INSEE⁴ (2020). Ensuite, nous recherchions des collectivités formellement engagées dans des politiques publiques VTI, au sens de la définition que nous avons proposée, en portant une attention particulière à ce que ces politiques publiques soient associées par leurs promoteurs à une ambition forte de création de valeur publique au sens de Harrison *et al.* (2012). Nous avons alors étudié attentivement les sites internet des collectivités pré-sélectionnées et pris connaissance des articles parus dans des revues professionnelles spécialisées (*Smart City Mag*⁵ ou *Ville Intelligente Mag*⁶) ou dans des dossiers thématiques consacrés au sujet par les associations de collectivités (France Urbaine, 2019). Enfin, nous souhaitons que les deux projets soient suffisamment différenciés et complémentaires, tant dans leurs objectifs de création de valeur publique que dans leurs modes de gestion. Au final, l'objectif était d'appréhender, au travers de ces deux cas, la diversité des pratiques des collectivités locales françaises en matière de politiques VTI.

Les collectivités retenues (Tableau 3) présentent deux grandes caractéristiques communes. D'une part, elles sont impliquées depuis plusieurs années dans la question des usages innovants des TIC et dans la réflexion autour du concept de *Smart City*. C'est ce terrain favorable qui a contribué à faire émerger les projets actuels. D'autre part, ces projets sont ambitieux en termes de création de valeur publique. Les collectivités A et B ont ainsi programmé des actions et des outils qui relèvent à la fois de l'optimisation des infrastructures et de la gestion des espaces publics urbains, du renouvellement de la relation avec les habitants, et enfin de l'innovation économique et sociale. La contribution des politiques VTI aux enjeux de transition environnementale est également recherchée. Enfin, ces ambitions s'inscrivent dans une perspective chronologique longue, même si des limites formelles peuvent être identifiées : date de fin du contrat conclu pour la mise en œuvre du projet (A), fin du mandat de l'équipe municipale porteuse du projet (B).

⁴ Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

⁵ [URL : <https://www.smartcitymag.fr/>].

⁶ [URL : <https://www.villeintelligente-mag.fr/>].

Collectivité	Population Ville centre (INSEE 2020)	Population EPCI (INSEE 2020)	Date de lancement	Principale échéance	Thématique dominante	Mode de gestion du projet
A	152 960	296 390	2017	2032	Transition écologique	Marché public global de performance
B	109 443	273 564	2014	2026	Ville du 1/4 d'heure	Gestion directe + recours ciblé aux prestataires privés

Tableau 3 – Principales caractéristiques des collectivités et des projets étudiés

Source : Auteurs

Le mode de mise en œuvre constitue en revanche la première grande différence. Dans la collectivité A, un marché public global de performance a été conclu pour une durée de douze ans. Ce cadre contractuel est associé à un double mécanisme de planification financière qui garantit la mobilisation de budgets conséquents, mais également de variation de la rémunération du groupement d'entreprises titulaire du marché en fonction de l'atteinte d'objectifs de performance contractualisés. La mise en œuvre du projet de la collectivité B s'effectue en conjuguant gestion directe et recours ciblé à des prestataires privés, en s'appuyant sur l'ensemble des outils de la commande publique, selon une programmation budgétaire qui fait l'objet de révisions annuelles. La seconde grande différence entre les deux collectivités est le périmètre institutionnel et géographique couvert par les politiques VTI. Le projet A est ainsi porté par la ville-centre, mais dans une dynamique de coopération intercommunale à l'échelle de l'ensemble des communes membres de l'EPCI, chacune pouvant bénéficier des prestations prévues dans le périmètre fonctionnel établi dans le contrat. *A contrario*, pour B, seule la ville-centre porte le projet, même si certains services mutualisés avec l'EPCI contribuent à sa bonne réussite.

La très grande richesse fonctionnelle des deux projets étudiés couplée à l'ampleur de leurs ambitions en matière de création de valeur publique nous ont conduit à développer un mode de collecte des données approprié.

2.3. Des modes de collecte et d'exploitation des données qui permettent de décrire et rendre compte finement des relations entre les différentes variables

Les données ont été principalement collectées via des entretiens semi-directifs réalisés avec des responsables politiques et des cadres administratifs des collectivités A et B (Tableau 4), selon la grille d'analyse présentée en annexe 1. Les interlocuteurs ont été choisis de façon à varier les points de vue. S'agissant d'une étude longitudinale, leur diversité a également contribué à apprécier comment, dans la durée, la gouvernance et son impact sur la création de valeur publique avaient évolué.

Les entretiens ont été systématiquement enregistrés puis intégralement transcrits. Ceux-ci ont alors fait l'objet d'un codage multithématique manuel (Dumez, 2021, p. 85-87), mobilisant les variables décrites dans notre cadre d'analyse et s'attachant à valoriser la richesse thématique des 200 pages de *verbatim*. Ainsi, nous avons, aux niveaux méso et micro, pour chaque politique publique VTI, et pour chaque action ou outil déployé, cherché à identifier le mode de gouvernance dominant, les mécanismes générateurs de valeur impactés et les types de valeur publique attendus. Nous avons également, suivant les principes du codage axial (Corbin & Strauss, 1990), identifié l'existence d'autres thèmes contribuant à répondre à notre question de recherche et veillé à

Date	Fonction	A	B	Durée	Verbatim
25/03/2021	Directrice administrative et financière du projet Territoire Intelligent	X		1h08	A1
26/03/2021	Adjointe au Maire en charge de l'Innovation, du Numérique et de la Ville Intelligente Chargée de mission Ville Intelligente		X	1h02	B1
22/09/2021	Directeur délégué Ville Intelligente Chargée de mission Ville Intelligente		X	1h54	B2
22/12/2021	Directrice administrative et financière du projet Territoire Intelligent	X		45 min	A2
02/02/2022	Directrice Relation aux usagers Chargée de mission Evaluation	X		1h18	A3a
03/02/2022	Directeur Général Adjoint en charge du projet Territoire Intelligent Directrice administrative et financière du projet Territoire Intelligent	X		55 min	A3b
04/02/2022	Directrice du pôle Développement territorial et Innovation – Agence de développement économique Chargée de mission Innovation – Agence de développement économique	X		1h07	A3c
08/03/2022	Adjointe au Maire en charge de l'Innovation, du Numérique et de la Ville Intelligente Directeur délégué Ville Intelligente		X	1h05	B3
30/08/2022	Directeur délégué Ville Intelligente Chargée de mission Ville Intelligente		X	1h02	B4
24/12/2022	Directeur Général Adjoint en charge du projet Territoire Intelligent	X		30 min	A4
06/02/2023	Directeur Général Adjoint en charge du projet Territoire Intelligent	X		1h04	A5a
07/02/2023	Responsable Centre de Pilotage	X		1h58	A5b
07/02/2023	Directrice administrative et financière du projet Territoire Intelligent	X		55 min	A5g
07/02/2023	Vice-Présidente EPCI en charge du projet Territoire Intelligent	X		25 min	A5k
08/02/2023	Directrice Relation aux usagers Chargée de mission Relation numérique aux	X		1h07	A5l
03/03/2023	Directeur délégué Ville Intelligente		X	55 min	B5
		Totaux :		17h10	16

Tableau 4 – Liste des personnes rencontrées

Source : Auteurs

mieux appréhender leurs caractéristiques respectives, leurs conditions d'occurrence et les interactions entre eux. Dans cette dernière séquence du codage, la dimension chronologique a fait l'objet d'une attention particulière, afin de rendre compte des évolutions que nous avons pu constater sur la période 2021-2023 ainsi que de celles qui étaient anticipées par nos interlocuteurs à l'horizon 2024.

Enfin, afin de préciser ponctuellement certains propos et de s'assurer de leur fiabilité, dans une logique de triangulation (Yin, 2009), près de 150 pages de données secondaires (documents internes, supports de communications, études, etc.) ont été consultées et analysées, en suivant la même logique de codage multithématique.

Nous présentons maintenant les résultats que nous avons obtenus.

3. DES RÉSULTATS qui précisent le rôle des dimensions « proactivité » et « ouverture » de la gouvernance des politiques VTI dans la création de valeur publique

Nos résultats, présentés de manière synthétique en annexes 2 et 3, portent d'abord sur les relations entre dimensions de la gouvernance des politiques VTI et mécanismes générateurs de valeurs (3.1), avant de décrire plus précisément leurs contributions respectives au processus de création de valeur publique, ainsi que les principales difficultés rencontrées (3.2).

3.1. Une gouvernance proactive et ouverte qui contribue à la création de valeur publique par l'activation de mécanismes générateurs différenciés, selon un séquençage chronologique

Nous observons d'abord que les dimensions proactivité (3.1.1) et ouverture (3.1.2) de la gouvernance des politiques VTI ne contribuent pas aux mêmes mécanismes générateurs de valeur, avant de mettre en évidence

l'existence d'un phasage chronologique entre les deux dimensions (3.1.3).

3.1.1. Une gouvernance proactive au bénéfice des mécanismes « efficacité », « efficacité » et « améliorations intrinsèques »

L'analyse réalisée au niveau micro sur un total de onze actions et outils a permis d'en identifier cinq pour lesquelles la gouvernance proactive constitue le mode dominant. Dans ces cinq cas, la gouvernance proactive contribue positivement aux mécanismes générateurs de valeur efficacité, efficacité et améliorations intrinsèques. L'objectif est d'atteindre dans les délais les plus brefs les résultats attendus en termes de création de valeur publique : « *il faut aller tout de suite dans le concret, pour bien montrer que derrière [la stratégie que l'on s'est fixée], il y a des choses concrètes qui se font* » (B2). Pour A, un des moteurs de cette dynamique se situe dans la volonté du groupement d'entreprises engagé avec la collectivité d'atteindre rapidement les objectifs de performance contractualisés afin d'en tirer les bénéfices en termes de rémunération : « *ce sont des rouleaux compresseurs* » (A3b). Cela a conduit la collectivité A à renforcer le caractère proactif de sa gouvernance afin d'équilibrer dans la durée le rapport de forces entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.

3.1.2. Une gouvernance ouverte favorisant « transparence », « participation » et « collaboration »

La gouvernance ouverte prédomine dans les six autres actions et outils. Elle contribue positivement aux mécanismes transparence, participation et collaboration en associant les parties prenantes à la conception et à la gestion des actions et outils concernés. Dans la collectivité A, pour l'action Développement économique et innovation, un « *dispositif [a été imaginé] sur qui on embarque* » en fonctionnant par « *cercles* » : « *le premier, [...] nos collègues [...] parce qu'ils peuvent être prescripteurs. [...] Le deuxième, les autres structures prescriptrices, qui peuvent être les chambres de commerce, la technopôle, l'incubateur de l'innovation. Et puis, le troisième, les entreprises du territoire et les établissements d'enseignement supérieur et de*

recherche. Et le dernier cercle, c'est hors territoire » (A3c). Pour B, l'ambition dans ce domaine est « d'animer un écosystème avec des partenaires autour de thématiques qu'on identifie chaque année » (B1), avec une illustration particulièrement opérationnelle en matière de numérique responsable où la collectivité s'est « appuyée sur une structure extérieure, le Technopôle qui est un réseau d'entreprises, avec qui on a trouvé une belle complémentarité pour que nous on puisse à la fois continuer notre action en interne et que eux prennent le lead, notamment dans cette dimension de renforcer le partenariat avec le secteur privé et les entreprises locales. » (B5).

Nous observons également que la gouvernance ouverte peut contribuer à d'autres mécanismes générateurs de valeur. Nous identifions ainsi trois cas dans lesquels elle est associée à une ambition de réalisation d'améliorations intrinsèques : le développement des usages du Territoire Intelligent (A), les actions d'inclusion numérique et, enfin, la démarche d'amélioration des outils d'e-administration (B). Très concrètement, cela consiste à intégrer le point de vue des usagers des services, soit de manière directe (A), soit de manière intermédiée (B), dans l'évolution de l'offre de services publics et d'outils numériques. À terme, au regard des ambitions affichées par nos interlocuteurs, ce type de gouvernance ouverte pourrait également contribuer à une efficacité et une efficacité supérieures pour favoriser la transformation des services publics par une forme de « coordination [des améliorations des services dématérialisés] par les usages » (B2).

3.1.3. Un phasage entre dimensions « proactivité » et « ouverture »

En complément, notre analyse longitudinale révèle que la gouvernance proactive n'est souvent qu'une première étape, préalable à une gouvernance plus ouverte. Deux exemples permettent d'illustrer ce propos. Le premier est celui des projets de maquettes 3D et de jumeaux numériques qui font actuellement l'objet d'une gouvernance à dominante proactive. Si celle-ci contribue aux générateurs de valeur efficacité, efficacité et améliorations intrinsèques, elle poursuit surtout l'objectif de créer les conditions instrumentales d'une transparence de l'action publique. Dans les collectivités, l'ambition affichée est de pouvoir évoluer le plus rapidement possible vers des pratiques de co-construction fidèles à

la « triple vocation de l'outil : aide à la décision pour les élus, support de travail pour les agents et outil de concertation pour les habitants » (B3). Les mécanismes de création de valeur, collaboration et participation, pourront alors être pleinement activés, dans une gouvernance à dominante ouverte, au sein d'une véritable « plateforme collaborative urbaine, [créatrice de lien social et de valeur économique] à travers différents échanges matériels, de savoirs, d'espaces, à l'échelle d'un quartier » (B5). Le second exemple est celui de la politique d'inclusion numérique. Dans la collectivité B, celle-ci fait aujourd'hui l'objet d'une gouvernance très ouverte dans le cadre du Réseau de solidarité numérique. Mais ce mode dominant de gouvernance a été précédé par une phase où la gouvernance proactive primait, caractérisée par une implication personnelle de l'adjointe au Maire, un pilotage par un directeur délégué auprès de la Direction générale des services et une instance dédiée. De manière intéressante, la collectivité A, qui a intégré cette thématique au sein de son action Renouvellement de la relation avec les habitants, prépare une évolution similaire avec un « réseau [qu'elle] veut lancer et structurer en 2023 » (A5l). Cette action s'inscrira plus largement dans la dynamique d'ouverture engagée fin 2022 avec l'installation d'un Conseil local du numérique.

Enfin, notre analyse au niveau méso confirme l'existence d'un phasage entre gouvernance proactive et gouvernance ouverte. La gouvernance proactive s'impose dès le début des projets pour adresser les enjeux en termes de prérequis technologiques et organisationnels. Elle constitue une étape préalable, précédant le déploiement de la gouvernance ouverte, voire en créant les conditions. La durée de cette étape peut dépendre de choix politiques, avec une volonté assumée de présenter aux utilisateurs des solutions stabilisées et concrètement perceptibles : « dans la stratégie du Maire-Président, c'est de se dire déployons d'abord la structure [...] pour avoir des objets solides, opérants, pour pouvoir ensuite déployer la logique des usagers, des usages et des habitants » (A3a). Sa durée est en fait principalement liée, dans les deux cas étudiés, à l'importance des questions technologiques et organisationnelles qui doivent être traitées : déploiement et stabilisation des infrastructures et outils numériques, transformation des métiers et des organisations, « transformation culturelle » (A1) et accompagnement au changement. Ces chantiers conduisent alors les collectivités à se focaliser d'abord sur l'efficacité,

l'efficacité et les améliorations intrinsèques au travers d'une gouvernance proactive. Cela induit alors des conséquences sur les types de valeur publique créés.

3.2. Une gouvernance ouverte qui offre un potentiel de création de valeur publique supérieur à la gouvernance proactive mais qui rencontre encore beaucoup d'obstacles

Après avoir mis en évidence les types de valeur publique auxquels contribue la gouvernance proactive (3.2.1), nous soulignons la capacité de la gouvernance ouverte à adresser l'ensemble des types de valeur publique (3.2.2), mais également les difficultés rencontrées pour développer cette pratique (3.2.3).

3.2.1. Une gouvernance proactive favorisant la création de types de valeur publique tangibles

Nos observations mettent tout d'abord en évidence une contribution plus spécifique de la gouvernance proactive aux cinq premiers types de valeur publique identifiés par Harrison *et al.* (2012), économique, politique, sociale, stratégique, qualité de vie, par l'intermédiaire des mécanismes générateurs de valeur efficacité, efficacité et améliorations intrinsèques. L'enjeu principal est d'obtenir des résultats. En termes de valeur économique, dans la collectivité A, le déploiement du socle technologique et des objets connectés est explicitement orienté vers l'atteinte d'objectifs de performance financière et de maîtrise des ressources. Concernant la valeur politique, celle-ci traduit, dans les deux collectivités, une volonté de réalisation dans les meilleurs délais de visions programmatiques et d'engagements personnels. Cette valeur politique prend également, pour A, une dimension supplémentaire avec un objectif fort d'« embarquer les communes, quelle que soit leur taille » (A5k). La valeur sociale concerne surtout les questions d'inclusion numérique, même si elle s'élargit dans la collectivité B avec les ambitions spécifiques associées au projet de jumeau numérique. Quant aux valeurs stratégiques et qualité de vie, leur développement est pour une grande part conditionné au déploiement effectif des outils numériques permettant alors le développement de nouveaux services, à l'exemple

des projets en matière d'« assistance au stationnement et de stationnement prédictif » (A5k). La gouvernance proactive apparaît ainsi comme créatrice de valeur publique, mais seulement partiellement, en ne contribuant pas à la création des valeurs idéologique et intendance. Ces dernières n'apparaissent reliées à la gouvernance proactive que pour les actions en matière de maquette 3D et de jumeau numérique portées par les collectivités. Cela s'explique par le phasage chronologique précédemment décrit et l'ambition posée dès le départ de faire vivre ces outils dans une dynamique de gouvernance ouverte.

3.2.2. Une gouvernance ouverte adressant plus largement le spectre des types de valeur publique

La gouvernance ouverte contribue en effet plus largement à la création de valeur publique. D'abord, elle permet, au moyen des mécanismes transparence, participation et collaboration, de favoriser de manière systémique la création des valeurs idéologique et intendance en allant recueillir le point de vue des parties prenantes du territoire au travers de groupes de travail spécifiques (Commission enseignement supérieur, Conseil local de développement, Conseil local du numérique pour la collectivité A), ou en renforçant les relations de confiance « en mettant en réseau des acteurs qui [...] n'ont pas l'habitude de se parler » (B2). Mais nous avons aussi constaté que la gouvernance ouverte ne se limite pas à contribuer à ces deux types de valeur publique. Elle permet également la création de tous les autres types de valeur publique. C'est ce que nous mettons en évidence avec les actions de développement économique et d'innovation pour A et B (création de valeur économique et stratégique). Cela se vérifie également avec le développement des usages du Territoire Intelligent (sept types de valeur publique) dans la collectivité A, autour d'un lieu dédié qui « a trois missions : espace de formations pour [les] agents ; espace de démonstrations, avec par exemple des vidéos explicatives sur les nouveaux lampadaires à LED ; espace de co-construction de nouveaux services et de nouveaux usages » (A4). C'est encore confirmé dans la collectivité B avec les actions d'inclusion numérique et la démarche numérique responsable (création de valeur économique, sociale, stratégique et qualité de vie) : « sur cette question, on fait justement le lien avec l'inclusion numérique.

L'idée, c'est dans le cadre de la filière de réemploi, pouvoir faire disposer des personnes qui bénéficient d'un accompagnement numérique de matériel à moindre coût » (B4). Nous observons également la contribution à la valeur qualité de vie des actions d'amélioration des outils d'e-administration faisant l'objet d'une gouvernance à dominante ouverte dans la collectivité B : « On a produit un outil de pilotage qui permet de centraliser les observations [...] faites par les conseillères numériques et également les retours des usagers [...] on est sur l'observation des voies possibles d'amélioration, donc vraiment sur un travail un peu plus fin du parcours usagers » (B2). Au final, le potentiel de création de valeur publique associé à la gouvernance ouverte apparaît ainsi supérieur à celui inhérent à la seule gouvernance proactive, en adressant les sept types de valeur publique décrits par Harrison *et al.* (2012).

3.2.3. Des collectivités en difficulté pour porter conjointement la double dimension « proactivité » et « ouverture » de leurs politiques VTI

Nos observations *micro* comme *méso* mettent en évidence les difficultés des collectivités pour développer conjointement gouvernance proactive et gouvernance ouverte, malgré leur volonté et leurs ambitions. De manière commune aux deux terrains d'étude, nous observons une tension sur les ressources. Le verbatim suivant en témoigne : « On essaye de multiplier les partenariats. Donc ça c'est plutôt intéressant, mais évidemment ça demande énormément de temps aussi [...]. Donc, on atteint un certain plateau » (B5). Des éléments contextuels peuvent renforcer la tension sur les ressources et les organisations. Dans la collectivité A, l'importance du pilotage de la relation contractuelle dans la mise en œuvre du projet constitue un facteur de risque pour le développement de la gouvernance ouverte. Dans la collectivité B, le projet est uniquement porté par la ville-centre, qui n'a pas toutes les compétences associées à ses ambitions de création de valeur publique (développement économique notamment). Il est également fragilisé par une situation de démutualisation des services avec l'EPCI. Les circuits de décisions sont alors complexifiés, du fait de l'existence de « deux gouvernances différentes, deux pouvoirs décisionnels qui n'ont pas forcément la même vision

sur un même projet » (B2), induisant « une augmentation des coûts de fonctionnement à la fois pour la ville et pour l'agglomération » (B4).

Nous avons également pu observer que certaines orientations adoptées au niveau macro ont des répercussions sur la chaîne de valeur des politiques VTI locales. Deux exemples permettent d'appuyer ce propos. D'une part, les orientations nationales relatives à la cybersécurité conduisent à prioriser actions et ressources au bénéfice de ces dimensions. Dans la collectivité A, la réalité locale a rejoint les lignes directrices nationales en nécessitant une « reconstruction complète du système d'information suite à la cyberattaque » (A1). Dans la collectivité B, celles-ci sont venues s'ajouter à la stratégie initialement arrêtée avec « une feuille de route spécifique sur les trois prochaines années » (B4). Dans les deux cas, ces actions ont nécessité la mise en œuvre d'une gouvernance proactive, garante du respect des jalons techniques et chronologiques. L'enjeu est alors de sécuriser toute la chaîne de valeur publique, tous les types de valeur publique étant potentiellement impactés. Des expérimentations de nouveaux cas d'usage en co-construction avec les acteurs de la société civile sont alors stoppées, à l'exemple de celle lancée sur « le pilotage à distance des infrastructures, des réservations et des accès à la Cité des associations » (A5b). D'autre part, la réglementation relative au numérique responsable a été précisée pendant l'été 2022, inscrivant les collectivités locales dans un agenda ambitieux en termes de diagnostics et de plans d'action. Ce nouvel échéancier amplifie la tension sur les ressources et crée aussi un risque, observé dans les deux collectivités, de renforcer la gouvernance proactive dans le but de privilégier le respect des échéances réglementaires.

Toutes ces observations conduisent à constater qu'à ce stade d'avancement des projets des deux collectivités, la promesse de renouvellement de la relation des autorités publiques avec leur environnement de légitimité et de soutien associée au concept de *Smart City* n'est pas encore atteinte. La création de valeur publique n'est donc que partielle, puisque la gouvernance ouverte reste encore à l'état de pratiques expérimentales ou ciblées.

Nous synthétisons et discutons maintenant l'ensemble de ces résultats.

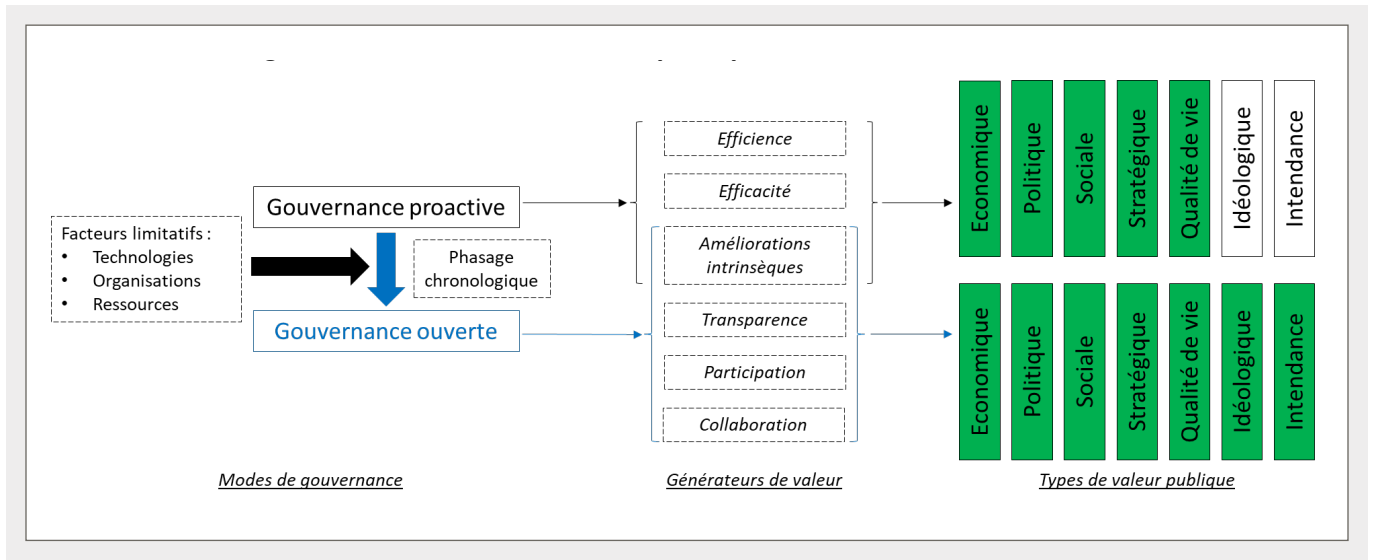


Schéma 2 – Modalités d'influence des pratiques de gouvernance des politiques de Villes et de Territoires Intelligents sur la création de valeur publique

Source : Auteurs

4. UNE CONTRIBUTION À LA COMPRÉHENSION du rôle des pratiques de gouvernance dans la chaîne de production de valeur publique des politiques VTI

L'intérêt de notre étude est d'abord de contribuer de manière empirique à la compréhension, « *par la recherche, du management et de la gouvernance des Villes Intelligentes* » (Grossi *et al.*, 2020), en précisant l'influence des dimensions proactivité et ouverture caractéristiques des politiques VTI (Frucquet *et al.*, 2021) dans leur chaîne de production de valeur publique (Schéma 2). Nous avons ainsi noté une complémentarité entre ces deux dimensions, ainsi qu'une capacité de la gouvernance ouverte à mieux adresser l'ensemble des types de valeur publique par sa contribution aux valeurs idéologique et intendance. Ces deux derniers types peuvent être mis en relation avec les « *constellations* » « *relations entre administration publique et citoyens* » et « *comportement des employés du secteur public* »⁷ de l'inventaire des valeurs publiques réalisé par Jørgensen et Bozeman (2007), dont les recherches ont, comme Harrison *et al.* (2012), poursuivi l'objectif de donner de la substance à la notion

de valeur publique. Cela permet alors de préciser le contenu des définitions des types de valeur publique, mais surtout d'aborder la question de la manière dont les différentes valeurs publiques s'ajustent ou entrent en conflit, et du rôle de la gouvernance dans la régulation de ces conflits. Or, nos observations empiriques nous ont permis d'identifier, en cohérence avec la littérature relative aux *Smart Cities*, que les politiques VTI constituent un terreau favorable aux conflits de valeurs publiques : (dés-)équilibre entre les acteurs publics et privés, que des « *représentations systémiques* » (Coussi & Henaff, 2021) ou des typologies par « *posture de régulation* » (Staropoli & Thirion, 2019) peuvent permettre de mieux appréhender ; menaces de type cyberattaque, fuite de données personnelles, fracture numérique, qui appellent de nouvelles formes d'analyses de risques (Lam & Ma, 2019) ; réalité de la contribution des politiques VTI au développement durable alors que l'impact environnemental du numérique (Rodhain, 2019) et sa consommation énergétique sont questionnés (Rochet, 2018), etc. Par nos travaux, nous précisons ainsi le rôle clé de la gouvernance, et plus spécifiquement de la gouvernance ouverte, dans le « *travail valoriel* » (Chanut, 2015) de « *confrontation de valeurs appartenant à des registres différents et liés à des enjeux contradictoires des acteurs* » au cœur de la chaîne de production de valeur publique des politiques VTI.

⁷ Traduction des auteurs.

Notre deuxième contribution est de mettre en évidence l'existence d'un séquençage chronologique entre dimension proactive et dimension ouverte de la gouvernance des politiques VTI, et donc dans les types de valeur publique créés. La prédominance de la gouvernance proactive s'explique par la diversité des questions managériales associées au déploiement de ces politiques publiques. Sur ce point, notre analyse empirique confirme et précise le recensement proposé par Przybilovicz et Cunha (2021) : définition d'une vision stratégique et affirmation du leadership, définition des principes de gestion et des modalités de conception des projets, actions de communication, gestion des transitions organisationnelles et culturelles, respect du contexte réglementaire. L'importance des ressources financières et humaines mobilisées dans le cadre de la gestion des « actifs », au sens de ces auteurs, notamment en ce qui concerne le déploiement et la fiabilisation des solutions technologiques, permet également de comprendre la place occupée par la dimension proactive de la gouvernance des politiques VTI. Toutefois, même sur ces thématiques, l'intérêt de mettre en place des pratiques de gouvernance ouverte et multi-partenaire est bien décrit dans plusieurs travaux, notamment dans les domaines de la cybersécurité et de la protection des données personnelles (Vitunskaitė *et al.*, 2019 ; Ismagilova *et al.*, 2022), ou de l'interopérabilité et de la circulation des données (Abella *et al.*, 2017 ; Gupta *et al.*, 2020). Au final, l'enjeu est, pour les collectivités locales engagées dans de telles politiques, de mobiliser les ressources adéquates pour trouver un équilibre entre gouvernance proactive et gouvernance ouverte afin d'adresser l'ensemble des facteurs favorables et défavorables, technologiques et non technologiques, à la co-création de valeur publique par les politiques VTI (Chatfield *et al.*, 2019).

Nous identifions enfin la complexité des enjeux de gouvernance des politiques VTI dans un contexte de coopération intercommunale. Comme nous l'avons présenté dans la partie résultats, celui-ci est favorable à la dynamique de création de valeur publique dans la collectivité A et, *a contrario*, facteur de risque dans la collectivité B. Ces questions institutionnelles qui influent sur la chaîne de production de valeur publique aux échelles méso et micro nous semblent particulièrement importantes à observer dans le contexte administratif local français. Celui-ci est en effet marqué par un éclatement du pilotage des politiques publiques entre plusieurs autorités administratives compétentes sur un même

territoire qui peut conduire à des situations de « *compétition/concurrence* » entre acteurs locaux (Carassus, 2022). La dernière contribution de notre étude est ainsi de confirmer l'importance du contexte dans le processus de création de valeur publique par les politiques VTI, rejoignant les travaux de Pardo *et al.* (2021). Nous avons aussi observé que les types de valeur publique attendus sont, au-delà du rôle de la gouvernance, déterminés par la nature des actions conduites, les fonctionnalités proposées, le degré d'avancement des déploiements et, enfin, la nature des bénéficiaires des actions engagées. Des éléments contextuels très spécifiques sont à analyser de manière plus fine, à l'image de la collectivité B qui, malgré l'engagement d'une gouvernance ouverte en direction des parties prenantes du territoire en matière d'inclusion numérique, ne parvient pas à atteindre ses objectifs auprès des populations ciblées avec un sentiment d'« *une offre qui ne rencontre pas la demande* » (B4).

En ce sens, notre étude présente une première limite. Nous n'avons pas comparé de manière approfondie les contextes respectifs des deux politiques publiques étudiées. Cette limite, pour partie inhérente au caractère exploratoire de notre recherche, rejoint aussi les difficultés rencontrées par les auteurs ayant travaillé sur l'application des *business models* au champ des *Smart Cities*. Si ces modèles ambitionnent une analyse à l'échelle de la ville, la réalité des études empiriques est souvent limitée à l'étude de dispositifs spécifiques (plateformes collaboratives le plus souvent) et non à l'analyse de la chaîne de valeur globale. À notre connaissance, seuls Khelladi *et al.* (2020) ont mobilisé cette littérature à l'échelle d'une politique publique (transformation de la Ville de Paris en Ville Intelligente), en réalisant une étude longitudinale du rôle de la gouvernance dans l'articulation et la reconfiguration des composantes du *business model canvas*, sans toutefois approfondir le lien avec les types de valeur publique créés, et en s'appuyant exclusivement sur une analyse documentaire. En conduisant une double étude de cas, nourrie par des entretiens semi-directifs avec les responsables en charge de la conduite des politiques VTI, nous nous sommes efforcés de prolonger ces travaux. Néanmoins, la seconde limite de notre étude est que nos observations nécessitent d'être nuancées et précisées. En effet, elles restent enracinées dans une analyse des discours et, pour l'essentiel, des résultats attendus. Ce choix s'explique par la réalité de l'avancement des projets étudiés et les difficultés discutées précédemment

pour faire vivre conjointement gouvernance proactive et gouvernance ouverte. Mais, il constitue aussi une invitation à prolonger les recherches, dans le sens du modèle de Harrison *et al.* (2012) qui préconisent d'analyser « *les points de vue des multiples parties prenantes afin que les effets positifs et négatifs soient identifiés et compris* », en cohérence avec l'importance du rôle des parties prenantes dans la gouvernance des *Smart Cities* décrit dans la littérature.

CONCLUSION

Cette étude exploratoire longitudinale a donc permis de préciser, à partir d'une analyse qualitative empirique fine, en quoi la création de valeur publique par les politiques VTI est influencée par leurs modes de gouvernance. Nous avons souligné les contributions différenciées des modes de gouvernance proactifs et ouverts aux mécanismes générateurs de valeur et aux types de valeur publique produits. Nous avons constaté l'existence de relations entre gouvernance proactive et efficacité, efficacité, améliorations intrinsèques, au bénéfice des valeurs économique, politique, sociale, stratégique et qualité de vie. Nous avons également observé combien la gouvernance ouverte présente un potentiel supérieur de création de valeur publique, au travers des valeurs idéologique et intendance, impactées par la transparence, la participation et la collaboration. La gouvernance ouverte permet alors d'adresser les trois sommets du triangle stratégique de Moore (1995) et d'atteindre pleinement l'ambition de création de valeur publique associée aux *Smart Cities*.

Au-delà de l'apport de nos travaux aux recherches empiriques sur la relation entre *Smart City*, gouvernance et valeur publique, nos résultats présentent un intérêt managérial pour les collectivités locales françaises au moment où celles-ci sont encouragées par l'Etat à développer des politiques VTI⁸. Nous comprenons mieux la chaîne de création de valeur publique de ces politiques, ainsi que les rôles différenciés des modes de gouvernance. Il apparaît alors essentiel de penser ces projets, dès leur conception, comme des politiques publiques à part entière, en interrogeant leurs objectifs de création de valeur publique, les ressources à mobiliser,

les partenaires avec lesquels travailler et les modes de gouvernance. Au regard des défis technologiques et organisationnels à adresser, la gouvernance proactive est appelée à occuper une place très importante dès la phase d'engagement des projets, puis dans leur mise en œuvre, notamment pour piloter les relations contractuelles avec les entreprises. Dans ces conditions, il nous semble que la gouvernance ouverte doit être pensée, dotée des ressources *ad hoc*, et mise en œuvre dès le début des projets. C'est essentiel pour que la chaîne de production de valeur publique soit équilibrée et qu'*in fine* l'ensemble du spectre des types de valeur publique soit couvert. La gouvernance ouverte favorise en effet l'intégration des points de vue et des retours d'expérience des usagers et des parties prenantes, tout au long du processus de création de valeur publique, au-delà des leaders politiques et administratifs ainsi que des experts impliqués dans la gouvernance proactive.

Nous avons conçu ces travaux comme un point de départ vers des recherches plus approfondies sur la relation entre politiques VTI, modes de gouvernance et création de valeur publique. D'une part, il serait intéressant de tendre vers une vision à 360° des actions relevant du concept de *Smart City* engagées par les collectivités, au-delà du périmètre affiché des politiques VTI, afin de mieux préciser les modalités et niveaux de création de valeur publique. D'autre part, il nous semble essentiel, pour de prochains travaux, d'élargir l'analyse en interrogeant les parties prenantes aux politiques VTI afin de mesurer leur appréciation du niveau et des modalités de création de valeur publique.

⁸ À l'exemple de l'appel à projets « Territoires Intelligents et Durables » lancé le 21 octobre 2021 par le Ministère de l'Économie, des Finances, et de la Souveraineté industrielle et numérique.

BIBLIOGRAPHIE

Abella, A. ; Ortiz-de-Urbina-Criado, M. ; De-Pablos-Herederro, C. (2017). A model for the analysis of data-driven innovation and value generation in smart cities' ecosystems. *Cities*, 64, p. 47-53.

Allam, Z. ; Sharifi, A. ; Bibri, S.E. ; Chabaud, D. (2022). Emerging Trends and Knowledge Structures of Smart Urban Governance. *Sustainability*, 14(9), p. 5275.

Anttiroiko, A.-V. ; Komninos, N. (2019). Smart Public Services : Using Smart City and Service Ontologies in Integrative Service Design. Dans M.P. Rodríguez-Bolívar (éd.), *Setting Foundations for the Creation of Public Value in Smart Cities*. Springer International Publishing, p. 17-47.

Bannister, F. ; Connolly, R. (2014). ICT, Public Values and Transformative Government : A Framework and Programme for Research. *Government Information Quarterly*, 31(1), p. 119-128.

Belot, L. (2017). *De la « Smart City » au Territoire d'intelligence(s)*. La Documentation Française.

Bouckaert, G. ; Halligan, J. (2008). *Managing Performance : International Comparisons*. Routledge.

Carassus, D. (2020). *Le pilotage des politiques publiques locales : de la planification à l'évaluation*. Berger-Levrault.

Carassus, D. (2022). Du territoire politique au territoire des politiques publiques. Dans G. Bachoué-Pedrouzo, R. Colavitti (éd.), *La gouvernance transfrontalière*, Bruylant, p. 283-290.

Castelnovo, W. ; Misuraca, G. ; Savoldelli, A. (2016). Smart Cities Governance : The Need for a Holistic Approach to Assessing Urban Participatory Policy Making. *Social Science Computer Review*, 34(6), p. 724-739.

Chanut, V. ; Chomienne, H. ; Desmarais, C. (2015). Pratiques valorielles et management public. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(2), p. 235-242.

Charreire-Petit, S. ; Durieux, F. (2014). Explorer et tester : les deux voies de la recherche. Dans R.-A. Thietart et al. (éd.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, p. 76-104.

Chatfield, A. ; Reddick, C. ; Baldwin, D. ; Donnellan, B. ; Chung, H.M. (2019). *Rethinking Public Value Co-Creation in Smart City Ecosystems : A Meta-Analysis of Smart City Case Studies*. International Conference on Information Systems Proceedings.

Cledou, G. ; Estevez, E. ; Soares-Barbosa, L. (2018). A taxonomy for planning and designing smart mobility services. *Government Information Quarterly*, 35(1), p. 61-76.

Corbin, J.M. ; Strauss, A. (1990). Grounded theory research : Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative Sociology*, 13(1), p. 3-21.

Coussi, O. ; Henaff, M. (2021). Les idéologies et représentations de la Ville intelligente. *Politiques et management public*, 38(3), p. 177-213.

Coussi, O. (2022). La Smart City comme nouveau mythe rationnel de l'intelligence territoriale. *Droit et Ville*, 93(1), p. 177-201.

Csukas, M.S. ; Szabo, R.Z. (2021). The many faces of the smart city : Differing value propositions in the activity portfolios of nine cities. *Cities*, 112, p. 103-116.

Data Publica, KPMG (2021). *De la Smart City à la réalité des territoires connectés, L'émergence d'un modèle français ?*. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance.

Díaz-Díaz, R. ; Muñoz, L. ; Perez-González, D. (2017). Business Model Analysis of Public Services Operating in the Smart City Ecosystem : The Case of SmartSantander. *Future Generation Computer Systems*, 76, p. 198-214.

Dumez, H. (2021). *Méthodologie de la recherche qualitative : les 10 questions clés de la démarche compréhensive*. Vuibert.

Eisenhardt, K.M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), p. 532-550.

Favoreu, C. ; Carassus, D. ; Gardey, D. ; Maurel, C. (2015). Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(4), p. 713-734.

France Urbaine (2019). *Villes, Numérique et Innovation sociale : expériences françaises*.

Frucquet, P. ; Carassus, D. ; Chabaud, D. ; Marin, P. (2021). L'influence des politiques publiques de Villes et Territoires Intelligents sur la rénovation de la gouvernance locale. *Politiques et Management Public*, 38(3), p. 235-254.

Gil-Garcia, J.R. ; Pardo, T.A. ; Taewoo, N. (2015). What Makes a City Smart ? Identifying Core Components and Proposing an Integrative and Comprehensive Conceptualization. *Information Polity*, 20, p. 61-87.

Gil-Garcia, J.R. ; Zhang, J. ; Puron-Cid, G. (2016). Conceptualizing smartness in government : An integrative and multi-dimensional view. *Government Information Quarterly*, 33(3), p. 524-534.

Grossi, G. ; Meijer, A. ; Sargiacomo, M. (2020). A public

management perspective on smart cities : « Urban auditing » for management, governance and accountability. *Public Management Review*, 22(5), p. 633-647.

Guenoun, M. (2009). *Le management de la performance publique locale. Étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*. Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III.

Gupta, A. ; Panagiotopoulos, P. ; Bowen, F. (2020). An orchestration approach to smart city data ecosystems. *Technological Forecasting and Social Change*, 153.

Harrison, T.M. ; Guerrero, S. ; Burke, G.B. ; Cook, M. ; Cresswell, A. ; Helbig, N. ; Hrdinova, J. ; Pardo, T.A. (2012). Open Government and E-Government : Democratic Challenges from a Public Value Perspective. *Information Polity*, 17, p. 83-97.

Hartley, J. ; Alford, J. ; Knies, E. ; Douglas, S. (2016). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19, p. 1-16.

Henriot, C. ; Douay, N. ; Granier, B. ; Languillon-Aussel, R. ; Lepretre, N. (2018). Perspectives asiatiques sur les « Smart Cities ». *Flux*, 114(4), p. 1-8.

Hernandez, S. ; Tiberghien, B. (2021). Communication territoriale et villes intelligentes : entre convergence et contingence. Une analyse croisée de cas français et québécois. *Management international*, 25(6), p. 70-91.

Ismagilova, E. ; Hughes, L. ; Rana, N.P. ; Dwivedi, Y.K. (2022). Security, Privacy and Risks Within Smart Cities : Literature Review and Development of a Smart City Interaction Framework. *Information Systems Frontiers*, 24(2), p. 393-414.

Jørgensen, T.B. ; Bozeman, B. (2007). Public Values : An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), p. 354-381.

Karatzimas, S. (2021). Government accounting literacy as an attribute of smart citizenship. *Public Money and Management*.

Khelladi, I. ; Castellano, S. ; Kalisz, D. (2020). The smartization of metropolitan cities : the case of Paris. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 16(4), p. 1301-1325.

Komninos, N. ; Mora, L. (2018). Exploring the big picture of smart city research. *Scienze Regionali*, 17(1), p. 15-38.

Lam, P.T.I. ; Ma, R. (2019). Potential pitfalls in the development of smart cities and mitigation measures : An exploratory study. *Cities*, 91, p. 146-156.

Lim, Y. ; Edelenbos, J. ; Gianoli, A. (2019). Identifying

the Results of Smart City Development : Findings from Systematic Literature Review. *Cities*, 95.


Meijer, A. ; Rodríguez Bolívar, M.P. (2016). La gouvernance des villes intelligentes. Analyse de la littérature sur la gouvernance urbaine intelligente. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82(2), p. 417-435.

Meijer, A. ; Gil-Garcia, J.R. ; Rodríguez Bolívar, M.P. (2016). Smart City Research : Contextual Conditions, Governance Models, and Public Value Assessment. *Social Science Computer Review*, 34(6), p. 647-656.

Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value : Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Neuroni, A.C. ; Haller, S. ; Van Winden, W. ; Carabias-Hutter, V. ; Yildrin, O. (2019). Public Value Creation in a Smart City Context : An Analysis Framework. Dans M.P. Rodríguez (éd.), *Setting Foundations for the Creation of Public Value in Smart Cities*, Springer International Publishing, p. 49-76.

O'Flynn, J. (2005). A Public Value Framework for Contractual Governance. *Public Esade Gov e-bulletin*, 7.

 —. (2007). From New Public Management to Public Value : Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), p. 353-366.

Osella, M. ; Ferro, E. ; Pautasso, E. (2016). Toward a Methodological Approach to Assess Public Value in Smart Cities. Dans J.R. Gil-Garcia, T.A. Pardo, N. Taewoo (éd.), *Smarter as the New Urban Agenda : A Comprehensive View of the 21st Century City*, Springer International Publishing, p. 129-148.

Oural, A. ; Eveno, E. ; Durand-Tornare, F. ; Vidal, M. (2018). *Vers un modèle français des Villes Intelligentes partagées*. Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères.

Pardo, T.A. ; Gil-Garcia, J.R. ; Gascó-Hernández, M. ; Cook, M.E. ; Choi, I. (2021). Creating Public Value in Cities : A Call for Focus on Context and Capability. Dans E. Estevez, T.A. Pardo, H. Jochen Scholl (éd.), *Smart Cities and Smart Governance*, Springer International Publishing, p. 119-139.

Pereira, G.V. ; Parycek, P. ; Falco, E. ; Kleinhans, R. (2018). Smart Governance in the Context of Smart Cities : A Literature Review. *Information Polity*, 23(2), p. 143-162.

Picon, A. (2014). « *Smart Cities* », *Théorie et critique d'un idéal auto-réalisateur*. Éditions B2.


Przebilovicz, E. ; Cunha, M.A. (2021). Government Characteristics to Achieve Smart Urban Governance : From Internal to External Transformation. Dans ESTEVEZ, E., PARDO, T.A., JOCHEN SCHOLL, H. (éd.), *Smart Cities*

and *Smart Governance*, Springer International Publishing, p. 43-66.

Rochet, C. (2018). *Les Villes Intelligentes : réalité ou fiction ?*. ISTE éditions.

Rodhain, F. (2019). *La nouvelle religion du numérique. Le numérique est-il écologique ?*. EMS Éditions.

Rodríguez Bolívar, M.P. (2019a). Public Value, Governance Models and Co-Creation in Smart Cities. Dans E. Estevez, T.A. Pardo, H. Jochen Scholl (éd.), *Smart Cities and Smart Governance*, Springer International Publishing, p. 271-280.

 — (2019b). The Relevance of Public Value into Smart Cities. in Smart Cities. Dans M.P. Rodríguez Bolívar (éd.), *Setting Foundations for the Creation of Public Value in Smart Cities*, Springer International Publishing, p. 3-13.

Ruhlandt, R.W.S. (2018). The governance of smart cities : A systematic literature review. *Cities*, 81.

Schiavone, F. ; Paolone, F. ; Mancini, D. (2019). Business model innovation for urban smartization. *Technological Forecasting and Social Change*, 142, p. 210-219.

Staropoli, C. ; Thirion, B. (2019). Digital New Deal : les relations public-privé dans la smart city. *Les Policy Papers de la Chaire EPPP*, 2.

Timeus, K. (2020). Creating Business Models for Smart Cities : A Practical Framework. *Public Management Review*.

Un Habitat (2022). *Global review of Smart City Governance practices*.

Vitunskaitė, M. ; He, Y. ; Brandsetter, T. ; Janicke, H. (2019). Smart Cities and Cyber Security : Are We There yet ? A Comparative Study on the Role of Standards, Third Party Risk Management and Security Ownership. *Computers & Security*, 83, p. 313-331.

Walravens, N. (2015). Qualitative Indicators for Smart City Business Models : The Case of Mobile Services and Applications. *Telecommunications Policy*, 39(3-4), p. 218-240.

Yin, R.K. (2009). *Case Study Research : Design and Methods*. Sage Publications.

ANNEXE 1

Grille d'entretiens

Variable analysée	Questions
Politique publique de Ville – Territoire Intelligent (Actions et outils)	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles actions conduisez-vous dans le cadre de votre politique de Ville – Territoire Intelligent ? • Quelles sont les trois plus importantes pour vous ? • Quels outils déployez-vous ?
	<ul style="list-style-type: none"> • A quel stade d'avancement en êtes-vous pour chacune de ces actions / chacun de ces outils ? • Quelles ont été / quelles sont les principales étapes de réalisation ?
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Avec quels acteurs et comment organisez-vous la conduite de ces actions ? • Avez-vous choisi d'engager une démarche de co-crédation de valeur publique avec les acteurs du territoire ? • Si oui, selon quelles modalités et avec quels résultats constatés / attendus ?
Valeur publique	<ul style="list-style-type: none"> • Quels types de résultats avez-vous déjà identifiés / attendez-vous de ces actions ? • Quels types de valeur publique ces actions viennent-elles créer ? • Comment mesurez-vous / envisagez-vous de mesurer le niveau de valeur publique créée ?

ANNEXE 2

Résultats collectivité A

Collectivité A. (niveau "méso")				
Politique publique	Mode de gouvernance	Mécanismes générateurs de valeur	Types de valeur publique attendus	Evolutions 2021-2023
Territoire Intelligent	Gouvernance proactive et ouverte	<ul style="list-style-type: none"> _ Efficience _ Efficacité _ Améliorations intrinsèques _ Transparence _ Participation _ Collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> _ Economique _ Politique _ Sociale _ Stratégique _ Qualité de vie _ Idéologique _ Intendance 	Double ambition à compter de 2022 : renforcer encore le caractère proactif de la gouvernance et évoluer, sur la période 2022-2023, vers une gouvernance plus ouverte, en développant la participation et en renforçant la collaboration. Dans ce sens, un premier jalon important a été franchi en juin 2022 avec l'ouverture du Laboratoire des usages. L'ambition est alors de pouvoir obtenir des résultats sur tout le spectre des types de valeur publique.
Collectivité A. (niveau "micro")				
Actions et outils	Mode de gouvernance dominant	Mécanismes générateurs de valeur	Types de valeur publique attendus	Evolutions 2021-2023
Déploiement du socle technologique et des équipements connectés	Gouvernance proactive	<ul style="list-style-type: none"> _ Efficience _ Efficacité _ Améliorations intrinsèques 	<ul style="list-style-type: none"> _ Economique _ Politique _ Stratégique _ Qualité de vie 	Tendance au renforcement de la gouvernance proactive pour accélérer et améliorer l'atteinte des objectifs de résultats définis dans le cadre contractuel. Le socle technologique arrivant maintenant à un certain degré de maturité, volonté de développer des pratiques de co-construction / co-évaluation sur certains espaces publics autour du déploiement des équipements connectés.
Création du Centre de Pilotage Urbain (CPU)	Gouvernance proactive	<ul style="list-style-type: none"> _ Efficience _ Efficacité _ Améliorations intrinsèques 	<ul style="list-style-type: none"> _ Politique _ Stratégique _ Qualité de vie 	Volonté d'évoluer, sur la période 2022-2023, vers une gouvernance plus ouverte en direction des acteurs du territoire dans le cadre du renouvellement des relations numériques avec les habitants. La première étape, toujours en cours à date de soumission de cet article, consiste à finaliser les contrats de services avec l'ensemble des Directions fonctionnelles partenaires.
Renouvellement des relations numériques avec les habitants	Gouvernance proactive	<ul style="list-style-type: none"> _ Efficience _ Efficacité _ Améliorations intrinsèques 	<ul style="list-style-type: none"> _ Valeur sociale _ Stratégique _ Qualité de vie 	Volonté de faire converger la gouvernance de la relation numérique aux habitants et celle du projet Territoire Intelligent sur la période 2022-2023 afin d'évoluer vers une gouvernance plus ouverte vers les usagers, favorisant la participation et la collaboration. Une dynamique en ce sens est observable au travers, notamment, du lancement, fin 2022, du Conseil local du numérique.
Développement des usages du Territoire Intelligent	Gouvernance ouverte	<ul style="list-style-type: none"> _ Améliorations intrinsèques _ Transparence _ Participation _ Collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> _ Economique _ Politique _ Sociale _ Stratégique _ Qualité de vie _ Idéologique _ Intendance 	Création des conditions d'ouverture de la gouvernance vers les équipes de la collectivité et les acteurs du territoire. Quatre jalons importants ont été franchis en 2022 : contractualisation avec une chaire universitaire spécialisée dans les usages des <i>Smart Cities</i> pour développer une culture commune sur le sujet, ouverture du Laboratoire des Usages, installation du Conseil local du numérique et démarche expérimentale d'évaluation des usages dans un lieu public.
Maquette 3D et Jumeau numérique	Gouvernance proactive	<ul style="list-style-type: none"> _ Efficience _ Efficacité _ Améliorations intrinsèques _ Transparence 	<ul style="list-style-type: none"> _ Politique _ Stratégique _ Qualité de vie _ Idéologique _ Intendance 	A ce stade, la priorité est à la fiabilisation de l'outil, à son intégration avec le système d'information de la collectivité et à une phase de test. Toutefois, la réflexion est en cours pour évoluer vers une gouvernance plus ouverte, favorisant alors la création de valeur politique, idéologique et d'intendance. La cible serait les opérations de renouvellement urbain en cours et à venir.
Développement économique et innovation	Gouvernance ouverte	<ul style="list-style-type: none"> _ Transparence _ Collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> _ Economique _ Stratégique _ Idéologique _ Intendance 	Volonté de dynamiser la logique d'écosystème d'acteurs autour du projet Territoire Intelligent, pour créer de nouvelles opportunités pour les entreprises du territoire et renforcer la culture de l'innovation en partenariat avec les acteurs de l'enseignement supérieur et de la santé.

ANNEXE 3

Résultats collectivité B

Collectivité B. (niveau "més0")				
Politique publique	Mode de gouvernance	Mécanismes générateurs de valeur	Types de valeur publique attendus	Evolutions 2021-2023
Ville Intelligente	Gouvernance proactive et ouverte	<ul style="list-style-type: none"> _ Efficience _ Efficacité _ Améliorations intrinsèques _ Transparence _ Participation _ Collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> _ Economique _ Politique _ Sociale _ Stratégique _ Qualité de vie _ Idéologique _ Intendance 	Les conditions de création de valeur publique ont été rendues plus complexes par l'engagement d'une démarche de démutualisation entre les services de l'EPCI et de la ville-centre, dont certains sont essentiels dans la mise en oeuvre du projet. L'objectif reste néanmoins de "garder le cap" (B2) et d'amplifier, dans la limite des ressources disponibles, les dynamiques de proactivité et d'ouverture pour favoriser les conditions de création de tous les types de valeur publique.
Collectivité B. (niveau "micro")				
Actions et outils	Mode de gouvernance dominant	Mécanismes générateurs de valeur	Types de valeur publique attendus	Evolutions 2021-2023
Développement économique et innovation	Gouvernance ouverte	<ul style="list-style-type: none"> _ Transparence _ Participation _ Collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> _ Economique _ Stratégique _ Idéologique _ Intendance 	Constat de difficultés pour garantir la création de valeur économique du fait que le développement économique relève d'une compétence EPCI alors que le projet "Ville Intelligente" est porté par la ville-centre seule.
Inclusion numérique	Gouvernance ouverte	<ul style="list-style-type: none"> _ Améliorations intrinsèques _ Transparence _ Participation _ Collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> _ Sociale _ Stratégique _ Qualité de vie _ Idéologique _ Intendance 	La gouvernance proactive nécessaire à l'impulsion du projet a très vite été complétée par une gouvernance ouverte vers les acteurs du territoire, dont le dynamisme a permis de d'arrêter un plan d'action ambitieux sur la période 2022-2023. Le Réseau de l'inclusion numérique est désormais actif et moteur pour différentes actions fédératrices à destination de la population.
Amélioration des outils d'e-administration	Gouvernance ouverte	<ul style="list-style-type: none"> _ Améliorations intrinsèques _ Transparence _ Participation _ Collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> _ Qualité de vie _ Idéologique _ Intendance 	La pratique de "coordination par les usages" (B2) mise en oeuvre en s'appuyant sur les conseillères en charge de l'inclusion numérique se heurte à des limites de ressources. La même équipe est en effet en charge de l'amélioration du parcours usagers et de la cybersécurité, sujet sur lequel un agenda ambitieux a été établi pour la période.
Numérique responsable	Gouvernance ouverte	<ul style="list-style-type: none"> _ Transparence _ Participation _ Collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> _ Economique _ Sociale _ Qualité de vie 	Cette action est en cours d'engagement, sous forme d'actions de co-construction avec des opérateurs économiques territoriaux. Un réseau territorial a vocation à être mis en place fin 2023, pour créer une dynamique similaire au Réseau de l'inclusion numérique.
Maquette 3D et Jumeau numérique	Gouvernance proactive	<ul style="list-style-type: none"> _ Efficience _ Efficacité _ Améliorations intrinsèques _ Transparence 	<ul style="list-style-type: none"> _ Politique _ Sociale _ Stratégique _ Idéologique _ Intendance 	La solution étant désormais fiabilisée et diffusée au sein de la collectivité, l'objectif est d'évoluer, sur la période 2022-2023, vers une gouvernance plus ouverte en direction des usagers du territoire, notamment à la faveur d'importantes opérations de renouvellement urbain. Une ambition de co-création de valeur publique sur la base de la maquette 3D est ainsi posée. La co-création de valeurs sociale, idéologique et intendance constitue le cœur du projet de jumeau numérique engagé sur un quartier avec objectif de cas d'usage opérationnels début 2024.