

Akim Oural

# Gouvernance des Politiques Numériques dans les Territoires



*Rapport à la secrétaire d'Etat en charge du numérique, Axelle Lemaire.*

# Avant-propos

J'ai été honoré de me voir confier successivement par Mesdames Fleur PELLERIN et Axelle LEMAIRE, Ministres chargées du Numérique d'une mission visant à proposer des approches très opérationnelles pour permettre à l'ensemble des territoires de renforcer leurs politiques sur et par le numérique.

Ce rapport s'inscrit dans la continuité des rapports Lebreton et du Conseil National du Numérique rendus en 2013 au gouvernement. Il en soutient les grandes orientations et vient compléter, par ses recommandations, les préconisations y figurant.

Comme élu local, je constate en permanence que les Technologies de l'Information et de la Communication constituent une formidable opportunité pour repenser l'animation, la gouvernance et les politiques de nos territoires.

Toutefois, des problèmes d'articulation des compétences se posent. Ainsi, au niveau de l'école, ce sont les collectivités qui font l'effort financier de l'équipement, tandis que l'Etat mène les démarches de conduite du changement indispensables au développement de l'éducation.

Cet exemple est édifiant quant à la nécessité d'une gouvernance équilibrée et adaptée. Comme acteurs de proximité, les collectivités territoriales doivent faire en sorte que le numérique profite à tous, tant du point de vue de l'usage, pour relayer la politique volontariste de l'Etat en termes de modernisation publique, que de celui du développement économique ou de l'emploi.

La question du modèle économique est également prégnante. L'implémentation du numérique dans les politiques publiques induit des projets coûteux. Il est donc nécessaire de trouver de nouveaux modèles qui reposent sur une articulation vertueuse entre les secteurs public et privé en élaborant des projets intégrés, comme le prône l'initiative French Tech.

La mise en œuvre de stratégies partagées ne doit pas se traduire par des dispositifs réglementaires complexes. Je recommande de tendre vers un modèle d'adhocratie : nous devons fonctionner « en émergent » et favoriser l'agilité de nos modes de fonctionnement, accepter humblement d'apprendre en capitalisant les expériences sur le territoire national. Il est important de revisiter nos organisations pour faire en sorte que notre service public soit le plus efficace possible, en maîtrisant les coûts tout en restant adapté aux besoins des citoyens.

Dans l'esprit du nouvel acte de la décentralisation et en lien avec les nouveaux contrats de plan Etat/Régions, les collectivités mettront leurs compétences au service de la dynamique territoriale, en considérant le territoire comme un espace de projet. C'est cette intelligence collective du territoire qu'il faut développer.

Ce rapport traduit notre intuition sur les dispositions que les collectivités locales doivent prendre pour créer ces grandes dynamiques dans un contexte où l'Etat a eu le courage de créer (JO – 4 Février 2015). La problématique de gouvernance y est appréhendée en deux parties :

Dans la première, j'aborde le volet stratégique lié aux constats, en définissant les modalités et les principes d'articulation des politiques publiques, pour faire en sorte que, dans le respect de la décentralisation, le développement numérique soit porté à tous les niveaux de l'intervention

publique. Dans la deuxième partie, liée à nos recommandations, j'apprends, de manière opérationnelle, les modalités de portage et de conduite des projets.

Je tiens à remercier tous les contributeurs et les représentants d'associations de collectivités territoriales, du monde associatif, chercheurs, entrepreneurs, experts que nous avons auditionnés ainsi que les membres de la task-force qui m'ont accompagné pendant ces dernières semaines. Mes remerciements vont aussi tout particulièrement à Claudy Lebreton, Ancien Président de l'Assemblée des Départements de France, Christian Paul, Député de la Nièvre, Martine Aubry, Maire de Lille, Karine Dognin-Sauze, Vice-présidente du Grand Lyon, Marie Caroline BONNET-GALZY, Commissaire Général à l'Egalité des Territoires, Pierre Jandet, Conseiller Innovation, Compétitivité et Aménagement Numérique au CGET, Henri Verdier, Directeur de la Mission Etalab, Antoine

Darodes, Directeur de la Mission Très Haut Débit, Jean-Pierre Quignaux, Conseiller en charge du numérique à l'Assemblée des Départements de France, Valérie Peugeot, Présidente de VECAM et membre du Conseil National du Numérique, Patrick VUITTON, Délégué général de l'AVICCA, Céline Colucci, Déléguée générale des Interconnectés, Jean-Luc Sallaberry, conseiller en charge du numérique à la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR), Caroline Porot, Ancienne responsable des relations institutionnelles à l'AMGVF et Florence Durand-Tornare, Déléguée générale de Villes Internet et bien d'autres ; Les membres du Cabinet de Madame la Ministre, Denis TERSEN, Bertrand PAILHES et Christian GUENOD, pour leurs précieux conseils et leur soutien. Je n'oublie pas Pierre AVOINE, Département de la Manche, Didier CELISSE, Caisse des Dépôts, Cécile DUBARRY, DGE, Patrick RUESTCHMANN, Directeur adjoint, GIP e-bourgogne et un hommage appuyé pour leur contribution terminale à : Jean DEYSSON, ACUF, de Céline FAIVRE du SGMAP et d'Emmanuel DUVETTE du réseau national des Cantines.

**Je remercie particulièrement l'équipe qui a fidèlement tenu la plume :  
Christophe PANNETIER, Jean-Paul LEROY et Amaury BERN.**

**Akim OURAL**  
Maire Adjoint de LILLE  
Lille Métropole Communauté Urbaine  
Membre du CNN et de France Très  
Haut Débit

## Table des matières

1. INTRODUCTION.....	5
Le numérique ou le « choc de gouvernance » .....	5
Le développement des usages numériques : une priorité nationale.....	8
... et européenne .....	9
Une forte expérience des collectivités dans le numérique, mais une faible capitalisation et .....	10
Intégration aux politiques publiques .....	10
2. <i>QUELQUES PRINCIPES CLEFS POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU NUMÉRIQUE DANS LES TERRITOIRES</i> .....	12
<b>La subsidiarité</b> .....	13
<b>La mutualisation et la capitalisation : de l'Etat plate-forme au territorial-plateforme</b> .....	15
<b>L'innovation ouverte</b> .....	17
<b>La place du numérique dans le développement économique : notion de transition numérique.</b>	18
<b>La souveraineté</b> .....	20
<b>Vers plus d'Europe</b> .....	21
3. DES PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU NUMÉRIQUE DANS LES TERRITOIRES.....	25
L'animation territoriale ou comment penser la co-organisation des territoires.....	27
Une animation territoriale inégale selon les territoires .....	27
Irriguer le numérique dans les politiques publiques territoriales en outillant cette intégration	27
La mutualisation et la capitalisation au service de la cohérence et de l'efficacité des services publics numériques.....	35
Un processus en démarrage.....	35
...qui nécessite d'être accéléré.....	37
La donnée.....	39
La donnée, un enjeu stratégique pour les territoires de demain .....	39
Protéger les libertés individuelles afin de favoriser un développement en confiance des projets de big et d'open data.....	42
Le partenariat public-privé-population ou comment passer du « solo » au « co-« .....	44
Les relations entre les collectivités et leurs partenaires : une nécessaire clarification.....	44
Le changement de paradigme : vers l' « open -...» .....	46
La formation ou comment développer une ingénierie territoriale forte sur le numérique - <i>Des formations insuffisamment adaptées aux enjeux du numérique pour les territoires de demain</i> .....	49
Une approche renouvelée de la formation.....	50
En guise de conclusion « provisoire » .....	52

## 1. INTRODUCTION

### *Le numérique ou le « choc de gouvernance »*

Les technologies, systèmes et services numériques connaissent aujourd'hui une massification et une diversification sans précédent : le développement du très haut débit, la portabilité et la miniaturisation des technologies (smartphones, tablettes, tags « intelligents », etc.), la convergence entre technologies à l'origine éloignées et hétérogènes comme l'informatique, les biotechnologies, l'énergie et les nanotechnologies, le développement accéléré des applications et des boutiques d'applications, l'explosion du volume des données, les possibilités offertes par le traitement analytique exploitable, les opportunités du cloud computing, l'interpénétration des mondes physique et virtuel avec la réalité augmentée et la réalité immersive, modifient nos perceptions et nos modes de penser et d'agir sur le monde et notre environnement. Pervasives, enfouies, la technologie est paradoxalement tellement massive qu'elle en devient invisible. Elle ne se résume plus à un questionnement existentiel sur le fait de savoir s'il faut l'accepter ou la rejeter, ou à une posture de modernité : elle est un **fait sociétal et civilisationnel** en remplissant un rôle structurant et prégnant dans notre vie quotidienne, dans les organisations et les territoires.

Véritable lame de fond dont nous ne sommes probablement qu'au début, cette massification du numérique bouleverse nos territoires et nos collectivités territoriales en cassant les barrières, en remettant en cause les « silotisations » organisationnelles, en bousculant les pratiques tout en injectant de l'innovation et de la créativité, et en provoquant de nouveaux échanges, de nouvelles opportunités, de nouveaux comportements. A la rigidité fonctionnelle des organisations traditionnelles, qui marque les territoires depuis des dizaines d'années, se heurte un numérique caractérisé par son approche (éco-) systémique et protéiforme, sa fluidité, sa plasticité. Rien d'étonnant à cela si l'on se réfère aux origines de l'Internet. Si elle suscite crainte, mais aussi espoir, la mutation numérique est aussi aujourd'hui une formidable occasion de reposer la question des rapports entre le politique, le citoyen et le territoire et, par là-même de la gouvernance des territoires. Plus le numérique s'intensifie, plus il met la société en tension entre des conservatismes campés sur des règles qui apparaissent intangibles pour leurs promoteurs, et une aspiration sociale à davantage d'ouverture et de liberté dont le mouvement des « makers » est l'une des illustrations.

Cette problématique intervient dans un contexte économique et politique complexe.

La crise économique que traverse la France et le contexte de rigueur budgétaire qui touche l'ensemble des acteurs publics ont fortement réduit la marge de manœuvre des décideurs publics. Les collectivités locales, soumises à des exigences égales, sinon supérieures quant à la qualité de leur offre de service public, doivent agir avec des moyens fortement limités. Les dotations de l'Etat se réduisent, et la faible croissance économique limite le recours à l'impôt. Un fort taux de chômage et ses incidences en termes d'exclusion sociale accompagnent cette situation économique difficile.

Cette crise économique et sociale s'accompagne d'une crise politique qui menace les fondements de notre société démocratique. La tendance à une abstention de plus en plus

marquée aux élections ponctuant la vie démocratique du pays est l'une des manifestations d'une indifférence croissante, voire d'une certaine défiance vis-à-vis de la classe politique.

Face à ce contexte, le numérique peut et doit être une formidable opportunité pour redynamiser notre économie et favoriser les changements sociétaux qui s'imposent. Les contraintes financières des collectivités obligent dans ces conditions à repenser notre manière de fonctionner. S'il y a peu d'argent, il s'agit de mieux le dépenser. Les difficultés économiques incitent également à faire preuve de plus de créativité. Le numérique, s'il est utilisé comme un outil intégré aux différentes politiques publiques, peut agir comme un amplificateur dans la recherche d'efficience et d'efficacité de l'action publique. En effet, à lui seul, le numérique ne constitue pas une solution et c'est vraisemblablement le premier enseignement de ce rapport, le numérique outille ou stimule des mouvements de fond mais n'a pas de sens en lui-même. Nous y reviendrons plus loin lorsqu'il sera question « d'ubérisation de la société ».

La demande croissante des usagers d'être associés à la conception des projets et des politiques publiques impose des méthodes différentes et réellement innovantes dans la relation entre gouvernants et gouvernés. Le numérique doit permettre de répondre au mieux à l'enjeu politique et démocratique. Il constitue une réponse aux aspirations de notre modèle de participation politique pour créer de nouvelles relations entre les acteurs politiques, économiques, les acteurs de la société civile et les citoyens.

Cette opportunité d'utiliser l'outil numérique et de promouvoir les usages numériques au service du vivre-ensemble est d'autant plus importante que l'absence d'action conduira à l'inverse à subir son utilisation.

Le développement des services numériques doit aussi permettre de faire face à l'enjeu de modernisation de l'administration en favorisant de nouveaux usages. Le numérique peut apporter la souplesse qui manque aux organisations publiques souvent jugées trop lourdes. Le développement de l'utilisation du numérique est ainsi au cœur du *choc de simplification* pour la réforme de l'administration, porté notamment par le Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP). Cela est rendu encore plus nécessaire par la complexité et la rapidité de transformation de notre environnement socio-économique qui va obliger les collectivités à créer des politiques de plus en plus souples et plastiques. Les enjeux de la modernisation des politiques publiques territoriales sont donc multiples pour adapter les politiques publiques aux besoins évolutifs des usagers, ce qui reste la finalité. Sur le plan non seulement technique, mais aussi politique, il s'agit alors d'insuffler dans les processus de décision plus de fluidité et de plasticité, ce que permet le numérique. Les résistances et les difficultés de transformation des collectivités vers l'adoption de nouveaux modes de gouvernance doivent pour cela être surmontées.

De nombreux rapports parlementaires (Lasserre, Carcenac, etc.), ont, depuis près de 20 ans, pointé le potentiel d'amélioration de l'efficacité administrative par le biais du numérique. Récemment encore le SGMAP traçait la voie de la réforme de l'Etat grâce au numérique. Les technologies évoluent, leur potentiel de service également, illustré aujourd'hui au travers de la « ville intelligente », mais pourtant on ne dépasse que rarement les bonnes intentions et elles

restent très localisées. Si on reprenait ces rapports aujourd'hui, nous nous interrogerions : « Mais pourquoi ne l'avons-nous pas fait ? ». La réponse est vraisemblablement en partie dans les résistances au changement et beaucoup dans la gouvernance, en particulier parce que ces rapports s'appuyaient trop sur la technique et pas assez sur les usages, l'organisation et la formation.

Pourtant, des exemples qui ne sont pas si éloignés nous démontrent à quel point le numérique peut être un accélérateur de développement de la société. Le cas du téléphone mobile dans les pays d'Afrique en est un bon exemple ou encore la Lituanie qui a accéléré son développement grâce à la dématérialisation des services, notamment publics.

Enfin, les enjeux sociaux sont nombreux. Il s'agit de faire du numérique un outil d'inclusion économique, social et politique au service de la population et en particulier au service des personnes les plus en marge des évolutions de la société. Selon Bernard Stiegler, le numérique est ainsi le support idéal pour le développement d'une économie contributive basée sur le partage des savoirs. Pour lui le numérique, si l'on adopte une conception entièrement contributive doit permettre de revaloriser les individus en permettant notamment leur capacitation. Le numérique peut porter l'innovation sociale, redynamiser les relations entre les différents acteurs et ouvrir le champ des possibles et de la créativité au service de l'intérêt général. Plus le numérique s'inscrit dans les changements de paradigme, plus il prend de sens, et plus il est efficace, mais plus il suscite également une cohorte de résistances.

C'est bien cela qui nécessite une gouvernance, car nous en venons à ce que certains appellent l'uberisation de la société, néologisme qui désigne les changements profonds dans l'économie, dans la chaîne des valeurs et dans les flux qu'elle génère. Cette uberisation est perçue comme une opportunité par les uns, comme une menace par les autres. Souvent, l'avènement du numérique est comparé à celui de l'imprimerie. On peut même aller plus loin dans la comparaison car la dématérialisation, le multimédia font que pour la première fois, plusieurs sens basiques humains sont impactés (le geste, la parole, la vue, etc.) qui dépassent de loin la linéarité de l'écriture. Certains prêtent ainsi au numérique le même impact que l'apparition du langage. Mais si nous en restons à l'imprimerie, attardons nous sur ce qu'en disait Victor HUGO, témoin en son temps de l'avènement de l'imprimerie comme nous le sommes aujourd'hui du numérique. Dans Notre-Dame de Paris, au chapitre « Ceci tuera cela », il constate que l'imprimerie supplante l'architecture comme vecteur de transmission de la culture, allant jusqu'à écrire « *comment s'étonner que l'intelligence humaine ait quitté l'architecture pour l'imprimerie ?* ». Résigné, il complète : « *Il faut admirer et refeuilleter sans cesse le livre écrit par l'architecture ; mais il ne faut pas nier la grandeur de l'édifice qu'élève à son tour l'imprimerie* ».

Les résistances ont été nombreuses à ce changement de paradigme de l'époque, mais comme dans tout changement de paradigme, elles ont été vaines. L'imprimerie marquant l'avènement de l'âge de fer, préfigurant la révolution industrielle, a changé à jamais le monde, comme l'architecture témoignait de la maîtrise de la pierre. Il ne nous échappera pas que ces grandes périodes ne sont pas comparables en termes de durée et que dans ces conditions, les temps

d'inertie du passage d'une période à une autre, liée à ce que l'on appellerait aujourd'hui la conduite du changement, ne sont pas égaux non plus, bien qu'ils restent vraisemblablement proportionnels.

Le lecteur de ce rapport s'interrogera sur cette envolée philosophique dont le principal intérêt réside dans le fait d'attirer l'attention, en rappelant que l'histoire est un éternel recommencement, sur le fait qu'il est urgent d'accepter ce changement de paradigme et d'être actif pour une parfaite prise en compte du numérique dans notre société.

Ces changements de paradigme doivent être accompagnés notamment en stimulant et surtout en n'entravant pas ce qui amplifie leurs effets. Le développement du numérique doit donc être encadré car les risques, en cas de passivité concernant son développement, sont nombreux.

Outre l'isolement par rapport à la dynamique inter-régionale à l'échelle européenne, l'accroissement de la fracture économique et sociale demeure le risque principal. Le numérique amplifie l'évolution de notre environnement socio-économique. Les personnes à la marge de ces évolutions risquent d'être de plus en plus marginalisées, victimes de nouvelles formes d'exclusion par manque d'acculturation à l'outil numérique.

L'absence de prise en compte du numérique dans les modes de gouvernance et dans la transformation des politiques publiques est aussi un facteur de risque d'un décrochage entre les citoyens et leurs élites. Le numérique doit être intégré aux politiques publiques afin de les adapter davantage aux aspirations des usagers et apporter ainsi des réponses en termes d'accès aux services. L'absence de prise en compte du numérique peut en effet engendrer un véritable « *choc de gouvernance* » préjudiciable à l'équilibre de notre société démocratique, une « *dé légitimation* » des élus et au final une « *disruption politique* ».

Face à cela, il s'agit de promouvoir l'innovation sociale, la relance de l'activité économique et la dynamisation de la vie politique et citoyenne au travers du développement des usages numériques. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter des stratégies englobant les différentes politiques publiques et résultant de l'action coordonnée des différents acteurs publics, sans oublier les acteurs privés et les citoyens.

### *Le développement des usages numériques : une priorité nationale...*

Les opportunités pour développer une nouvelle gouvernance des politiques numériques sont nombreuses et à saisir.

Le développement du numérique dans son ensemble, et des usages numériques en particulier, est une priorité nationale. La commande par la Ministre de l'Egalité des Territoires du rapport Lebreton et celle de la Ministre déléguée chargée des Petites et Moyennes Entreprises, de

l'Innovation et de l'Economie Numérique du rapport « Citoyens d'une société numérique » du Conseil National du Numérique sont d'ailleurs révélatrices de cette volonté de faire du numérique un levier de la croissance économique et de l'inclusion sociale.

Le dispositif French Tech lancé par la Ministre déléguée chargée des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Innovation et de l'Economie Numérique s'inscrit également dans cette logique d'utiliser le numérique pour redynamiser l'économie au travers de l'innovation, source de création d'emplois et de valeur ajoutée économique.

Les dernières élections municipales ont provoqué un renouvellement naturel des équipes municipales et intercommunales pour les six ans à venir et accentué l'arrivée de certains acteurs politiques plus familiers au numérique qui doivent sensibiliser l'ensemble des nouvelles équipes à l'importance du développement du numérique pour l'action publique territoriale.

En donnant une part importante à la mutualisation, la loi MAPAM s'inscrit dans le changement de paradigme en encourageant les collectivités à partager, et à mettre en commun leurs moyens. Si ce mouvement est poussé par des conditions budgétaires sans précédent, il n'en reste pas moins encourageant.

Dans le même registre, les nouveaux Contrats de Plan Etat-Région pour la période 2014-2020 sont aussi une opportunité de faire du numérique un levier d'action central dans le développement économique des espaces régionaux. Le développement numérique des territoires, au travers de la couverture du territoire par le très haut débit et du développement des usages numériques, est l'une des cinq thématiques retenues par le gouvernement comme principe et cadre de la future contractualisation. Il est également présent de manière sous-jacente dans les quatre autres thématiques que sont l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; la transition écologique et énergétique et l'innovation, les filières d'avenir et usine du futur.

*... et européenne*

L'Union Européenne ouvre également de nombreuses opportunités pour le développement du numérique sur les territoires à travers son Agenda 2020.

Elle offre un cadre favorisant la collaboration régionale et interrégionale entre les acteurs et soutient à la fois politiquement et financièrement le développement des politiques numériques comme moyen de redynamisation économique et sociale.

C'est dans cette optique que la Commission Européenne a adopté les stratégies nationales et régionales de recherche et d'innovation pour une spécialisation intelligente (stratégies RIS3), pour la période 2014-2020. Ces stratégies font du numérique un des moteurs principaux et transversaux au service de l'innovation, celle-ci devant être la clef de la croissance économique européenne.

Les Fonds Structurels Européens font partie de ces cadres européens qui sont des terrains favorables au développement du numérique dans les politiques publiques des territoires. Les Programmes Opérationnels des Fonds Européens de Développement Régional pour la période 2014-2020, en cours de construction, ont pour objectif l'amélioration de la compétitivité des régions européennes et financent en priorité l'innovation, l'économie de la connaissance et le développement durable des territoires. Encore une fois, ils constituent un levier irremplaçable pour faire du numérique le support transversal à toutes les politiques publiques, de cette amélioration.

*Une forte expérience des collectivités dans le numérique, mais une faible capitalisation et*

### *Intégration aux politiques publiques*

Les collectivités territoriales se sont engagées depuis près de vingt ans dans le développement du numérique. Les premiers projets sont apparus avec l'engouement pour les services du Minitel et ont connu surtout leur essor après l'avènement de l'Internet à la fin des années 90. Depuis surtout le début des années 2000, les projets numériques se sont multipliés dans de nombreux domaines : services au public, transports, culture, éducation, formation, urbanisme...

Que constate-t-on ? Sans revenir outre mesure sur ces constats forts bien décrits par le rapport de Claudy Lebreton, on ne fera ici que donner quelques points de repère :

- Un véritable foisonnement de projets s'est développé durant ces dix dernières années surtout, forgeant l'expérience des collectivités et leur donnant, dans le domaine des infrastructures de communication électronique et des services numériques, une légitimité reconnue d'ailleurs par la loi pour les premières. Cependant :
  - Ces projets ont été souvent mis en œuvre pour eux-mêmes, car marqués par des logiques technologiques plus que d'usage. Il s'agissait avant tout d'expérimenter et de montrer la performance technologique des outils plus que leur sens et leur utilité socio-économique.
  - Ces projets se sont souvent développés sans tenir compte des expériences menées par d'autres collectivités en France, a fortiori en Europe, aboutissant ainsi dans de nombreux cas à « réinventer la roue », dans une logique de compétition entre les territoires. A la décharge des territoires, aucun processus de capitalisation n'a réellement été mis en œuvre et les quelques tentatives réalisées comme celle de l'Observatoire des Territoires Numériques (OTeN) ont fini par mourir faute d'implication réelle et de soutien financier des régions. Par ailleurs, le nombre peu important d'évaluations des projets et des politiques publiques numériques résultant de la faiblesse des politiques d'évaluation n'a pas permis d'engranger des résultats qui auraient pu être exploités pour améliorer la qualité de ces projets.
  - Les investissements dans les projets n'ont pas fait l'objet d'une rationalisation par absence de mutualisation et en raison de recoupements ou de redondances entre les projets.

- Lorsque le stade du projet ou de l'expérimentation nécessairement parcellaire a été dépassé, les politiques numériques mises en œuvre l'ont été souvent en marge des autres politiques de la collectivité. Ce phénomène s'explique de trois manières :
  - Aucune compétence réglementaire n'a jamais été reconnue aux collectivités ni dans le domaine des usages, ni dans celui des services numériques, ce qui a eu pour conséquence un développement aléatoire du numérique en fonction des centres d'intérêt de la collectivité.
  - Le numérique a souvent été géré dans les collectivités par les directions des systèmes d'information ou des chargés de mission sur le numérique animés par une approche technologique. Les collectivités ont parfois acquis ainsi une culture de maîtrise d'œuvre de plateformes alors que le véritable enjeu est dans la maîtrise d'ouvrage, dans la spécification des services. L'un des experts audités par la mission a ainsi relevé que les services publics avaient une tendance accrue à déléguer la stratégie et à utiliser la régie, alors que c'est le contraire qui s'impose. On voit là encore l'expression de la nécessaire appréhension du changement de paradigme vers des modèles économiques basés sur l'usage plus que sur la possession.
  - Il est rare, même si le mouvement s'amorce, que le numérique ait été compris comme un objet stratégique fonctionnellement rattachable à la direction générale des services.

Par ailleurs, peu de plans stratégiques, témoignant d'une approche holistique et prospective du numérique, ont été élaborés sur les usages et les services. Lorsqu'ils l'ont été, la vision prospective a été relativement faible en raison de l'absence de réflexions prospectives des territoires eux-mêmes. Ces plans ont aussi rencontré des difficultés dans le « *passage à l'acte* », se heurtant d'une part à l'effet catalogue des mesures à conduire et d'autre part à leur traduction en termes d'exigences financières, là où il est préférable d'adopter une posture d'innovation, d'anticipation de l'avenir loin de la logique de schéma directeur.

En dernière analyse et pour résultante, les politiques numériques ont été dans l'ensemble peu visibles et peu audibles. La difficulté à périmétrer le numérique en dehors des objets purement numériques comme le cloud computing ou les infrastructures, est une explication. L'absence d'outillage des politiques numériques (évaluation, observation, analyses prévisionnelles, analyses prospectives, etc.) et surtout de prise en compte du numérique comme levier potentiel de développement et d'accélération de l'efficacité des politiques publiques « traditionnelles » en est une autre à nos yeux plus convaincante.

- La rareté des évaluations et la faiblesse du processus de capitalisation n'ont pas permis d'optimiser les politiques publiques numériques existantes ou d'apporter les correctifs nécessaires, voire d'introduire des mécanismes d'anticipation permettant aux territoires de saisir des opportunités.

Cette absence de capitalisation des initiatives et le manque d'articulation entre les collectivités, qu'elles soient ou non de même niveau, dans le développement de politiques numériques ont limité leur portée et leur efficacité.

Cette situation a provoqué des effets de redondance ou d'empiètement entre collectivités sur des mêmes sujets ou des sujets proches. Ce manque de cohérence a conduit à de nombreux surcoûts financiers. Au-delà, la « silotisation » des politiques numériques et celle des politiques publiques non numériques a eu pour conséquence un effet de dispersion qui a nuit à la qualité des services offerts par les collectivités.

De nombreuses collectivités, faute d'accompagnement pour le développement de politiques numériques, sont restées passives. Ces collectivités ont été confrontées au doute sur les conditions de portage de leurs projets et sur les limites de leur intervention, en particulier par rapport au secteur privé. La crainte de s'engager dans des opérations considérées comme non maîtrisables sur le plan technologique (problème de l'obsolescence technologique) et financier a également été un frein à l'action de collectivités.

Par-delà ces enjeux et ces constats, le rapport que nous présentons est fondé sur plusieurs principes clefs qui explicitent l'ensemble des propositions qui suivent.

## *2. QUELQUES PRINCIPES CLEFS POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU NUMÉRIQUE DANS LES TERRITOIRES*

Notre approche de la gouvernance des politiques numériques dans les territoires est fondée sur une posture « culturelle » et des principes de développement des territoires et de leur futur, qui constituent les fondamentaux de la mission et l'expression de notre intime conviction.

Le monde numérique dans lequel notre société s'immerge est par nature complexe et pose constamment de nouveaux questionnements au fur et à mesure que les usages se répandent et que les technologies s'immiscent dans notre quotidien. L'approche holistique que le numérique impose, heurte de plein fouet une vision traditionnellement fragmentée des territoires et des politiques territoriales où l'on raisonne par champs et par périmètres définis. Dans un pays comme la France marqué par La loi écrite, la tentation est forte de vouloir réglementer et normaliser pour faire avancer plus rapidement le développement du numérique dans le champ institutionnel. Si l'objectif est louable, le risque est important de renforcer les fragmentations et les stratifications dans un univers qui se transforme en permanence. Car l'évolution réglementaire ne peut pas s'effectuer au même rythme que les mutations technologiques et d'usage. La loi, le règlement, la norme peuvent être également facteurs de nouveaux blocages dont les effets n'auront pas été prévus ou pas suffisamment anticipés. On a bien vu depuis la loi sur la liberté de communication de 1986 toutes les difficultés à faire

évoluer le cadre réglementaire dans le domaine des infrastructures de communication électronique dans un environnement chaotique et en plein bouleversement économique mondialisé.

Si le recours à la loi ne doit pas pour autant être écarté et si le projet de loi sur le numérique prochainement débattu peut être une opportunité d'intégrer de nouvelles mesures pour faire faire un « *saut qualitatif* » à nos collectivités en faveur du numérique, la **fluidité** et l'**agilité** constituent des principes que nous souhaitons affirmer avec force. Pour agir et s'engager pleinement dans le numérique, les collectivités doivent pouvoir disposer de marges de manœuvre suffisantes et notamment en ce qui concerne la collaboration avec le secteur privé. Les services qu'elles mettent en œuvre doivent aussi s'appuyer sur des **processus fluides et interopérables** garantissant un accès permanent, une efficacité et une qualité de services aux citoyens et aux professionnels. Le temps de construction des projets publics souvent trop long en raison des lourdeurs administratives et des contraintes réglementaires doit être allégé en reposant sur une plasticité plus importante des processus. De même, la gouvernance numérique des territoires doit s'appuyer sur une **confiance partagée entre les acteurs** : l'Etat, les collectivités territoriales, le monde académique, les entreprises, la recherche, le monde associatif, les citoyens. Cette confiance qui est une « *turbine territoriale* » doit être fondée pour chaque territoire, à l'échelle régionale et nationale sur un véritable « **partenariat public-privé-population** »<sup>1</sup> (**4P**) qui doit être le garant de la bonne réussite des politiques publiques et de l'efficacité des services en même temps que de la cohésion sociale et territoriale. Cette confiance est corollairement l'expression et le facteur d'une dynamique et d'une **intelligence de territoires**, de territoires en mouvement et de **territoires de projets**, animés par une vision de leur devenir dans laquelle le numérique est un élément central de positivité<sup>2</sup>.

Cette posture « culturelle » de territoires plus agiles et plus ouverts, nous souhaitons la porter haut tout au long du rapport et dans les recommandations que nous entendons faire. Plus qu'il n'y paraît, elle introduit une véritable **révolution dans les pratiques, dans les modes d'actions et d'organisation**, qui remet radicalement en question le fonctionnement traditionnel des collectivités.

Cette posture s'articule autour de **quelques principes clefs** qui constituent autant d'enjeux pour le futur de nos territoires :

## **La subsidiarité.**

Le débat sur l'amélioration de la gouvernance territoriale du numérique conduit inmanquablement à poser la question d'une « *bonne échelle* » sur laquelle s'appuyer

---

<sup>1</sup> Pour reprendre une expression et une posture chères à Florence Durand-Tornare, Déléguée Générale de Villes Internet

<sup>2</sup> Dans sa dernière note d'analyse « *Internet : Prospective 2030* », le Commissariat général à la stratégie et à la prospective indiquait dans son introduction : « ...La parole établie (médias, experts, enseignants, gouvernement, collectivités) sera de plus en plus remise en cause et conduira à l'émergence de « nouvelles autorités morales » ainsi qu'à de nouvelles formes de démocratie. Les liens traditionnels seront confrontés à ceux, foisonnants, des réseaux sociaux. ...Son emprise irréversible impose désormais à la puissance publique de revoir ses stratégies et, pour certains, à les réinventer en urgence, pour à la fois canaliser certains effets et en stimuler d'autre».

pour accélérer le développement du numérique dans les territoires. En soi, chaque niveau territorial porte sa propre légitimité qui le rend incontournable sur la scène numérique :

- La Région parce qu'elle est l'interlocuteur de l'Etat pour les contrats de plan Etat-Région, qu'elle met en place de nombreux schémas de planification (schémas régionaux d'innovation, schémas régionaux de développement économique, schémas régionaux d'aménagement et de développement territorial,...) et qu'elle gère désormais les fonds structurels européens ;
- Le Département, car il porte dans de nombreux cas des projets d'infrastructure de communication électronique au travers de Réseaux d'Initiative Publique ;
- Les métropoles dont le pouvoir se trouve renforcé par la récente loi MAPAM et ont conduit ces dernières années des projets souvent structurants d'infrastructures, d'usages et de développement économique ;
- Les intercommunalités intégrées et urbaines, qui jouent également un rôle d'entraînement économique majeur et déploient une action numérique dynamique ;
- Les Pôles métropolitains, qui se mobilisent en vue de politiques publiques cohérentes et inclusives à l'échelle des bassins de vie, et tissent des relations stratégiques de plus ou moins longue distance entre intercommunalités.
- Le Pays qui incarne souvent le bassin de vie et est parfois le réceptacle de projets dans le cadre de procédures de contractualisation entre les Régions et les territoires;
- Les communes qui offrent une grande partie des services publics aux citoyens et réalisent des investissements importants en équipements numériques, en premier lieu dans les écoles.

Cependant, cette sédimentation des pouvoirs institutionnels renforcée par l'inexistence d'une compétence numérique et le développement très avancé des projets et des services dans les territoires ces dernières années, rend aujourd'hui impossible toute affirmation institutionnalisée de cette compétence, à moins de créer de nouvelles fragmentations qui seraient préjudiciables aux intérêts des territoires.

Tenant compte du principe de souplesse énoncé précédemment, notre parti pris va clairement en faveur d'une subsidiarité de l'action numérique. Inspirée des politiques européennes, elle consiste à reconnaître que :

1. Chaque collectivité reste stratégiquement maîtresse de ses propres réseaux et de ses politiques publiques en fonction des compétences régaliennes qui lui ont été attribuées. Chaque collectivité doit, de ce fait, intégrer le numérique (usages) dans ses politiques publiques en fonction de ses compétences et offrir des services à ses usagers découlant de cette intégration ;
2. Lorsqu'une ou plusieurs collectivités ont, sur un territoire, acquis et accumulé une expérience forte sur un domaine clef, voire sur la mutualisation, leur action leur confère *de facto* une légitimité pour agir. Cela peut se traduire de plusieurs manière : par un accompagnement de collectivités moins avancées par la

mutualisation de moyens, la mise à disposition d'une ingénierie territoriale qui devient alors partagée ou encore par l'extension de l'offre de services numériques par des structures de mutualisation à d'autres territoires qui n'ont pas jusqu'alors bénéficié de cet appui technique, etc.

Il ne s'agit pas ici d'instaurer pour chaque domaine du numérique le principe d'un chef de file, encore moins d'une quelconque exclusivité, mais de promouvoir la **capacité d'auto-organisation des collectivités** fondée sur la confiance mutuelle. La subsidiarité permet, au contraire, de déployer l'intelligence territoriale au service de tous dans un environnement fluide et plastique, « *à la carte* » en fonction des besoins et des stratégies des territoires.

### **La mutualisation et la capitalisation : de l'Etat plate-forme au territorial-plateforme**

Ces dernières années, le débat sur la mutualisation a de nouveau émergé fortement dans les collectivités en raison de l'accroissement de leurs contraintes financières. Des structures de mutualisation ont vu le jour à l'échelle régionale, il y a déjà 10 ans comme e-Bourgogne ou e-Megalis Bretagne.

Des structures départementales ont également été mises en place comme Gironde Numérique pour apporter des services et l'accès à des équipements partagés aux collectivités, leur offrant ainsi la possibilité à coûts attractifs de rendre des services plus efficaces à leurs administrés (citoyens et entreprises).

La mutualisation peut être définie comme l'ensemble des idées, des moyens immatériels (cahiers des charges, expertise, ingénierie territoriale,...), techniques et humains, des outils (données, APIs, logiciels, progiciels, SI,...) mis à disposition d'un ensemble d'utilisateurs dans le but de constituer un « *bien commun* » réutilisable par tous.

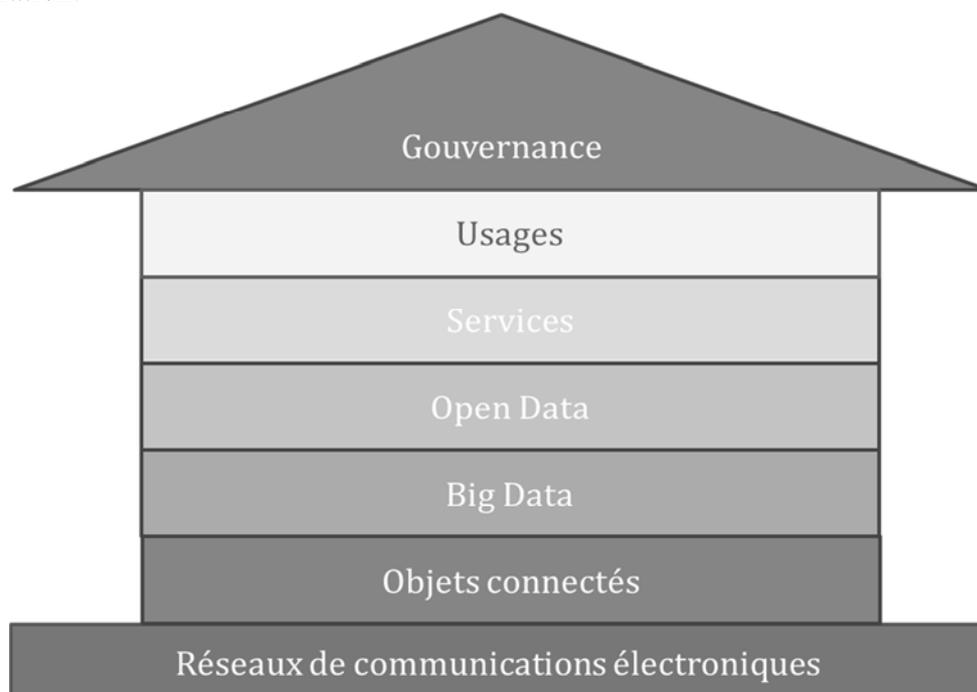
La mutualisation constitue un élément fondamental de notre approche : son objectif n'est pas seulement de réduire les coûts des investissements et de l'exploitation des équipements et des services, mais elle doit apporter, d'une part une valeur ajoutée d'usage alimentée par la stimulation, la dynamique et la créativité des acteurs, et d'autre part une valeur économique au travers de la contribution à la croissance des territoires.

La mutualisation ne doit pas être considérée comme l'apport d'un plus petit dénominateur commun, mais comme un vecteur de créativité et de développement pouvant aller jusqu'à de la R&D partagée pour mieux anticiper les usages. La mutualisation n'implique pas nécessairement la constitution de structures durables de mutualisation, elle peut se déployer sur la base de coopérations ponctuelles. Enfin, elle n'exclut pas la coopération ou la coproduction avec le secteur privé dont les fournisseurs sont sources d'innovation et peuvent tirer parti de leur collaboration avec les collectivités pour optimiser leurs solutions.

Surtout, la mutualisation est source de capitalisation pour les collectivités en permettant l'accumulation des expériences des uns et des autres. L'enrichissement d'une expérience avec l'ensemble des processus de connaissance et d'intelligence collective permet d'accélérer le développement de projets et d'actions. Ce processus de capitalisation peut s'appuyer sur des outils aussi divers que des structures de mutualisation, des bases de connaissance (*knowledge management*), l'observation collective, l'évaluation, etc. Les collectivités françaises se sont peu approprié cette logique de capitalisation et ont développé leurs projets et leurs services sans nécessairement tenir compte des réalisations opérées dans d'autres territoires malgré les encouragements de la Commission Européenne à ne pas « *réinventer la roue* » et les obligations de prouver le caractère inédit des projets soumis au financement dans le cadre des appels à projet européens. Aujourd'hui, la capitalisation devient un impératif au moins pour des raisons financières, ne serait-ce que par le biais de la bonification de la DGF qui résulte de la mutualisation. Il nous apparaît essentiel qu'elle soit affirmée comme un principe intangible et encouragée dans le développement des projets.

Encore faut-il s'entendre sur ce que l'on peut mutualiser. Nous avons souvent pu constater des incompréhensions entre les acteurs territoriaux sur ce que recouvrent les notions d'usages et de services numériques. Trop souvent ces deux notions sont agglomérées pour ne faire qu'une, aboutissant à l'une des grandes difficultés de l'informatisation : la confusion entre le contenu et le contenant. Cette dissociation est loin d'être un détail, le décret de création de l'agence du numérique dans son article 5, sépare d'ailleurs expressément les outils numériques et le développement de leur usage.

Le schéma suivant sur la chaîne de valeur du numérique sur les territoires illustre cette séparation.



Bien que relevant d'une approche simplifiée du sujet, qui pourrait être contestée, cette représentation a le mérite de mettre en évidence ce qui est mutualisable et ce qui l'est moins et de dissocier la notion de services (contenant, logiciel) de la notion d'usages (contenu, l'application du service dans un contexte donné pour un fournisseur et un utilisateur de service).

La partie service relève des plateformes, nous dirons des logiciels pour simplifier, avec des réalisations remarquables en région comme e-Bourgogne ou Megalis Bretagne ou dans les services de l'Etat avec le portail DT-DICT.

La partie usages est beaucoup plus connectée aux politiques publiques, c'est ce qui en fait des plateformes, après appropriation de celles-ci par les collectivités. Sur ces services numériques, les collectivités construisent des services à la population (paiement en ligne par exemple), ou aux entreprises, qui constituent des usages à valeur ajoutée.

On retrouve ici des notions proches de la subsidiarité, permettant à chacun de conserver son identité dans les démarches de mutualisation. Ces principes sont présents dans la notion d'Etat-Plateforme à compléter par une logique « Territorial - Plateforme » favorisant l'urbanisation, l'interopérabilité, l'efficacité par l'utilisation des référentiels, la confiance et l'agilité.

Dans le même ordre d'idée, on peut également évoquer une des pistes d'actions du plan industriel relatif au Cloud Computing, l'un des 34 plans de reconquête de la Nouvelle France Industrielle. L'objet de cette action (action n°2 du plan Cloud Computing) est relatif au développement de la demande en matière de Cloud et est formalisée sous l'intitulé : « l'exemplarité de l'Etat et la mise en place d'un Appstore pour les Collectivités territoriales et la modernisation de l'action publique ».

Il s'agit simplement de mettre en place une boutique d'applications sous la forme d'une place de marché pour que les collectivités territoriales aient un accès facilité et de confiance vers des services proposés en mode « cloud ».

### **L'innovation ouverte**

L'innovation ouverte (« *open innovation* »), a pour objectif de favoriser l'implication des utilisateurs d'un outil ou d'un service, dès son émergence (stade de l'idée) et tout au long de sa conception et de son implémentation, voire tout au long de sa vie (processus d'optimisation). Elle repose sur l'idée que, plus l'utilisateur va participer à la conception et au développement de l'outil ou du service, plus le « *gap d'adoption* » sera réduit, le processus d'appropriation facilité, et mieux il sera utilisé. Les formes d'innovation ouverte peuvent être différentes, complémentaires et être déployées en fonction des besoins du projet, des utilisateurs : les démarches de « *design thinking* », de co-design, d'analyse d'usages, de crowdsourcing, de co-création, d'évaluation formative, de « *bac à sable* » collaboratif, de coproduction en sont des manifestations. Le numérique peut jouer un rôle de facilitateur dans les processus de co-création, notamment au-travers des solutions collaboratives ou de data-visualisation.

L'innovation ouverte est intimement liée au changement de paradigme que nous vivons...et vice versa. Elle répond à un besoin croissant des usagers d'être impliqués dans la vie publique ; elle concourt à la création de « *biens communs* » par la mutualisation des idées et des expériences ; elle peut rassembler des utilisateurs d'horizons différents (entrepreneurs, élus, agents territoriaux, chercheurs, acteurs associatifs, enseignants, etc.) et, à ce titre, l'innovation est source de création de valeur portée par de nouveaux usages et à terme d'économies financières par une meilleure adaptation du service à l'usage.

Chacun aura sa définition de l'innovation ouverte. Dans le monde des collectivités, 4 caractéristiques ressortent particulièrement :

- L'implication des usagers dans le processus de conception du service ;
- L'implication et la responsabilisation des agents;
- La co-construction avec des acteurs privés ;
- Le recours aux technologies numériques.

De nombreuses expériences d'innovation ouverte ont été mises en œuvre ces dernières années. Elles sont souvent isolées, pas toujours nécessairement comprises. Leur maillage et leur mise en réseau constituent un facteur d'enrichissement du processus de développement des services. A ce titre, on peut saluer l'initiative de Paris Région Lab (devenu Paris&Co) qui s'efforce d'essaimer son club de l'open innovation associant les collectivités et les grands groupes, avec des projets avancés en RhôneAlpes, Aquitaine et prochainement en Nord Pas de Calais.

### **La place du numérique dans le développement économique : notion de transition numérique**

Cette innovation ouverte dont nous venons de parler est porteuse d'un décloisonnement de la pensée et de l'action sur le numérique dans les territoires, associant collectivités, entreprises, recherche, éducation, formation, monde associatif, etc. La réflexion sur le numérique dans les territoires s'est très souvent focalisée sur l'aménagement par les infrastructures, mais aussi sur les usages et les services. L'enjeu était celui de l'accessibilité en tout point d'un territoire aux réseaux haut et très haut débit et aux services, selon un principe d'égalité entre les territoires. De ce fait, elle a oublié ou méconnu le développement économique, facteur de compétitivité et d'emplois. Si ce principe d'égalité doit être réaffirmé avec force, il n'est pas exclusif d'une nécessité devenue aujourd'hui absolue pour les territoires de mieux accompagner les start-ups, les TPE, les PME, les ETI. Cet accompagnement doit se réaliser au-travers du développement d'écosystèmes ouverts, facteurs de compétitivité et d'un accroissement de la richesse tout en garantissant une plus forte pérennité des entreprises numériques. C'est le sens de l'initiative French Tech initiée par Madame PELLERIN et mise en œuvre par Axelle LEMAIRE dont l'objectif était à la fois d'accélérer les processus d'innovation par la constitution de ces écosystèmes, de

favoriser l'émergence d'entreprises nouvelles de premier plan et de valoriser les territoires impliqués dans French Tech à l'international.

Mais l'enjeu est aussi de susciter et d'accompagner, dans les territoires, le croisement des compétences et de savoir-faire entre les écosystèmes numériques et les autres entreprises et marchés, qu'ils soient « traditionnels » ou d'innovation, à travers des dynamiques d' « *interclustering* ». C'est dans cette fertilisation croisée entre santé et numérique, transports et numérique, culture et numérique, éducation et numérique, commerce et numérique, que se trouvent les futurs gisements de savoir-faire et de compétences de la France de demain et le plus grand potentiel de développement du mieux vivre. C'est aussi et surtout dans l'intégration du numérique à la chaîne de valeur de l'entreprise, de la conception à la commercialisation en passant par la production, que se trouvent les points de croissance facteurs de la compétitivité de l'entreprise et, à travers elle, du territoire sur lequel elle est implantée.

Beaucoup parlent ici de « révolution industrielle ». L'Agence Wallone des Télécommunications (AWT) estime qu'il s'agit de « *parvenir à recréer des conditions idéales du vivre ensemble avec l'aide de la technologie* ». L'Agence estime que les technologies et services numériques doivent répondre à cinq finalités essentielles (ce que l'on peut qualifier d'usages) :

- L'information (services à la population, transports, tourisme, culture, etc.) ;
- La consultation (démocratie participative, visualisations de projets urbains via des technologies de réalité augmentée, de maquettes immersives 3D, etc.) ;
- L'implication (propositions collectives pour le futur, amélioration des services publics, etc...) ;
- La collaboration (citoyens "alliés" de l'administration, signalement d'incidents, co-conception de services via le crowdsourcing, la géolocalisation, les différents contextes d'usages, etc.) ;
- L'adhésion (insertion digitale et indicateurs d'appropriation profonde par les citoyens).

Cela nécessite de revoir substantiellement les organisations. L'essayiste de la Troisième Révolution Industrielle Jérémy Rifkin déclarait dans une interview au Figaro<sup>3</sup> :

*« Aujourd'hui, avec Internet et les énergies renouvelables, nous sommes à l'aube d'une troisième révolution industrielle marquée par la démocratisation totale des communications et de l'énergie. Deux systèmes décentralisés et collaboratifs, régis par une logique de croissance non plus verticale et hiérarchisée, mais latérale. Le nouveau paradigme est celui de l'économie distribuée, où l'entrepreneuriat est à la*

---

<sup>3</sup> GUICHARD Guillaume, CREQUY Perrine, *Une troisième révolution industrielle est en vue*, LE FIGARO, le 7 février 2012.

*portée de chacun. L'impression 3D nous laisse imaginer ce que sera l'appareil de production décentralisé du XXIe siècle. Cela va remettre en cause profondément l'ordre établi capitaliste hypercentralisé du siècle dernier ».*

En faisant référence à l'impression 3D, Jérémy Rifkin évoque non pas une révolution en tant que telle, mais un marqueur de la maturité des Sciences et Technologies de l'Information et de la Communication (STIC) qui bouleverse la chaîne de valeur. Ce n'est pas l'impression 3D qui est révolutionnaire en tant que telle, ce n'est qu'une application de la convergence numérique, dans une logique ubiquitaire. En percevant l'imprimante 3D non pas comme une imprimante, mais comme un robot, on retrouve des possibilités d'application industrielle qui questionnent le modèle de l'économie aujourd'hui pour aller d'une logique de grosses unités très concentrées vers une logique plus distribuée qui recompose largement la chaîne de valeur.

Les modèles traditionnels sont ainsi bousculés : le travail, l'innovation (constituée et amplifiée par des interventions créatives interdépendantes), les systèmes de rémunération, les règles de l'échange, la création de valeur, jusqu'au rôle et à la structure des familles, la nature de la démocratie, les institutions internationales et, bien sûr, la mondialisation économique et financière avec ses retombées sur la vie des citoyens.

La troisième révolution industrielle est vraisemblablement numérique, mais elle change les fondamentaux de la société. Le passage d'une économie de la rareté et de la possession à une économie de l'usage, proche des tenants de l'économie sociale et solidaire, qualifiée d' « *économie de la fonctionnalité* » porte les prémices de ces changements. Le numérique en est à la fois l'une des premières expressions (cloud computing, monnaie virtuelle, etc.) et l'un des principaux supports (co-voiturage, codesign, smart grids, etc.). On retrouve ici la notion d'uberisation de la société abordée plus haut.

Favoriser la rencontre entre les entreprises innovantes, porteuses de solutions pour le secteur public, et les collectivités – une rencontre génératrice d'une dynamique transformatrice, accélérer l'innovation par ce biais et y associer la recherche, la formation et le monde associatif sans oublier les citoyens, par la constitution de ces turbines locales que peuvent représenter ces écosystèmes territoriaux, est probablement la source de nouvelles perspectives de développement pour les territoires.

## **La souveraineté**

Un soutien appuyé, aux entreprises numériques dans les territoires et à ces nouveaux écosystèmes, est l'un des moyens de renforcer la souveraineté de notre territoire français. Car c'est dans la créativité des entreprises locales, des collectivités, de la recherche et du monde associatif que se trouve très certainement le développement de

nouvelles solutions et de nouveaux applicatifs qui permettront d'assurer une indépendance de la France à l'égard des solutions imposées de manière uniforme par les géants de l'Internet en règle générale américains et demain chinois. La garantie de cette souveraineté dépend pour beaucoup de notre intelligence collective à faire émerger ces nouvelles solutions et de l'intelligence territoriale mise au service de l'intelligence économique.

Certaines des technologies nécessaires au développement de l'économie numérique ou à la création d'un cadre propice aux échanges de confiance sur internet imposent, de par leur criticité, un niveau de maîtrise que seule une conception ou une production au niveau national, ou dans certains cas européen, pourra apporter.

Ces technologies souveraines permettront d'assurer l'indépendance de la France sur des sujets stratégiques et lui permettront de ne pas reposer uniquement sur des solutions imposées par des acteurs extra-européens.

Un soutien à ces entreprises du numérique dans les territoires et aux écosystèmes locaux, qui permettront l'éclosion de nouvelles pépites, apparaît donc indispensable. L'écosystème de la French Tech et notamment de ses « métropoles French Tech » dispose à n'en pas douter d'atouts pour identifier et accompagner ces entreprises dans le développement des technologies qui demain seront incontournables et permettront d'assurer à la France un niveau de maîtrise des technologies et des échanges numériques.

Les enjeux en matière de souveraineté sont également présents en matière de transformation numérique des entreprises. Le numérique bouleverse les écosystèmes et les entreprises traditionnelles doivent opérer une modification en profondeur de leurs stratégies, leurs méthodes de travail ou de leurs modèles économiques pour assurer leur développement à l'ère du numérique. Un accompagnement de ces entreprises doit être réalisé de manière à ce que cette transformation ne les rende pas dépendants, de manière irréversible, de technologies propriétaires extra-européennes dont ils ne pourraient alors que devenir des clients captifs.

## **Vers plus d'Europe...**

La France n'a pas un classement représentatif de son rang en matière de @gouvernement. Cependant, les enjeux politiques sont majeurs, citons-les brièvement:

- Le développement de services efficaces dans toutes les régions européennes, l'interopérabilité des systèmes d'information publics pour faciliter l'accès par les citoyens européens aux services en tout lieu du territoire ;
- La capitalisation des expériences qui se fait aujourd'hui de manière parcellaire alors qu'elle est un vivier d'économies et d'accélération des projets en évitant les erreurs faites par les territoires les plus avancés, sans oublier la réduction

des coûts due à la généralisation de la dématérialisation de bout en bout de services<sup>4</sup>.

Pour comprendre ces enjeux, rappelons quelques temps forts de la politique européenne en matière d'e-gouvernement. A la suite de la Stratégie de Lisbonne sur la Société de l'Information, la Commission Européenne adopte en 2010 une série de mesures à travers l'élaboration d'un plan d'actions sur le e-gouvernement<sup>5</sup> dans le cadre de son plan i2010. A travers ce plan, la Commission vise à :

- Faire en sorte que les particuliers et les entreprises bénéficient plus rapidement d'avantages concrets dans le domaine de l'administration en ligne ;
- S'assurer que l'administration en ligne au niveau national ne crée pas de nouvelles entraves au sein du marché intérieur en raison, notamment, du manque d'interopérabilité ;
- Etendre les avantages de l'administration en ligne au niveau de l'Union Européenne (UE) en permettant de réaliser des économies d'échelle.

Pour ce faire, le plan d'actions établit cinq grands domaines prioritaires :

- L'accès pour tous ;
- L'efficacité accrue ;
- Le développement de services d'administration en ligne à fort impact ;
- La mise en place d'outils clefs (interopérabilité, archivage électronique, l'authentification électronique des documents) ;
- La participation accrue des citoyens au processus démocratique de décision.

Ces objectifs sont renforcés par l'adoption d'un nouveau plan européen sur le e-gouvernement pour 2011-2015 adopté en mars 2010 dans le cadre de la stratégie 2020 de l'Union Européenne<sup>6</sup> et plus particulièrement de l'Agenda 2020 sur le numérique (Digital European Agenda – DAE<sup>7</sup>). Ce plan d'actions définit quatre priorités politiques :

- la participation des citoyens et des entreprises ;
- le développement de la mobilité dans le Marché Unique ;
- le renforcement de l'efficience et de l'efficacité des services publics et des administrations ;
- la mise en place de prérequis nécessaires au développement d'un e-gouvernement<sup>8</sup>.

Dans le cadre de ces plans sur le e-gouvernement, la Commission a soutenu un certain nombre de grands projets structurants clefs pour le devenir de l'Europe<sup>9</sup> comme

---

<sup>4</sup> On estime par exemple à environ 50 Mds € le gain qui pourrait être généré par l'adoption généralisée en Europe de la facturation électronique

<sup>5</sup> Communication de la Commission, du 25 avril 2006, Plan d'action i2010 pour l'e-gouvernement - Accélérer l'instauration de l'administration en ligne en Europe dans l'intérêt de tous

<sup>6</sup> EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth - COM(2010) 2020

<sup>7</sup> A Digital Agenda for Europe, COM(2010) 245 final

<sup>8</sup> Voir sur ce point The European E-government Action Plan 2011-2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government, COM(2010) 743.

eCODEX, epSOS, SPOCS, STORK ou PEPPOL portant sur la facturation électronique ou l'interopérabilité des systèmes d'informations de e-gouvernement.

Enfin, depuis 2009, à travers notamment la déclaration de Malmö, les dirigeants européens mettent l'accent sur l'« *empowerment* » et l'importance de l'implication des citoyens dans la décision publique<sup>10</sup>. Plus récemment, la Commission Européenne a encore renforcé ce point en insistant sur l'importance de l'« *open decision* », de l'innovation ouverte, de l'open data comme composantes essentielles d'un « *open government* »<sup>11</sup>.

Par ailleurs, certains programmes européens comme le 7<sup>ème</sup> Programme Cadre de Recherche et Développement (FP7) ou le Competitiveness Innovation Programme (CIP) soutiennent fortement les expérimentations liées au développement du numérique dans les services publics.

Le programme Capitalisation d'INTERREG IVC<sup>12</sup> sur la coopération interrégionale dont l'un des douze thèmes porte sur le e-gouvernement et qui a consisté à soutenir plusieurs grands projets interrégionaux sur le numérique a mis clairement en évidence les bénéfices des échanges interrégionaux par les projets : amélioration de la qualité globale des projets, développement de communautés de projets interrégionales, prise de conscience de l'importance de certains thèmes ou méthodes comme l'innovation ouverte, influence des projets sur d'autres projets, mise en synergie de politiques numériques avec d'autres politiques comme la culture ou le tourisme, aide à l'émergence de stratégies de territoires sur le numérique (Digital Local Agendas – DLA), généralisation de projets à l'échelle nationale (comme Free Wi-Fi en Italie), etc...

Enfin, en prévision de la prochaine génération des Fonds Structurels Européens, la Commission Européenne a adopté le principe des stratégies de spécialisation intelligente en matière d'innovation (Research and Innovation Smart Specialization Strategies – RISS3). Cette politique vise à inciter les régions des Etats membres à identifier en matière d'innovation et de recherche des domaines techno-économiques pour lesquels la région dispose d'une masse critique (investissement, compétences, projets,...), qui ont un effet diffusant (enjeu de la « *fertilisation croisée* » et de l'interclustering) et qui ont un avantage compétitif au niveau international. L'objectif est de pousser les régions à l'excellence et d'éviter les effets de saupoudrage financiers dans un contexte budgétaire contraint en liant le soutien des Fonds Structurels à l'existence de stratégies claires dans les régions.

---

<sup>9</sup> Encore appelés European Large Scale Pilot Projects

<sup>10</sup> Ministerial Declaration on E-government, 5<sup>th</sup> Ministerial E-government Conference, Malmö, Sweden, November 2009, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-Egovernment-malmo.pdf>

<sup>11</sup> Communication du 13 juin 2013, « *A vision for public services* ».

<sup>12</sup> Appelé INTERREG EUROPE pour la prochaine génération du programme.

Si les régions françaises se sont engagées dans la révision de leurs stratégies régionales d'innovation, on peut constater que la spécialisation intelligente est souvent vécue comme un exercice imposé. A cet égard, le développement de la French Tech doit être appréhendé comme une possibilité de contribution forte à cette stratégie de spécialisation intelligente.

Le rappel de ces éléments fondamentaux des politiques européennes montre clairement que :

- Les territoires français ne doivent plus ignorer les effets de politiques qui s'imposent de toutes façons à eux ;
- Le développement des relations interrégionales concourt à l'enrichissement du processus de capitalisation en apportant des approches nouvelles issues des expériences qui créent des effets d'accélération des projets numériques même si le cadre réglementaire est différent d'un pays à l'autre, ce qui doit inciter nos territoires à « *penser Europe* » dans leurs projets et à s'engager dans les dynamiques européennes ;
- L'Europe ouvre à nos territoires des opportunités d'utiliser des outils nouveaux qui peuvent les servir. Il en est ainsi par exemple de la « *policy toolbox* » qu'INTERREG EUROPE souhaite mettre à disposition des territoires pour développer les relations interrégionales et bénéficier davantage des expériences des autres territoires.

---

Ces six principes clefs fondent l'ensemble de la démarche de notre pré-rapport pour permettre d'aborder la gouvernance de nos territoires sur le numérique de manière différente, innovante et transformatrice. C'est cette promesse politique que nous souhaitons porter auprès des territoires.

### **3. DES PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU NUMÉRIQUE DANS LES TERRITOIRES**

Terme flou et parfois controversé, la notion de gouvernance qui émerge surtout depuis le début des années 90, au détriment de celle de gouvernement, est fortement liée au déclin de l'Etat-Providence et à la remise en cause de plus en plus forte des systèmes institutionnels et politiques représentatifs traditionnels qui ont marqué notre environnement depuis la Seconde Guerre Mondiale<sup>13</sup>. Pour pallier cette crise de la représentativité, elle fait appel à l'apparition sur la scène institutionnelle et politique d'acteurs jusqu'alors considérés comme secondaires : les associations, les entreprises, les citoyens.

A la différence de la notion de gouvernement qui s'appuie sur une approche plus « *topdown* », la gouvernance met en évidence les interactions entre les différents « *corps* » qui sont amenés à s'exprimer. La gouvernance a avant tout pour objectif de rendre l'action publique plus efficace et proche du bien public et de l'intérêt général, et donc plus légitime. S'inspirant des théories de la régulation sociale, elle peut être définie comme « *l'ensemble des règles et méthodes organisant la réflexion, la décision et le contrôle de l'application des décisions au sein d'un corps social* »<sup>14</sup>.

Dans le domaine des politiques publiques sur le numérique, la gouvernance interpelle à plusieurs niveaux :

- **L'organisation des territoires et les conditions de la production des politiques publiques.** Le numérique bouleverse en effet les pratiques traditionnelles des territoires et les modes de fonctionnement « *en silo* » des collectivités territoriales : il interroge de ce fait le rôle de l' élu : Comment transformer les politiques publiques de telle manière que les services apportés demain aux citoyens ne soient pas en décalage par rapport à leurs attentes ? Comment favoriser la cohérence et l'efficacité des politiques publiques en intégrant davantage l'utilisateur à la décision publique pour éviter les risques de fracture du système démocratique ? A la notion classique d'organisation territoriale, ne faut-il pas substituer celle d'écosystème territorial, plus dynamique et plus ouverte et mettant davantage en valeur la pluralité des acteurs territoriaux et la nécessité qu'ils interagissent les uns avec les autres ?
- **La mutualisation et la capitalisation :** comment favoriser les synergies et les échanges entre acteurs divers et variés, comment valoriser notre patrimoine de « *biens communs* » et en faire bénéficier l'ensemble du corps social et générer de nouvelles richesses ? Comment user du numérique pour favoriser la capitalisation des expériences et des initiatives territoriales ?

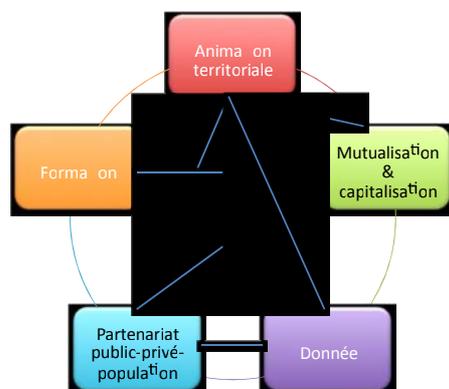
---

<sup>13</sup> Voir sur ce point Jean-Christophe Mathias, *Politique de Cassandre*, Sang de Terre, 2009.

<sup>14</sup> Jean-François Chantaraud, *L'état social de la France*, Editions des Journaux Officiels, 2010

- **La donnée** : dans un environnement de surproduction d'informations de plus en plus complexes et hétérogènes, comment mieux tirer parti de la donnée qui devient un élément stratégique, un outil décisionnel et un véritable capital pour les territoires au même titre que le capital économique, le capital social ou le capital culturel <sup>15</sup>? Comment assurer la partageabilité de la donnée et adapter les systèmes d'information à ce nouveau contexte de l'ouverture à l'ensemble des acteurs d'un territoire ?
- **Le partenariat entre les acteurs des territoires** : pour que la gouvernance soit efficace, il faut que les acteurs soient prêts à échanger en transparence et à travailler ensemble par des systèmes coopératifs où la créativité et la contributivité de chacun puissent s'exprimer. Dès lors, comment instaurer un partenariat entre acteurs publics et acteurs privés qui s'ouvre de manière égale aux usagers dans une même dynamique de collaboration fondée sur l'innovation ouverte tout en respectant l'identité et les compétences de chacun ?
- **La formation et l'accès au savoir**. Quoi qu'il en soit dit, le numérique demeure un domaine complexe et ésotérique pour de nombreux utilisateurs qui n'ont pas acquis la maîtrise technique des outils. Comment développer la formation des élus et des agents territoriaux sur le numérique pour que les choix politiques soient mieux éclairés et aient le meilleur impact pour les territoires ?

Ces cinq briques de la gouvernance sont évidemment liées entre elles, comme le montre le schéma ci-après qui met en évidence le jeu des interactions entre elles. Mais elles sont constitutives d'un même ciment de l'écosystème des territoires.



Pour chacune de ces briques, nous présenterons la problématique qui la sous-tend, les enjeux et nos recommandations entendues à ce jour comme hypothèses de travail.

<sup>15</sup> Pierre Bourdieu, *Les trois états du capital culturel*, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Vol. 30, Novembre 1979

### *Une animation territoriale inégale selon les territoires*

Nous ne reviendrons pas ici sur les constats relatifs aux difficultés d'intégration du numérique aux autres politiques publiques que nous avons décrits en introduction<sup>16</sup>. A ces constats peuvent s'en ajouter deux autres sur la gouvernance illustrant la diversité des situations et le caractère aléatoire de la gouvernance territoriale sur le numérique :

- Faute de compétence reconnue, les usages et les services numériques ont connu un développement inégal selon les collectivités à la fois pour les élus et pour les agents territoriaux en charge du numérique. Réelle vice-présidence ou simple délégation, mandat en propre ou mandat associé à d'autres compétences sur le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports ou la culture pour les élus. Rattachement fonctionnel à la direction des systèmes d'information, de la communication, du développement économique, de l'aménagement du territoire, de la culture, etc. Service isolé au sein d'une direction ou plus rarement direction à part entière, mission transversale rattachée à la direction générale des services ou organisme dédié (agence, syndicat mixte ouvert, GIP, SEM). Unité réduite à un seul chargé de mission ou composée de plusieurs membres allant jusqu'à parfois une quinzaine, voire une vingtaine de personnes. Les situations sont diverses et sont illustratives en tous les cas de l'importance stratégique que la collectivité reconnaît ou non au numérique.
- En l'absence de clarification des compétences des collectivités sur les usages et sur les services numériques, cette compétence s'est exercée de manière aléatoire par les intercommunalités, les régions ou les départements selon le contexte local, créant soit un mitage de l'intervention, soit une concurrence entre les collectivités. De ce fait, l'articulation ne s'est pas toujours bien effectuée entre les différents niveaux de territoires même si le contrat de plan et les programmes opérationnels sur les fonds structurels européens ont souvent obligé ces différents niveaux à se parler, à défaut de développer une vision partagée.

### *Irriguer le numérique dans les politiques publiques territoriales en outillant cette intégration*

L'irrigation du numérique dans toutes les politiques publiques territoriales est une condition *sine qua non* du développement des territoires pour les années qui viennent. Il ne s'agit plus seulement de produire des politiques numériques, mais de les mailler avec les autres politiques publiques : tourisme, développement économique, aménagement, éducation, formation, social, mobilités et transports, habitat, etc.

---

<sup>16</sup> Voir supra.

L'enjeu en est une meilleure efficacité des services, une meilleure accessibilité aux services, une plus grande compétitivité des territoires, une mutualisation des services plus aboutie, la réalisation d'économies, l'ouverture et le décloisonnement.

Deux niveaux doivent être pris en compte :

- L'organisation interne de la collectivité en facilitant la prise en compte du numérique dans la production de ses politiques publiques;
- L'échelle interterritoriale par une plus grande coopération entre les différents niveaux de collectivités dont les compétences s'enchevêtrent, pour une meilleure fluidité des services rendus.

En tout état de cause, il semble indispensable que la gouvernance s'inspire des logiques des méthodes agiles en passant d'une posture de financeur-prescripteur-contrôleur à une logique d'animateur-facilitateur-évaluateur pour faire infuser le numérique dans la vie de tous les jours.

Sur le plan interne, cette « *infusion numérique* » doit reposer sur un faisceau de dispositions :

- i. **Susciter le « *réflexe numérique* » dans chaque collectivité** (Recommandation #1). Le « *réflexe numérique* » consiste à se poser la question pour chaque action de l'apport en terme de valeur ajoutée possible du numérique et de l'effet de levier potentiel pour les autres politiques : en quoi le numérique peut par exemple faciliter l'accès aux services, rendre le territoire plus attractif, avoir un impact en termes d'emploi, favoriser l'accès à la connaissance, améliorer l'environnement urbain, réduire les coûts ? L'acquisition de ce réflexe passe par la sensibilisation, la formation et l'évaluation ex-ante.
- ii. Développer une culture de l'analyse de la valeur dans les collectivités et administrations (Recommandation #2). Le management participatif par objectifs et ses déclinaisons les plus caractéristiques, management par projets et management par les processus, est un élément indissociable d'une gouvernance des territoires du 21<sup>è</sup> siècle. Cependant, force est de constater que peu d'organisations publiques (et même privées) appréhendent les caractéristiques spécifiques à ce type de gouvernance en faisant encore beaucoup trop référence aux seuls principes des organisations centralisées et prédéterminées du type hiérarchique. À l'heure de l'internet 3.0, préserver ces dernières est aussi anachronique que vouloir produire des services sur smartphone avec des infrastructures

informatiques centralisées des années 80. Ainsi, tout ce qui renforce ces formes de gouvernances « adaptatives et implicatives », à commencer par le management par projets, est à promouvoir. La méthode MAREVA 2, qui est un outil d'analyse et de pilotage de la performance des projets informatiques et du portefeuille des projets ministériels et interministériels, pourrait, en élargissant la pratique aux collectivités territoriales, renforcer la culture projets au sein de la sphère publique dans son ensemble et favoriser les échanges d'expériences entre elles. Concrètement, nous proposons que cette recommandation puisse être mise en œuvre par le SGMAP dans le cadre de la concertation engagée avec les collectivités territoriales en faveur du développement de l'administration numérique territoriale au sein de l'Instance Nationale Partenariale. Ainsi, un référentiel méthodologique national commun pourrait être partagé incluant :

- les outils MAREVA2 (avec des exemples d'études menées par les collectivités) et les guides d'adaptation au contexte et aux spécificités de chaque collectivité, garantissant graduellement :
    - comparaisons
    - échanges
    - collaborations
    - et pour finir, mutualisation
  - des éléments de culture de management de projets communs comme :
    - un glossaire des termes liés au management de projet
    - un MOOC sur les principes généraux d'utilisation de MAREVA2
    - des diagnostics de maturité des professionnels et des organisations
    - et des liens vers les communautés regroupant les collectivités autour de cette problématique comme le réseau PRISME par exemple.
- iii. **Développer les évaluations ex-ante** (Recommandation #3). Il s'agit pour chaque action ou projet de mesurer en amont de son lancement quels en sont les risques et les impacts possibles. Dans de nombreuses villes américaines, un projet de e-gouvernement n'est mis en place que si son impact sur les utilisateurs est mesuré et qu'il contribue à réduire les coûts de l'autorité publique. Cette évaluation en amont n'est pas nécessairement lourde, mais elle contribue à améliorer la qualité du projet, à en évaluer les risques par avance pour en optimiser la conduite et à mieux maîtriser la gestion financière des politiques publiques. Dans ce registre, le référentiel MAREVA 2 comporte un

volet stratégique et un volet financier qui s'inscrivent dans une logique d'évaluation du retour sur investissement.

- iv. **Nommer dans chaque exécutif local** (commune de plus de 20 000 habitants, intercommunalité), départemental et régional **un élu en charge du numérique et de l'intégration du numérique aux autres politiques territoriales** (Recommandation #4). Idéalement, cet élu(e) est un(e) 1<sup>er</sup> adjoint(e) ou un(e) 1<sup>er(e)</sup> vice-président(e) capable de garantir une transversalité du numérique à l'ensemble des politiques publiques, et sachant s'appuyer sur un tissu d'initiatives locales.
- v. **Nommer dans chaque commune de taille supérieure à 20 000 habitants, dans chaque intercommunalité, chaque département, chaque région, un coordinateur en charge du numérique et de l'intégration du numérique aux autres politiques** (Recommandation #5). Ce coordinateur sera l'interlocuteur technique de l'élu en charge du numérique et de l'intégration du numérique aux politiques publiques territoriales. Ce coordinateur est un cadre A de l'administration territoriale. Il est idéalement rattaché au Directeur Général des Services pour assurer une transversalité optimale dans la mise en application des décisions sur le numérique, et est membre du comité de direction de la collectivité. Il est animateur de réseau, tant en interne qu'en externe et fait en sorte de ménager les conditions favorables à l'infusion du numérique.

L'intégration du numérique aux politiques publiques à l'échelle interterritoriale doit conduire, quant à elle, à produire une vision stratégique partagée entre les acteurs publics et privés du territoire, mais souple et aisément révisable. L'exercice doit se démarquer en termes d'organisation des pratiques traditionnelles des schémas des collectivités aux procédures trop lourdes et en tous les cas inadaptées à un numérique très évolutif dans les usages et les technologies.

- i. **Affirmer le principe de subsidiarité** selon lequel les collectivités peuvent intégrer le numérique à leurs compétences régaliennes (Recommandation #6). Lorsqu'une collectivité ou une structure de mutualisation mandatée par une ou plusieurs collectivités a fait la preuve de sa légitimité en termes d'actions sur le numérique reconnue par les autres collectivités, elle doit pouvoir engager une dynamique territoriale de projets à une échelle plus large. Si par exemple, une intercommunalité a mis en place une expérience sur la robotique de services avec succès, un regroupement de collectivités doit pouvoir être organisé autour de cette collectivité pour assurer la diffusion de ce projet à une échelle plus large et entraîner ainsi des effets économiques significatifs.
- ii. **Encourager, dans le cas où la mutualisation rencontre des difficultés, le parrainage de collectivités de taille plus petite par des collectivités plus importantes** qui disposent d'une ingénierie

territoriale, de savoir-faire et de réalisations sous forme de grappes doit pouvoir s'organiser. Cela doit permettre la diffusion rapide des projets et des expériences et d'infuser plus rapidement le numérique sur les territoires, notamment en zone rurale (Recommandation #7). Ce parrainage ne pourra se faire qu'au cas par cas et passe par un conventionnement entre collectivités éventuellement assorti de contreparties financières.

- iii. **Instaurer des feuilles de route stratégiques par chaque territoire**, que ce soit à l'échelle régionale, départementale ou intercommunale, et les mettre en cohérence au sein d'une stratégie partagée et co-adaptée est un prérequis indispensable à la cohérence et à la cohésion territoriales (Recommandation #8) et l'expression principale d'un nouveau mode de gouvernance fondé sur l'articulation de visions prospectives au sein d'un cadre de référence commun, permettant à chaque collectivité de confronter son action et son projet à celui des autres territoires et d'en dégager une vision stratégique partagée. A l'instar des méthodes agiles mises en œuvre dans les grands groupes, il faut permettre aux porteurs d'idées et de projets de les conduire, en mode startup, sans que la réussite soit une absolue nécessité, pourvu que l'idée corresponde aux valeurs du projet de territoire. L'objectif n'est pas de se livrer à un exercice stratégique lourd comparable à l'échelle régionale aux schémas régionaux d'innovation ou aux schémas régionaux de développement économique, mais de définir une ambition et une vision stratégique évolutive, déclinée en axes et en projets structurants sur lesquels les efforts seront concentrés. La feuille de route doit être facilement révisable pour adapter la stratégie territoriale aux contraintes et opportunités endogènes et exogènes qui peuvent s'offrir au territoire. Cela nécessite de mettre en place un processus adapté et souple. Cette feuille de route devrait :
- Etre formalisée dans les projets de territoires des acteurs publics et déclinées dans leurs documents de planification respectifs ;
  - Comprendre une dimension prospective incluant les grandes tendances en termes d'usage et de technologies susceptibles d'impacter le territoire. A ce titre, le numérique doit être intégré dans les exercices de prospective territoriale dans la mesure où il est une composante transformatrice essentielle des territoires ;
  - Prendre en compte la dynamique de spécialisation intelligente pour concentrer les efforts sur des projets clefs et à impact fort en fonction des spécificités du territoire ;
  - Etre préalable à toute opération de financement de projets numériques dans le cadre des contrats de plan Etat-Région et des Fonds Structurels Européens ;
  - Etre partagée et mise en cohérence à l'échelle régionale, afin de permettre aux territoires de confronter leurs projets et de contractualiser (de manière bilatérale ou multilatérale) autour

d'actions d'intérêt commun sur lesquelles elles souhaitent conjuguer leurs efforts, dans le respect de leurs compétences respectives. Cette contractualisation, feuille de route commune co-construite et co-adoptée à partir des projets de territoires, pourrait tenir lieu de Stratégie de cohérence des politiques numériques intégrées (SCoPoN), remplaçant les actuels SCORAN dans le domaine des infrastructures (réseaux THD, cloud computing, datacenters,...), des usages et des services.

- iv. **Conforter le couple Etat-Région** comme est un élément central dans la dynamique du contrat de plan Etat-Région et des programmes opérationnels sur les Fonds Structurels. Son rôle est indispensable et structurant sur les grandes orientations sur le numérique à l'échelle régionale, dans l'assurance d'une cohérence et d'une cohésion territoriale, dans l'appui et dans la mise en dynamique des territoires, en particulier ceux qui sont les plus défavorisés ou qui ne disposent pas des compétences et de l'ingénierie territoriale nécessaire pour développer des politiques et des projets numérique. Le couple Etat-Région a en charge la réalisation des SCoPoN<sup>17</sup> et anime une **Conférence Territoriale de Développement des Politiques Territoriales par le Numérique**

(Recommandation #9). Cette conférence qui réunirait de manière la plus ouverte possible les collectivités territoriales, des entreprises, des incubateurs, des représentants d'associations et de groupes de citoyens, des acteurs du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, etc. aurait une fonction d'animation, de mise en réseau des acteurs, de coordination des initiatives, de proposition, en particulier sur la révision des politiques publiques (contrat de plan Etat-Région, Fonds Structurels), et d'aide à l'émergence des grands projets structurants régionaux.

- v. **Articuler l'action des collectivités avec l'agence nationale du numérique** (Recommandation #10) qui regroupe la Mission Très Haut Débit, la Mission French Tech et la Délégation aux Usages de l'Internet pour plusieurs raisons :

- Ces différentes missions vont engager des actions qui impacteront directement les territoires ;
- Un certain nombre de projets qui s'inscriront dans les politiques nationales seront certainement financés dans le cadre des contrats de plan Etat-Région et des programmes opérationnels des Fonds Structurels ;
- Les territoires peuvent faire remonter des retours d'expérience utiles pour améliorer ou corriger différents aspects des politiques nationales ;

---

<sup>17</sup> Voir supra.

- Des projets structurants expérimentaux (ex : des projets d'innovation de rupture) peuvent être co-initiés et co-développés par l'Etat et les collectivités territoriales avec des pilotes en région ;
- L'Etat et les collectivités pourraient travailler ensemble au sein de la future agence nationale du numérique sur des outils d'observation et d'analyse commun et des cadres communs de travail comme par exemple sur l'évaluation.

La déclinaison dans les territoires des principes d'organisation et de fonctionnement définis dans la stratégie de l'Etat plateforme portée par le SGMAP nécessitera d'engager un travail de concertation entre l'Etat et les collectivités dans une logique d'urbanisation des systèmes d'information fondée sur un cadre commun d'architecture et le partage de référentiels communs. Ce n'est qu'à cette condition que l'administration numérique pourra se développer et que la puissance publique sera en capacité de proposer des services publics en ligne interopérables et répondant aux exigences sécurité requises.

Ainsi, pourraient émerger sur nos territoires des plateformes d'applications et de services publics sortes de Public Store Territoriale.

- Différentes réflexions sont actuellement en cours, au sein de la mission Développement de l'Administration Numérique du SGMAP dans le cadre de la concertation engagée avec les collectivités territoriale au sein de l'Instance Nationale Partenariale. Aussi, dans le cadre du plan « cloud » des 34 plans de reconquête industrielle, la Caisse des Dépôts, associée à la DGE et au CGET, en lien avec le SGMAP, ont mené en 2014 une étude de préfiguration de ce que pourrait être une boutique d'applications pour les collectivités. Cette étude a montré que les collectivités avaient un très vif intérêt pour cette idée et qu'elles y voyaient un bon outil potentiel pour fluidifier leur transition vers le Cloud Computing. Elle a permis également de dessiner un premier contour fonctionnel de ce que pourrait être cette place de marché. Des initiatives similaires existent dans d'autres pays, et notamment en Grande Bretagne. Opérationnelle depuis deux ans et demi, cette plateforme appelée « GCloud » héberge 17.000 services et référence 1.500 fournisseurs.

Une expérimentation pourrait être conduite à l'échelle d'un territoire afin de favoriser et de valoriser l'ancrage territorial de telles plateformes. Si la dimension économique d'une telle organisation territoriale doit être valorisée en ce qu'elle permettra une dynamisation du territoire, une valorisation des acteurs économiques notamment grâce à l'émergence de forges territoriales de développements informatiques, une gouvernance publique doit demeurer et s'affirmer. Elle sera de nature à préserver le service public, à favoriser la concurrence et à définir des principes propices à la valorisation d'un patrimoine de biens communs reposant majoritairement sur l'Open Source et l'Open Data.

Ainsi, le secteur privé doit être associé, voire être un coproducteur de solutions et d'applications avec les collectivités. Le développement des structures de mutualisation ne doit pas se réaliser au détriment des entreprises, risquant d'entraîner un assèchement du marché ayant pour conséquence des pertes d'emplois. Les collectivités doivent se recentrer sur leur métier en spécifiant les caractéristiques des services publics numériques, y compris en termes de sécurité, dans une logique de maîtrise d'ouvrage pour en confier la maîtrise d'œuvre à des acteurs privés ; A cet égard, l'étude consacrée à la valorisation des données urbaines commandée au cabinet PMP par la Caisse des Dépôts en partenariat avec 4 métropoles livre des orientations intéressantes. Ainsi, le rapport identifie différentes postures adoptables par les collectivités allant de la simple mise à disposition de données publiques à la construction de services à valeur ajoutée. Comme nous l'évoquons dans ces pages, le changement de posture de la collectivité passant d'une posture de financeur / prescripteur / contrôleur à une logique d'animateur / facilitateur / évaluateur, oriente vers un rôle d'agrégateur des données de mobilité urbaines. Les 20 recommandations de cette étude vont de la plateforme locale de mise à disposition à la mise en place de hackathon pour stimuler la réutilisation en passant par la gouvernance.

Ces plateformes devront naturellement être opérées par des opérateurs publics de services numériques disposant des compétences et du niveau d'expertise requis. Ces opérateurs publics ne seraient que le fruit d'une concertation territoriale engagée entre les différents échelons territoriaux, avec les représentants de l'Etat, les acteurs publics et privés composant l'écosystème numérique territorial. Les logiques de conférences territoriales pourraient constituer une gouvernance adéquate. Comme nous l'avons développé, il est illusoire de décréter le bon niveau de mutualisation et de modèle juridique et économique permettant d'opérer ces plateformes, cela consisterait à refaire la loi MAPAM. Par contre, il est nécessaire de piloter cette articulation, dans une logique de capitalisation d'une part et dans une logique de co-conception d'autre part. A la logique d'Etat-Plateforme doit venir s'ajouter une logique « Territorial Plateforme» (Recommandation #11).

Pour toutes ces raisons, il apparaît indispensable que les collectivités à leurs différents niveaux ou, tout au moins leurs associations nationales représentatives, soient associées dans une dynamique de co-gouvernance de l'agence.

### *Un processus en démarrage...*

Les sujets de la mutualisation et de la capitalisation ont émergé il y a moins d'une dizaine d'années et sont maintenant au cœur de l'accélération du développement du numérique dans les territoires et de la gouvernance. Des structures de mutualisation sont apparues à l'échelle régionale, départementale ou d'agglomérations pour accompagner les collectivités territoriales dans le développement de l'administration numérique qui consiste d'une part en la dématérialisation de leurs procédures administratives et des échanges entre administrations et d'autre part en la délivrance de services publics en ligne aux citoyens. Selon une enquête du SGMAP réalisée en 2012-13, elles seraient au nombre de 54<sup>18</sup>. Cependant, tous les territoires ne sont pas dotés de telles structures et les processus de mutualisation se sont élaborés de manière séparée et parfois erratique. Aujourd'hui, une vingtaine de structures de mutualisation (GIP, syndicats mixtes, Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale, etc.), se retrouvent au sein de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) et de l'association Décllic pour échanger sur leur expérience et consolider leurs approches.

Quels sont aujourd'hui les principaux constats résultant de cette expérience ?

- L'offre de services dématérialisés est hétérogène sur le territoire national. Des lignes de fracture subsistent et risquent de s'approfondir entre des territoires dont les collectivités auront mutualisé leurs services ou auront les capacités d'investissement nécessaires et les autres collectivités, notamment rurales qui n'auront même pas la possibilité d'offrir des services de base à leurs citoyens ;
- L'intensification du recours au numérique dans les collectivités (dématérialisation des procédures, développement des services en ligne, développement du cloud computing, production croissante de données, obligation de mise à disposition des documents administratifs, ouverture progressive des données publiques, archivage électronique à valeur probatoire et patrimoniale, paiement en ligne, etc.), impose une rationalisation des investissements dans les équipements (back-office), dans les applicatifs et en termes de formation ;
- La mutualisation est facteur de décroisement entre les collectivités, de diminution des coûts et de retour sur investissement en termes d'amélioration de la qualité des services. Les collectivités qui bénéficient de cette offre voient leurs investissements divisés de manière substantielle ;
- La mutualisation suscite des craintes de certaines collectivités qui estiment qu'elle est susceptible de porter atteinte à leur « souveraineté » par un risque de transfert de compétences vers les structures de mutualisation et de dépossession de leur ingénierie. Ce phénomène est expliqué plus haut par la confusion entre les usages et

---

<sup>18</sup> SGMAP, *Enquête auprès des organismes publics ou privés exerçant des missions d'intérêt général de mutualisation dans le domaine du développement de l'informatique auprès des collectivités*, 2013

les services. Dans ces conditions, elles n'en perçoivent pas toujours l'intérêt, y compris sur le plan financier et ont le sentiment qu'elles ont plus à perdre qu'à y gagner, puisqu'en abordant le sujet de manière globale, les collectivités ont l'impression qu'elles peuvent être dessaisies de la relation à l'utilisateur et de la maîtrise des contenus. La mutualisation de services ne doit pas s'accompagner d'un tel transfert de compétences et doit s'inspirer de la logique Etat plateforme ;

- La mutualisation ne se résume pas à la question de partageabilité d'équipements et de développement en commun d'un socle d'applicatifs et de services. Elle doit reposer sur une vision commune entre les collectivités, une évaluation des besoins communs, une réelle volonté d'aboutir et une culture commune qui ne s'acquiert pas du jour au lendemain tant la confiance est essentielle à la conduite du projet de mutualisation ;
- La mutualisation s'est parfois faite de manière aléatoire dans certains territoires, ce qui a pu entraîner des surcoûts et conduit à la remise en cause du principe même de mutualisation. L'accompagnement des collectivités apparaît indispensable pour garantir le succès du processus de mutualisation ;
- Il ne peut y avoir de modèle unique de mutualisation, car les collectivités ont bâti leurs propres systèmes en fonction de leurs besoins et de leur environnement organisationnel propre. Il est indispensable de prendre en compte les spécificités locales et régionales. Dans certains cas, la mutualisation pourra prendre la forme d'un conventionnement multilatéral entre collectivités, dans d'autres cas, un syndicat mixte, un GIP, un centre de gestion de la fonction publique territoriale, une agence de développement et d'urbanisme, une agence dédiée au numérique, etc. seront les outils privilégiés. Il appartient aux collectivités dans le respect du principe de subsidiarité de se doter des outils qui leur semblent les plus appropriés pour soutenir leurs projets de mutualisation ;
- La mutualisation ne peut s'effectuer uniquement entre les collectivités, mais doit aussi concerner l'Etat dont les différentes directions ne portent pas toutes les mêmes exigences en matière d'interopérabilité, de sécurité, etc. De même, la mutualisation entre les structures de mutualisation, ainsi qu'elle a commencé à être pratiquée entre e-Bourgogne et Megalis Bretagne, par exemple, est indispensable pour accélérer le développement de la mutualisation.
- La capitalisation, dont la mutualisation est partie intégrante, est encore largement ignorée par les collectivités alors qu'elle est source de valeur ajoutée et d'économies. L'observation territoriale demeure parcellaire et éclatée, y compris et surtout sur le numérique. Les outils de gestion des connaissances sont peu utilisés et peu partagés. L'intelligence territoriale n'est pas encore une préoccupation majeure, alors que dans un certain nombre de domaines, elle est un vecteur de développement entre les acteurs, notamment sur les sujets du développement économique, de l'énergie, et du développement durable.

*...qui nécessite d'être accéléré*

Accélérer le processus de mutualisation devient aujourd'hui une exigence pour des raisons économiques, d'efficacité des services et d'égalité d'accès aux services en tout point du territoire national par les citoyens.

Pour ce faire, plusieurs mesures doivent être examinées avec attention :

- **Accompagner la mutualisation et la capitalisation en terme d'ingénierie** (Recommandation #12) pour que les collectivités puissent se doter des outils et éventuellement des structures nécessaires. Cette ingénierie peut être apportée par les structures de mutualisation existantes à travers un parrainage. L'Etat doit aussi renforcer sa présence aux côtés, voire au sein des structures de mutualisation pour garantir une cohérence de l'action entre les collectivités et l'Etat (référentiels, normes, APIs, etc.) ; Les processus actuels de commande publique pour des commandes mutualisées (nombreuses délibérations dans les différentes instances) mériteraient utilement d'être simplifiées afin de les rendre plus accessibles, notamment pour les plus petites collectivités.
- Définir un **cadre commun d'urbanisation des systèmes d'information** partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales afin d'assurer une facilité d'accès aux services par les usagers dans une dynamique de co-gouvernance Etat-collectivités (Recommandation #13).
- **Construire une vision urbanisée des services publics numériques s'appuyant sur le Cadre d'architecture commun** à proposer par l'Etat dans le cadre de l'Etat plateforme (Recommandation #14). Il doit permettre l'émergence d'un socle de services fondamentaux accessible en tous points du territoire par les citoyens Ce socle comprendrait pour chaque commune :
  - Un site Internet avec :
    - Un co-marquage des services publics en ligne ([www.servicepublic.fr](http://www.servicepublic.fr)) ;
    - L'accès aux services de fédération d'identité de France Connect ;
    - Des services en ligne de proximité de base : cantine, centre de loisirs, eau, assainissement,...
    - Un dossier citoyen unique sécurisé permettant à chaque citoyen de déposer ses données administratives personnelles.
  - Un accès mobile à ces informations.
- **Promouvoir à l'échelon territorial pertinent la mise en œuvre de services publics numériques en mode cloud communautaire en faisant en sorte, dans une logique de gouvernance de systèmes d'information territoriaux**, de mieux articuler les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des systèmes d'information, en s'appuyant sur **les conférences territoriales pour aligner les moyens techniques sur les objectifs politiques** (Recommandation #15).
- **Faire en sorte que les services et applications proposées comprennent des boutiques d'applications thématiques utilisables par chaque collectivité**

(Recommandation #16), ces applications pouvant être produites par les acteurs privés ou coproduits avec eux. La place de marché évoquée dans l'action n°2 du Plan Cloud permettra à la fois de fédérer les initiatives qui peuvent naître des structures de mutualisation et de faire également le pont avec les territoires dépourvus de ce type de structures. Il est indispensable que ces plateformes de service soient co-construites avec les acteurs territoriaux, et qu'ils soient fortement associés à la gouvernance.

- **Faire en sorte que les dynamiques en cours en termes de mutualisation dans les territoires, en particulier dans le domaine des systèmes d'information, permettent l'industrialisation des services publics numériques pour faciliter le passage à l'échelle** (Recommandation #17). Cette industrialisation doit permettre aux structures territoriales d'assurer l'administration fonctionnelle et la relation à l'utilisateur telles plateformes en s'appuyant sur le savoir-faire des DSI territoriaux.
- **Faire des chargés de mission numérique des SGAR des référents territoriaux susceptibles d'animer et de relayer la politique de l'Etat en matière de dématérialisation** et de promouvoir cette vision urbanisée des services numériques administratifs. Ce référent sera également chargé d'établir une cohérence dans la mise en œuvre des politiques numériques entre les différents services de l'Etat et d'être l'interlocuteur des collectivités territoriales en ce qui concerne la mise en place des procédures de dématérialisation étatiques. (Recommandation #18).
- Mettre en place un observatoire, référentiel unique en termes de **capitalisation** des expériences fondés sur les évaluations des politiques et des projets numériques. Ce référentiel unique pourrait être alimenté par les structures de mutualisation (Recommandation #19).

Le projet ATLAAS, Annuaire Territorial de Liaison, des Acteurs, Actions et Services, issu d'un partenariat entre Villes Internet et la DATAR est un bon exemple de démarche de capitalisation au service de l'action territoriale.

Ce fonds sera constitué à terme par trois bases de données : celle de Villes Internet et de son réseau de collectivités et partenaires ; celle de NetPublic, qui regroupe les ressources des Espaces publics numériques gérés actuellement par la Délégation aux Usages d'Internet, partenaire de Villes Internet ; et enfin, celle de l'ex Observatoire des Territoires Numériques (OTeN), dont les données immatérielles ont été cédées à Villes Internet.

Il doit rendre accessible des informations concernant les acteurs territoriaux (structures et personnes), leurs actions et leurs projets en matière de services, ainsi que les technologies qu'ils utilisent et, le cas échéant, la description des compétences à mobiliser pour mettre en œuvre sur un territoire les différentes catégories de projets.

## La donnée

### *La donnée, un enjeu stratégique pour les territoires de demain*

On constate aujourd'hui une explosion des données territoriales produites par des acteurs de toutes origines - collectivités, entreprises privées, associations, citoyens et dans tous les domaines : culture, tourisme, développement économique, mobilités, social, etc. Cette inflation de donnée est due à :

- La massification des outils numériques et la multiplication des supports (ordinateurs, smartphones, tablettes, tags,...) ;
- Le développement du nombre des serveurs de stockage de ces informations ;
- La duplication des fichiers générés parfois automatiquement ;
- La montée en puissance des données ouvertes produites par tout un chacun ; □ La production d'informations générées par le croisement de données brutes (corrélation, dataviz, représentations géographiques, etc.).
- Le développement de l'internet des objets

Ces données ont des statuts différents, répondent à des usages différents et sont structurées de manière hétérogène. Si beaucoup de ces données sont anonymes, elles le sont de moins en moins, ce qui pose des problèmes en termes de sécurité, de garantie de protection et d'accès par les citoyens.

La problématique pour les collectivités est tout autant de répondre aux enjeux de la gestion de ces volumes importants de données et d'en extirper la valeur, que d'assurer leur ouverture. A ce titre, l'open data est un peu l'arbre qui cache la forêt beaucoup plus sensible de la collecte, du traitement et de la diffusion des données dans les territoires. L'enjeu est également d'utiliser ces données comme les éléments de base de la fabrication des services de demain et d'un « bien commun » partageable et réutilisable par tous, dans une dynamique d'enrichissement permanent.

Cette question de la donnée va devenir de plus en plus sensible dans les années qui viennent en raison du développement accéléré de l'Internet des Objets (capteurs, tags, etc.), de la multiplication des supports numériques et de la demande, de plus en plus affirmée par les citoyens, de disposer de services customisés (personnalisés et contextualisés) qui reposent sur des données non anonymisées. Les collectivités vont, par conséquent, devoir naviguer entre des vents contraires : d'un côté le besoin de données ouvertes pour une co-construction de services facilitée, de l'autre la nécessité de fournir les garanties de sécurité nécessaires.

La donnée est donc l'élément fondamental du système d'information. Il est nécessaire de passer d'une logique d'informatisation, consistant en l'automatisation d'un traitement papier préexistant pour produire du papier, support de l'information de référence, à une logique de dématérialisation, faisant des données numériques la référence sur laquelle on va concentrer la création de valeur. C'est en effet le seul moyen de combiner efficacement des modes de délivrance multiples (téléphone, Internet, guichet) d'un même service public.

Cette approche est qualifiée de « *omnicanal* », ce qui signifie *in fine*, qu'elle permet d'accéder à la même information, par le biais de n'importe quelle interface.

Le Comité Interministériel de Modernisation de l'Action Publique du 17/07/2013 prenait la décision de favoriser trois types de médiations :

- Une médiation numérique par le biais de télé procédures sur Internet ;
- Une médiation de proximité mutualisée, faisant appel à des points relais pour l'accès aux services publics où des médiateurs de proximité aiguillent des usagers vers le bon service, soit sur site, soit en utilisant les nouvelles technologies (visioconférence) ;
- Une médiation physique, classique, faisant appel à des guichets.

On se situe bien ici dans une approche de complémentarité entre les services numériques et les services physiques. C'est une caractéristique indispensable de la transformation numérique. Celle-ci ne doit pas donner lieu à la disparition des guichets et des rapports humains du simple fait de la modernisation. Cette nouvelle approche doit se focaliser sur la valeur perçue par l'utilisateur, qui passe par l'optimisation des processus, aboutissant à délivrer un service dans un certain contexte par le biais du vecteur le plus adapté. Cela implique d'articuler l'ensemble de l'organisation autour du système d'information et autour de l'information numérique qui constitue alors la référence, par opposition aux organisations actuelles fortement liées à des processus dont la référence est la circulation de documents papier.

Récemment, un débat a émergé sur la nécessité de construire un « service public local » de la donnée, arguant du fait que les collectivités doivent disposer de la maîtrise des données sur leur territoire. Cette approche pourrait conduire à rigidifier le paysage de la donnée : s'il est légitime que les collectivités continuent à maîtriser les données qu'elles produisent, les données territoriales, générées par les acteurs privés et les citoyens, doivent demeurer des « biens communs » ouverts à tous. Conformément à nos partis pris, notre approche, à ce stade des recommandations, consistera à promouvoir une approche plus ouverte dans cette perspective de construction de « biens communs ».

### *Accompagner et structurer*

Pour répondre à ces défis, plusieurs actions peuvent être imaginées :

- **Mettre en place 3 ou 4 POC (preuve de concept)** relatifs aux données territoriales, adressant les enjeux principaux que sont l'urbanisation des données, l'interopérabilité entre les systèmes d'information de l'Etat et ceux des collectivités, la gestion des identités, l'open data. (Recommandation #20)
- **Poursuivre l'action de libération des données** en sensibilisant les collectivités et en les accompagnant sur les usages que cette libération permet en lien avec les différentes politiques publiques (mobilités, culture, environnement, énergie, etc.), sur les méthodes et sur l'ingénierie : cadres, normes, référentiels, licences,... (Recommandation #21). Parmi les priorités en matière d'ouverture des données doivent figurer la base d'adresses nationale, la cartographie, les données économiques, les données géographiques, démographiques et environnementales (gestion des risques), les données liées à la mobilité, les données sur le logement,

les données réglementaires (PLU,...), les données financières, les délibérations et informations issues des assemblées, l'énergie, les données de marchés publics.

- **Rendre obligatoire la publication des données sur Etalab** pour favoriser la réutilisation de ces données le plus largement possible (Recommandation #22). A ce jour, seules une cinquantaine de collectivités ont effectué cette publication.
- **Définir, pour ce faire, un cadre de référence national co-construit entre l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises, prestataires de services des collectivités dans les territoires, en lien avec la logique de Territorial-Plateforme**, qui soit une véritable architecture partagée et utilisable par tous les acteurs (Recommandation #23). Ceci permettra de travailler sur des modèles de données (des formats pivots de données) sur les données associées aux différentes compétences des collectivités et sur une normalisation et sur une interopérabilité des APIs.
- **S'appuyer sur l'étude de valorisation des données urbaines de la Caisse des Dépôts pour étudier l'intérêt et l'opportunité d'instaurer une compétence réglementaire sur la préparation de la donnée, incluant la définition des responsabilités entre les acteurs** : collecte, mise à disposition, archivage, stockage, sécurisation, etc.(Recommandation #24). Le rôle de chacun et les responsabilités juridiques doivent être clarifiés. De cette organisation dépend la capacité des acteurs publics et privés à développer leurs services.
- **Etudier la faisabilité juridique de la mise à disposition des données des collectivités par les délégataires dans le cadre des délégations de service public (eau, assainissement, télécommunications,...)** (Recommandation #25). Ces données sont, en effet, extrêmement précieuses pour la gestion des territoires. Leur corrélation avec d'autres données territoriales peut favoriser la création de nouveaux services. Ces données sont souvent fournies à l'origine par la collectivité et retraitées par son délégataire. Elles constituent des biens de retour au même titre que des équipements et donc des « biens communs » réutilisables par tous.
- **Développer et renforcer à l'échelle des bassins de vie ou à l'échelle régionale (selon les thématiques), des systèmes d'information partagés et ouverts entre les acteurs**, utilisant les données ouvertes, en s'appuyant notamment sur les extranet des Préfectures (Recommandation #26). La mise en place de ces systèmes d'information partagés doit s'inspirer des expériences réussies comme le Système d'Informations Touristiques Rhône-Alpin (SITRA)<sup>19</sup>.
- **Etudier l'intérêt de la formation et du recrutement de data scientists** (Recommandation #27) au sein des plus grandes collectivités (régions, départements, grandes agglomérations), comme il commence à en exister dans les grandes entreprises, avec une fonction stratégique de mise en place des référentiels de données, de collecte, d'analyse, de structuration, de rationalisation, de traitement, de corrélation, d'exploitation, de visualisation des données et de participation à la construction des services. Cette proposition est dictée par le constat de la prolifération des données, de leur caractère de plus en plus stratégique

---

<sup>19</sup> <http://www.sitra-rhonealpes.com>

et de la nécessité de renforcer l'intelligence territoriale comme enjeu de compétitivité économique.

- **Objectiver la démarche du « tout libérer » dans une logique de service rendu** permettant d'appréhender plusieurs niveaux de services autour des données libérées en fonction de leur criticité (logique croissante open data, open API, service) (recommandation #28).

Plusieurs mesures institutionnelles et organisationnelles sont nécessaires pour accompagner cette dynamique :

- **Faire émerger des administrateurs territoriaux** des données à un échelon pertinent pour assurer la convergence des données en lien avec la gouvernance établie dans le cadre des conférences territoriales. (Recommandation #29)
- **Renforcer la mission Etalab** pour lui permettre de poursuivre son travail de référence, de mieux accompagner les collectivités territoriales dans leur mise en œuvre de l'open data, de développer les études prospectives et de tester et mettre à disposition des outils technologiques innovants (Recommandation #30).
- **Articuler l'action d'Etalab et de l'agence nationale sur le numérique**, dès lors que celle-ci sera ouverte aux collectivités territoriales (Recommandation #31) tout en assurant la fluidité de fonctionnement avec les autres organismes de l'Etat, en particulier le SGMAP.

### *Protéger les libertés individuelles afin de favoriser un développement en confiance des projets de big et d'open data*

Si la donnée est plus que jamais un enjeu de croissance économique, une attention toujours plus grande doit être accordée à la protection des données personnelles. Les mécanismes de gouvernance entre les différents acteurs, et notamment une répartition claire des compétences de chacun, seront efficaces s'ils permettent au sentiment de confiance de se développer :

- Confiance des citoyens quant à la collecte, au traitement et à l'utilisation des données individuelles par les acteurs publics et privés. Le citoyen doit garder la maîtrise du partage de ses données ;
- Confiance des acteurs publics envers les acteurs privés quant à leur utilisation des données individuelles et vice-versa.

C'est seulement lorsque les différents acteurs seront convaincus qu'aucun d'eux n'agit au détriment de l'autre, qu'on pourra « libérer la donnée » et profiter ainsi des formidables potentialités économiques mais aussi d'innovation sociale de son ouverture.

A ce jour, la CNIL s'occupe de la donnée personnelle à caractère ou non identifiant et non de la propriété des données. Le rôle de la CNIL doit être renforcé (recommandation #32), notamment pour élargir son champ de compétences sur la réouverture des données.

La réglementation, en termes de libertés individuelles et de données personnelles, est donc fondamentale. Avec l'explosion du big data, on voit apparaître deux facettes de l'utilisation de la donnée :

- L'une vertueuse, la création de valeur pour la fourniture de services à valeur ajoutée de plus en plus importante ;
- L'autre moins, le « fichage » ou le traçage des actions de l'individu lambda pour mieux le cerner commercialement.

Une attention particulière doit donc être prêtée par le législateur à la question de l'identité numérique (couple identifiant – mot de passe), qui découle de la nécessité d'authentifier des usagers pour leur délivrer des services personnalisés. L'enjeu étant à la fois :

- De faciliter la vie de l'utilisateur ;
- D'assurer la sécurité de ses données personnelles.

L'arrêté « téléservices » du 4 juillet 2013, autorisant la mise en œuvre par les organisations publiques de traitements automatisés de données à caractère personnel ayant pour objet la mise à disposition des usagers d'un ou de plusieurs téléservices de l'administration électronique, s'inscrit dans cette logique. Bien que reconnaissant l'intérêt pour l'administration et pour l'utilisateur d'un identifiant unique, il pose plusieurs conditions lourdes qui complexifient et limitent les possibilités en termes de téléservices. L'initiative France Connect portée par le SGMAP et la DISIC est à ce titre très intéressante et mérite d'être promue dans cette logique de facilitation de la vie de l'utilisateur (recommandation #33).

Ces situations cumulées, ajoutées aux coûts importants des projets mettant en œuvre des technologies de l'information et de la communication plaident pour la recherche d'effets de mutualisation. En effet, compte-tenu de l'homogénéité des solutions techniques autour des services d'infrastructure pour le transport, le stockage et le traitement de l'information, il est possible de mutualiser fortement sur les deux premiers et en insistant bien, sur le troisième. C'est le cas de la question de gestion de l'identité numérique. Ainsi, si chaque ville d'une métropole entend mettre en place des moyens d'authentification permettant de simplifier l'accès des usagers aux téléservices, elles vont toutes s'attaquer à un problème complexe, tant en termes techniques qu'en termes organisationnels, notamment pour assurer les questions de sécurité. Ce problème sera le même pour tout le monde. En mutualisant, les collectivités peuvent à la fois rationaliser leurs efforts financiers, élargir les possibilités d'offre de services, améliorer et simplifier le service au citoyen, tout en conservant leurs capacités d'individualiser ces services.

Il est donc recommandé d'organiser une responsabilité publique sur la gestion des identités afin d'assurer une caution publique de l'utilisation des données personnelles (recommandation # 34).

Il faut également faire en sorte que chaque structure en charge de la mutualisation et qui mette en place des services numériques pour le développement des usages et en particulier la dématérialisation, instaure un comité d'éthique et de pilotage (recommandation #35).

Ce comité assumera toutes missions de surveillance sur l'utilisation des données et devra être à même de maintenir la confiance dans les services offerts en assurant une forme de contrôle sur les prestataires, analogue à celui fait sur les services internes. C'est un élément majeur de la confiance.

## Le partenariat public-privé-population ou comment passer du « solo » au « co-«

### *Les relations entre les collectivités et leurs partenaires : une nécessaire clarification*

Les relations entre les collectivités et leurs partenaires, en particulier les entreprises ont toujours été marquées par une certaine défiance en France :

- De nombreuses collectivités considèrent encore les acteurs privés comme des prestataires dont l'objectif est uniquement de réaliser du profit au détriment de l'intérêt général et, dans le contexte de réduction des capacités d'investissement du secteur public, de tenter de se substituer aux autorités publiques pour monétiser leurs services ;
- De nombreuses entreprises estiment qu'elles seules peuvent apporter l'innovation et qu'il suffit d'acheter leurs produits « sur étagère » pour réussir l'innovation dans les territoires.

Cette défiance est renforcée les difficultés des acheteurs publics de tirer pleinement parti des possibilités du code des marchés publics. Or :

- Le secteur public innove à travers ses politiques et ses projets et produit des services de qualité. Les services offerts depuis plusieurs années par les structures de mutualisation en sont une illustration ;
- Les entreprises, grandes et petites, sont une source d'innovation permanente dont de nombreuses solutions peuvent être mises au service des territoires ;
- Lorsqu'elle a été mise en place, la collaboration entre les entreprises et les collectivités a pu révéler des solutions tout à fait efficaces et innovantes. Mieux, les logiques de coproduction dans lesquelles les responsabilités sont clairement établies, et où les apports et les retours sur investissement (pas seulement financiers) sont équilibrés, sont beaucoup plus productives que les schémas traditionnels des délégations de service public prévus par le Code des Marchés Publics qui génèrent de la méfiance par le souci prioritaire de préservation des intérêts de chacun. Les premières sont davantage usitées dans les pays anglo-saxons où règne un usage de la coopération entre le public et le privé, elles sont beaucoup plus rares dans notre pays.

Un parallèle pourrait être établi en ce qui concerne la relation entre les collectivités et la population. La démocratie participative ou la e-participation des citoyens est souvent présentée comme une hypothèse intéressante pour faciliter le dialogue entre la collectivité et le citoyen. Corollairement, les réseaux sociaux qui permettent l'expression des citoyens sont encore souvent vus avec défiance par les élus comme des facteurs de risques permanents avec lesquels ils ne savent pas comment jouer. Une ambiguïté subsiste par ailleurs sur la notion de GRC – Gestion de la Relation Citoyenne – comme transposition de la Gestion de la Relation Client, le citoyen étant un client-usager consommant de l'accès à des plates-formes de @administration et du téléchargement de formulaires. On retrouve d'ailleurs cette ambivalence dans les réflexions sur la ville du futur (Smart City), certaines villes européennes déjà avancées dans leurs actions de construction de cette ville de demain se présentant comme des « plates-formes » (« *city as a platform* »), c'est-à-dire des lieux physiques et virtuels offrant des services que les citoyens et les entreprises viennent utiliser en fonction de leurs besoins.

La massification rendue possible par le numérique, les aspirations de plus en plus forte des citoyens dans la plupart des pays européens pour lesquelles le numérique représente un véhicule d'expression et de diffusion complémentaire des outils existants, mais ô combien puissant, le souhait de disposer de services davantage customisés et contextualisés, l'exigence de la protection des données personnelles liée à la diffusion des services viennent remettre en cause les visions et les modèles traditionnels de la relation entre les acteurs des territoires.

Aujourd'hui, les rapprochements qui s'effectuent çà et là entre acteurs publics, acteurs privés et citoyens, ne sont pas simplement guidés par un effet de mode régi par le « co-... » : Ils résultent d'une prise de conscience selon laquelle :

- Chaque acteur porte en lui une richesse qu'il peut mettre à la disposition du collectif sans pour autant renoncer à sa stratégie ;
- La production de « biens communs » permise notamment par le numérique est une source de valeur ajoutée collective que chacun peut réutiliser pour aller plus loin dans ses projets. C'est le cas pour les MOOCs, l'open data, plus largement l'open innovation ;
- Les acteurs des territoires sont producteurs de solutions qu'ils peuvent de moins en moins mettre en œuvre de manière solitaire tant nos sociétés sont des systèmes complexes marqués par les interdépendances ;
- Le contexte financier des collectivités est aujourd'hui un principe de réalité qui oblige les acteurs des territoires à devenir plus créatifs pour trouver de nouvelles solutions moins coûteuses et tout aussi efficace.

Les acteurs modifient ainsi progressivement leur positionnement dans le jeu territorial même si des résistances culturelles et économiques fortes demeurent :

- L' élu devient davantage un animateur, un fédérateur, un catalyseur, un contributeur d'idées et de projets ;
- La collectivité devient un acteur à part entière de la construction de projets qu'elle amorce, initie, mais qu'elle n'a pas systématiquement vocation à financer, en même temps qu'un réceptacle neutre d'ingénierie ;
- L'entreprise ne se contente plus d'être un simple fournisseur de services, mais devient un apporteur de solutions susceptibles d'être enrichies par la collectivité et les citoyens ou d'enrichir les solutions construites par la collectivité et les citoyens ;
- Les citoyens ne se posent plus seulement en situation d'attente de solutions de la part des élus ; ils fabriquent aussi des outils et des services qui peuvent servir collectivement (dynamique des makers et des FabLabs).

---

De même, il faut s'affranchir des représentations culturelles qui persistent en isolant développement économique, culture, aménagement de l'espace urbain, économie sociale et solidaire, recherche, formation, etc. L'objectif est de décloisonner chaque fois que cela est possible, en associant dans un même « bain culturel », les acteurs d'horizons différents qui le souhaitent pour qu'ils échangent, imaginent le futur des territoires ensemble et travaillent dans cette perspective dans une dynamique de territoires de projets.

Ce changement de paradigme qui s’amorce permet de passer ainsi de logiques fragmentées et stratifiées à des dynamiques ouvertes.

*Le changement de paradigme : vers l’ « open -... »*

Il ne suffit pas de constater simplement ce changement de paradigme vers une plus grande diffusion de l’innovation ouverte sous ses diverses formes (open data, open innovation, open software, open organisation,...) et ses différentes phases (co-conception / co-design / coélaboration / co-construction / co-production / co-délivrance,...) pour que celle-ci devienne une pratique non seulement comprise et acceptée, mais choisie par les acteurs des territoires.

En effet, plusieurs actions doivent être privilégiées pour développer le partenariat publicprivé-population dans un objectif de stimulation permanente de l’innovation en tous lieux et à tout moment (Anywhere, Anytime, Any Device – ATAWAD). Ces actions concernent les lieux et les méthodes.

#### i. **Des lieux ouverts**

La production la plus large de l’innovation suppose la multiplication des lieux qui doivent offrir aux acteurs des territoires autant de possibilités de co-crée, en fonction de l’existant et de leurs besoins. Dans cette perspective, plusieurs pistes doivent être étudiées :

- Favoriser le **développement de lieux ouverts et décloisonnés, véritables fabriques territoriales du futur** (Recommandation #36) encourageant l’innovation ouverte en portant des fonctions d’échanges, de sensibilisation, de formation, d’accompagnement, de co-conception et de co-développement de projets à caractère social et économique (coworking, FabLab, Living Lab, incubateur et accélérateur de start-ups,...). Entrepreneurs, start-upers, associations, salariés, demandeurs d’emploi, artistes, étudiants, élus, agents territoriaux, etc. doivent pouvoir être accueillis dans ces lieux avec une amplitude horaire importante. Les Espaces Publics Numériques peuvent constituer des points d’appui utiles dans une perspective d’évolution de leurs fonctions. De nombreuses initiatives vont déjà en ce sens un peu partout en France, sous des formes diverses en fonction des spécificités territoriales et des portages des acteurs. Ces lieux devraient faire l’objet d’un maillage (au-delà même d’ailleurs des EPN) pour favoriser le partage des expériences à l’échelle des bassins de vie, régionale et nationale. Nous ne faisons que reprendre ici les propositions faites par le rapport du Conseil National du Numérique sur l’inclusion numérique et par la Délégation aux Usages de l’Internet (DUI) dans son plan stratégique 2014. Le développement de ces tiers lieux a tout à fait sa place dans le cadre du volet expérimentation / démonstration des initiatives French Tech, afin d’insuffler une dynamique d’économie sociale et solidaire. Il est possible de s’appuyer sur le réseau des Cantines et des Lieux Associés qui est un dispositif d’innovation ascendante ancrée sur nos territoires (le réseau fédère déjà 16 lieux en France) au bénéfice de ceux qui font le numérique et de

l'innovation sociale. Le déploiement en réseau renforce la création d'une dynamique d'échange entre territoires. Une organisation efficace qui permet de bénéficier au mieux de l'expérience de chacun, de mutualiser les moyens, la communication et d'encourager les synergies. Le réseau des Cantines et des Lieux Associés s'engage à encourager accompagner les acteurs territoriaux souhaitant développer des tiers-lieux sur leur territoire.

- **Créer des accélérateurs de projets publics à titre expérimental**

(Recommandation #37). Les projets publics connaissent en effet des circuits de conception et de production trop longs entre les temps d'appels d'offres, de développement, de décision et de mise en œuvre. Il n'est pas rare que des services ne trouvent lors de leur lancement en décalage par rapport aux besoins et nécessitent d'être réadaptés en raison d'une obsolescence technologique. La mise en place d'un dialogue compétitif nécessite *a minima* douze mois de consultation entre le lancement de la consultation en vue de retenir un premier groupe de candidats admis à concourir et la notification. Or, on peut estimer que le temps nécessaire à l'élaboration des projets publics pourrait être au moins divisé par deux :

- En recourant à des méthodes d'innovation ouverte (comme les méthodes agiles) et en co-construisant avec les utilisateurs finaux ;
- En exploitant mieux les règles des marchés publics. Une analyse exploratoire devrait être conduite pour examiner les conditions et les modalités de cette évolution.

Le système d'accélération proposé n'est en aucun cas une structure de plus, mais un ensemble de méthodes et de pratiques. Résolument ouvert aux acteurs privés et aux citoyens, il pourrait s'inspirer des méthodes mises en œuvre dans le cadre des accélérateurs French Tech, voire en être une composante au travers d'un fonctionnement de type « living lab ». Une réflexion exploratoire doit là aussi être menée pour examiner la convergence de ces initiatives et leur faisabilité technique et financière. Par la suite, le Gouvernement pourrait lancer un appel à projets visant à retenir quelques territoires candidats en zone urbaine et rurale avant une possible généralisation.

## ii. **Des méthodes ouvertes**

De nouvelles méthodes doivent être mises en œuvre pour accompagner ce mouvement. Il s'agit en particulier de :

- **Diffuser et généraliser les méthodes participatives et contributives d'innovation ouverte** (Recommandation #38) dans les projets numériques (co-conception, co-développement, co-production, co-design, co-délivrance, méthodes agiles, scratch management,...) en s'appuyant notamment sur l'expérience des acteurs de l'économie sociale et solidaire qui disposent d'une expérience souvent importante. La diffusion et l'acquisition de ces méthodes

peut faire l'objet d'actions de formation et d'accompagnement entre les acteurs ; et d'auto-formation (MOOCs).

- **Co-créer les lieux d'innovation ouverte avec les acteurs eux-mêmes** (Recommandation #39). Nul besoin d'études de faisabilité pour réaliser ces lieux, à tout le moins un accompagnement est nécessaire pour faire émerger une ambition et une vision communes, un projet, des méthodes de travail et de gouvernance, un modèle économique pour en assurer la pérennité. Les acteurs impliqués dans le développement de ces lieux sont les mieux à même de définir leurs besoins et de conduire leurs projets. Cette co-élaboration doit se traduire par la suite par une co-exploitation des lieux entre les acteurs et une « gouvernance contributive »<sup>20</sup> et partagée. Un certain nombre de tiers-lieux en France et dans d'autres pays d'Europe fonctionnent déjà sur ce modèle de cogestion organisée.
- **Favoriser la coproduction de services entre les acteurs publics et privés**, en particulier pour les services dématérialisés (Recommandation #40)   travers par exemple la définition de socles de base par la collectivité et l'apport de solutions de services par les entreprises dans le cadre d'une commande publique.
- **Soutenir le développement des partenariats d'innovation** entre l'ensemble des acteurs du territoire (Recommandation #41) pour permettre des collaborations plus simples et plus fluides dans le cadre des dispositions prévues par le Code des Marchés Publics, et le cas échéant, le faire évoluer. Une meilleure maîtrise des possibilités offertes aux acheteurs publics est en effet nécessaire afin de permettre aux start-ups, aux TPE et aux PME des territoires de participer à des projets publics, aux acteurs publics de mieux connaître et utiliser les ressources de leur territoire et de soutenir le développement économique local dans un mode de type consortium que l'on trouve à l'échelle européenne dans le cadre des programmes de R&D européens, ou dans celui des pôles de compétitivité. Parmi les évolutions possibles, ce cadre ne devrait pas être limité à l'expérimentation, afin d'éviter que celle-ci ne s'arrête en raison de règles qui lui seraient uniquement applicables. Il y a lieu d'explorer les conditions et les modalités de cette évolution réglementaire (recommandation #42).
- **Encourager l'innovation par les start-ups, les TPE et les PME dès lors qu'elles participent à la production d'un service d'intérêt général dans un territoire, par des mesures de soutien fiscal adaptées** (Recommandation #43). Cette hypothèse doit être analys e et éprouvée. Elle s'inscrit dans un objectif de stimulation de l'innovation locale et d'incitation à la création dans un but de développement des « biens communs ».
- **Développer le crowdsourcing sur les projets publics sur les territoires** (Recommandation #44) en incitant les citoyens et les entreprises en amont à

---

<sup>20</sup> Pour reprendre les termes utilisés par Michel Briand et Valérie Peugeot : Michel Briand, *Premiers pas vers une gouvernance contributive*, @Brest, [www.a-brest.net/article14658.html](http://www.a-brest.net/article14658.html) - Valérie Peugeot, *Les collectifs numériques, source d'imaginaire politique*, Millénaire 3, Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon, [www.millenaire3.com/Les-collectifs-numeriques-source-d-imaginaire-pol.122+M59ad7851dff.0.html](http://www.millenaire3.com/Les-collectifs-numeriques-source-d-imaginaire-pol.122+M59ad7851dff.0.html)

apporter leurs propositions et à les développer notamment dans le cadre des lieux évoqués plus haut<sup>21</sup>.

- **Renforcer la médiation** pour accompagner dans les lieux ouverts les citoyens les plus fragiles afin de les inciter à créer et à développer leurs propres activités (Recommandation #45).

### *La formation ou comment développer une ingénierie territoriale forte sur le numérique - Des formations insuffisamment adaptées aux enjeux du numérique pour les territoires de demain*

Les élus et les agents territoriaux sont de plus en plus confrontés dans leur quotidien aux problématiques posées sur le numérique par les citoyens et par l'adaptation des politiques publiques au regard a *minima* des obligations légales : aménagement numérique, dématérialisation des procédures, offre de services en ligne, création d'environnements favorables au développement des jeunes entreprises du numérique, utilisation des réseaux sociaux, etc.

Cette interpellation de plus en plus récurrente pose bien évidemment la question de la capacité des élus et des agents territoriaux à apporter des réponses adaptées, à engager les actions correspondantes, et de leur niveau de connaissances sur le numérique.

La sensibilisation et la formation au numérique comme tentatives de réponse aux nouveaux enjeux du numérique constituent une demande de plus en plus sensible ainsi que les acteurs des collectivités nous l'ont montré lors des auditions récentes que nous avons menées, estimant que les contenus de formation offerts jusqu'alors ne sont pas suffisamment satisfaisants dans la mesure où ils reposent essentiellement sur une approche technofonctionnelle du numérique (outils, techniques). Ce constat est unanimement partagé même si le Centre National de la Fonction Publique Territoriale offre de plus en plus de formations sur le numérique culturel, sur l'aménagement numérique du territoire, etc. et si quelques projets émergent en France, par exemple les formations offertes par la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) en partenariat avec Novéa.

Or le numérique ne peut se réduire à cette seule approche en raison de son impact économique, organisationnel, sociologique et de son rôle transversal. Dans une collectivité territoriale, le technicien du service informatique n'est plus le seul concerné par le développement du numérique ; tous les agents territoriaux sont potentiellement affectés puisque le numérique couvre aussi les politiques thématiques sur lesquels ils interviennent ; le directeur général des services et les directeurs généraux adjoints constituent des hommes clefs pour impulser des dynamiques transversales dans leurs organisations.

La difficulté à apporter des réponses adéquates de formation peut engendrer trois conséquences :

---

<sup>21</sup> Cf supra.

- Un risque de décalage des collectivités par rapport à un secteur privé plus agile par rapport à des enjeux d'intégration des technologies les plus avancées et à une évolution rapide des usages. Les « digital natives » comprennent difficilement qu'il soit possible d'acheter en ligne et de ne pas pouvoir disposer de son dossier administratif personnel en ligne ;
- Une incapacité pour certaines collectivités à initier et conduire des projets et à délivrer des services efficients et adaptés à l'évolution des besoins et des usages ;
- Un problème de compétitivité du territoire : la disponibilité de services numériques dans un territoire devient de plus en plus un facteur d'attractivité, notamment pour les populations les plus jeunes, celui de l'offre de réseaux faisant partie des premiers critères de choix pour les entreprises et pour les particuliers depuis quelques années déjà.

Sans aucun doute, la « Grande Ecole du Numérique » qui doit être préfigurée avec Monsieur DISTINGUIN pourra permettre de coconstruire des programmes de formation dédiés aux acteurs des Territoires.

Le renouvellement d'environ la moitié des exécutifs locaux et départementaux accompagné d'un rajeunissement des personnels politiques représente à n'en pas douter une opportunité intéressante pour renouveler les approches et les contenus de formation.

### *Une approche renouvelée de la formation*

D'une manière générale, la formation ne doit plus être limitée à une approche purement technologique du numérique, ni même au numérique, mais doit reposer sur une vision plus socio-économique, politique et sociétale du numérique (Recommandation #46). La formation doit être réalisée avec une posture de maîtrise d'ouvrage affirmée qui permette de développer une capacité à spécifier des services numériques. Elle doit ainsi porter sur :

- La production des politiques publiques numériques, en particulier en matière d'infrastructures ;
- L'intégration du numérique aux politiques publiques ;
- Les usages, les services et les processus plus que les technologies seules ;
- Une lecture critique du numérique dans son apport aux organisations et aux sociétés, plus socio-politique, plus sociologique, plus anthropologique (Recommandation #47).

Plus précisément, les contenus de formation doivent porter sur (Recommandation #48) :

- Le développement des technologies avancées pour favoriser l'anticipation par les collectivités et leur permettre d'initier des projets d'innovation forte : l'Internet des Objets, la réalité augmentée, la réalité immersive, la robotique de services, etc ;
- Les démarches par processus, l'innovation ouverte, la notion de retour sur investissement, la conduite du changement dans les organisations et les territoires,

les nouvelles méthodes de management de projet et des organisations (méthode Agile, lean management etc.) ;

- Les nouvelles formes de production des politiques publiques (enjeu de l'intégration du numérique dans les politiques publiques, les apports du numérique aux mobilités, à la culture, au tourisme, au développement économique,...).
- L'innovation ouverte et les méthodes agiles

Pour réaliser ces formations, le CNFPT et l'INET sont bien évidemment aux premières loges, en particulier pour les formations qui doivent faire partie des fondamentaux des apprentissages. Ces dernières portent notamment sur la mise en place d'une stratégie transversale sur le numérique, le développement de l'économie sur et par le numérique sur un territoire, l'usage des réseaux sociaux, le data management, etc. Mais les Instituts d'Etudes Politiques (en formation initiale et en formation continue) peuvent être aussi les artisans efficaces d'un renouvellement des formations en instillant une lecture critique du numérique. Il en est de même pour les grandes écoles comme l'Institut Mines – Télécom. Les collaborations doivent aussi être encouragées entre cursus de formation technologique (écoles d'ingénieurs) et cursus de formation en sciences sociales, de façon à favoriser une hybridation des apprentissages. Enfin, les organismes de formation privés, ou mis en place avec l'appui des collectivités et de leurs associations, peuvent aussi jouer un rôle complémentaire sur des formations plus pointues ou de découverte (Recommandation #49).

En dernière analyse, il nous paraît essentiel, comme cela existe pour le secteur privé, de favoriser le développement de la formation-action et de la R&D sur l'innovation publique et territoriale. Or si cette R&D peut trouver des applications dérivées du secteur privé, il est aussi utile que les territoires puissent bénéficier de programmes spécifiques qui puissent déboucher sur des expérimentations inédites fondées sur des innovations de rupture technologique et d'usage.

Pour ce faire, à l'instar des coopérations entre entreprises privées et grandes écoles, universités et laboratoires de recherche comme l'INRIA, et de ce que l'Institut Mines Télécom a engagé au travers de ses sept programmes de recherche transversaux<sup>22</sup> dans le cadre de son plan stratégique 2013-2017, il pourrait être utile d'encourager la création de chaires associant collectivités, associations d'élus et entreprises sur des thèmes spécifiques, voire d'un ou deux laboratoires de R&D communs rassemblant des compétences technologiques et en sciences sociales (Recommandation #50). Ces chaires et laboratoires pourraient faire avancer grandement la recherche française en faveur de l'innovation territoriale.

---

<sup>22</sup> Au premier rang desquels figure la ville intelligente et durable.

## En guise de conclusion « provisoire »

Le présent rapport a été l'occasion tout au long des auditions, des rencontres, des contributions et des réunions de la task-force que nous avons constituée, de mesurer combien la problématique de la gouvernance du numérique dans les territoires va bien au-delà des aspects organisationnels et techniques. Elle revêt un caractère éminemment stratégique et est facteur de compétitivité pour les territoires sur bien des points tels que la réduction des coûts, les économies d'échelle, mais aussi et surtout les effets de levier, la valeur ajoutée, la démultiplication des potentialités, la convergence entre des horizons rendus jusqu'alors éloignés par la « silotisation » des organisations et des politiques publiques.

Un chantier majeur s'ouvre pour nos territoires, pour l'Etat, pour les acteurs privés, pour les citoyens, il est complexe, mais cette complexité ne doit pas pour autant freiner nos élans et retarder la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures que nous avons préconisées. Pour autant, ce chantier est trop important pour être conduit dans la précipitation. Les attentes sur cette problématique de la gouvernance sont importantes et nous ne devons pas les décevoir. Un certain nombre de recommandations sont encore au stade d'hypothèses et de pistes de travail et nécessitent d'être approfondies, testées, remises en cause, reformulées, enrichies, en particulier dans la perspective de la future loi sur le numérique. C'est le cas par exemple pour :

- La définition d'un socle de services fondamentaux ;
- La définition d'une infrastructure technique minimale pour toutes les collectivités ;
- La reconnaissance officielle du rôle des structures de mutualisation ;
- La définition d'un cadre de référence national sur les données ;
- L'intérêt et l'opportunité d'instaurer une compétence réglementaire sur la préparation de la donnée ;
- La faisabilité juridique de la mise à disposition de leurs données par les délégataires dans le cadre des délégations de service public ;
- Les conditions du renforcement de la Mission Etalab ;
- Les conditions d'une co-gouvernance de cette agence entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- La création d'accélérateurs de projets publics à titre expérimental ;
- La définition d'un cadre juridique favorable aux partenariats d'innovation ;
- Le soutien à l'innovation par les start-ups, les TPE et les PME dès lors qu'elles participent à la production d'un service d'intérêt général dans un territoire, par des mesures de soutien fiscales ;
- La création de chaires associant collectivités, associations d'élus et entreprises sur des thèmes spécifiques, et d'un ou deux laboratoires de R&D communs rassemblant des compétences technologiques et en sciences sociales.

D'autres orientations n'ont sans doute pas pu être explorées.

L'un de nos partis pris a été de poser l'innovation ouverte et la « gouvernance contributive » comme un principe d'action et de travail : nous proposons maintenant de la mettre en œuvre pour améliorer, développer, préciser les recommandations que nous avons dessinées. La richesse des échanges que nous avons eus lors de nos travaux a constitué un bien extrêmement précieux qu'il est essentiel d'enrichir pour que les acteurs des territoires s'approprient les mesures proposées dans le rapport.

Nous sommes en tous cas convaincus, qu'à l'issue de nos travaux, émergera une « équipe de France des territoires » sur l'innovation numérique à l'instar de la dynamique économique territoriale instiguée par la labellisation FrenchTech. Cette ambition révèle le fait que notre Pays est riche de ses territoires et que le numérique est un « sublimateur » de ce maillage qui fait de la France une réelle locomotive pour l'Europe.

Je forme le vœu que l'engagement de notre gouvernement pour embrasser l'innovation numérique dans tous les domaines de l'action publique amène de l'agilité et de la confiance dans le renouvellement de tous nos « process » administratifs. Toutefois, je suis optimiste compte tenu d'une part de la création de l'Agence Numérique et les lois annoncées pour le développement des politiques « digital ». Et peut-être en 2016, pourrions-nous attendre un Ministère des « Transformations » Numériques qui saura notre leadership européen en ligne avec notre « Ambition Numérique ».