

Résumé exécutif



La pandémie du Covid-19 a démontré l'importance du recueil et de la pleine exploitation des données sanitaires, sociales ou économiques par les pouvoirs publics pour bien gérer la crise. Cet enjeu, qui faisait l'objet d'une attention soutenue depuis plus d'une décennie déjà, est ainsi revenu sur

le devant de la scène, s'imposant comme un facteur essentiel d'une action publique efficace. L'Institut Montaigne a voulu analyser ces évolutions, documenter les expériences conduites en France et à l'étranger, et dégager les leviers permettant le développement des meilleures solutions.

Le groupe de travail de l'Institut Montaigne a choisi de focaliser son étude sur les villes. La place de cet échelon dans les études récentes sur le sujet de l'exploitation des données est souvent limitée, alors qu'elles sont un maillon crucial de l'action publique. **Les villes portent une triple responsabilité vis-à-vis de la mobilisation des données de leur territoire :**

- les villes ont pour première responsabilité d'utiliser ces nouvelles solutions pour améliorer les services publics, trouver des solutions plus écologiques et renforcer l'attractivité économique du territoire. L'usage massif des données ouvre les perspectives d'une transformation profonde de l'action publique, permettant de mieux connaître les besoins des populations et des territoires, et de concevoir et piloter bien plus finement les politiques publiques. Ces outils doivent donc permettre de repenser une action publique plus efficace, plus économe et respectueuse de l'environnement, et plus proche des citoyens ;
- les villes ont ensuite un rôle essentiel pour assurer un usage responsable et contrôlé des données sur leur territoire, en favorisant l'émergence d'écosystèmes d'acteurs de la donnée, en promouvant les pratiques respectueuses de l'intérêt général, et en s'attachant à construire un cadre de confiance avec les citoyens. Les élus locaux, les plus proches des Français, doivent ainsi être à l'écoute des craintes de leurs administrés et être à même d'expliquer le fonctionnement, les bénéfices et les risques de ces technologies, si propices aux fantasmes ;
- il s'agit enfin de renforcer l'implication des citoyens dans la gestion de leur territoire, et de contribuer ainsi à construire une réelle démocratie participative. Les outils fondés sur la mobilisation et l'usage des données permettent en effet de proposer aux citoyens de participer à leur conception, d'être un acteur de leur mise en œuvre, et d'en suivre les résultats. Cela permet d'engager les citoyens à devenir acteurs des politiques publiques, comme c'est déjà le cas sur les sujets d'aménagement et d'urbanisme, mais

aussi sur de nouveaux champs comme le développement durable, la lutte contre les discriminations ou le développement économique.

La mission a donc étudié la situation de onze villes françaises¹ pour comprendre comment elles appréhendaient le sujet des données, quels projets elles avaient portés et quels avaient été les facteurs de succès ou d'échec. L'objectif était de présenter des illustrations concrètes, **pour donner matière à penser à tous ceux qui s'intéressent à l'administration de leur territoire.**

*

Au début des années 2000, certaines villes se sont saisi des nouvelles technologies de recueil et d'exploitation des données pour transformer la gestion de leurs territoires. Ces projets pionniers de *smart city*, particulièrement à Songdo en Corée du Sud, en 2003, ou à Masdar City aux Émirats-Arabo-Unis, en 2006, reflétaient souvent une vision fantasmée de la ville du futur, mais ils ont participé à l'émergence de nouvelles conceptions des politiques locales, plus rationnelles, plus adaptées aux besoins des populations, et moins gourmandes en énergie. Ce nouvel horizon s'est progressivement imposé comme un point important des discours des politiques territoriales de demain, à même de soulager les maux des villes : pollution, engorgements, insalubrité, insécurité.

Les villes françaises se sont engagées dans ce mouvement à partir des années 2010, d'abord à partir d'initiatives d'*open data*. Quelques villes ont ainsi commencé à ouvrir l'accès à certaines de leurs données au début des années 2010, et c'est au milieu des années 2010 qu'ont émergé des projets ambitieux de recueil et d'exploitation des données, portés par des métropoles comme Paris, Nantes ou Rennes. Aujourd'hui, les principales villes de France mettent en place de tels projets. Leurs stratégies s'appuient sur différentes approches. On distingue notamment les villes qui se pensent comme des plateformes ayant vocation à mettre à disposition des données à des acteurs qui les valorisent, de celles qui ont une approche plus intégrée, cherchant à les valoriser elles-mêmes. Toutes font face à des enjeux de transformation organisationnelle et culturelle de leurs équipes et de recrutement de profil aux compétences spécifiques, qui peuvent être rares dans certains bassins d'emploi, soulevant par ailleurs des enjeux d'attractivité. Ces projets peuvent poursuivre différents objectifs : l'amélioration des services publics, la maîtrise des coûts (notamment pour la gestion des flux : eau, énergie, transports), la protection de l'environnement, la productivité des services administratifs voire le renforcement de la communication et du marketing autour de l'action publique.

¹ Angers, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Rennes, Strasbourg.

Sur l'ensemble du territoire, l'année 2020 a révélé à quel point la maîtrise des données et de leurs usages était importante pour la bonne gestion du territoire, particulièrement en période de crise. Des efforts considérables ont ainsi été consentis pour suivre l'épidémie, identifier les meilleures façons de contenir la propagation du virus, réorganiser les services publics et réinventer les espaces publics. Comme l'illustre cette crise, la bonne maîtrise des données ne saurait être que partenariale, chacun apportant ses compétences et son expérience. La ville, pour mener à bien des projets de données ambitieux, doit ainsi s'appuyer sur des écosystèmes performants, impliquant citoyens, entreprises et puissance publique, afin d'allier innovations, capacités techniques, possibilités de déploiement et adhésion à de tels projets.

Les villes françaises rencontrent toutefois des obstacles dans la mise en place de ces projets : maîtrise des technologies, coûts, risques juridiques liés au maniement de données privées, risques politiques en cas de fuites de données, menaces de la cybercriminalité ou encore méfiance envers les acteurs de l'écosystème. Ces réserves, dont certaines sont partagées par la population, ainsi que la technicité de ces projets, expliquent que le sujet ait été largement absent des dernières élections municipales. Ces difficultés se retrouvent dans de nombreux autres pays, notamment aux États-Unis et aux Pays-Bas. Les villes françaises ne sont donc globalement pas en retard sur ces sujets, bien qu'elles ne fassent pas partie des villes les plus avancées.

*

L'accélération de la valorisation des données locales doit permettre d'améliorer la gestion territoriale, la participation citoyenne et d'inventer la ville de demain : une zone urbaine plus participative, s'ouvrant à un écosystème économique dynamique et attractif, accueillante et bienveillante à l'égard des citoyens, proactive sur le plan écologique. Elle doit s'appuyer sur les champions français de l'aménagement urbain, souvent parmi les *leaders* mondiaux, et également sur des entreprises innovantes, pour développer une offre nouvelle et adaptée, à même de faire rayonner les villes françaises.

Pour cela, ce rapport fait 16 recommandations, présentées de la page 144 à la page 171. La mission a souhaité mettre en avant dans cette synthèse trois éléments essentiels à la réussite de ces projets.

La mise en place de ces projets requiert une transformation de la culture administrative des villes. Il est nécessaire de mettre en place une gouvernance à haut niveau des sujets relatifs au recueil et à la valorisation des données (cf. proposition n° 1), d'identifier clairement un responsable de la donnée au sein des services de la ville et de nommer des relais sur lesquels il pourra s'appuyer pour porter ses projets et faire passer des messages dans chaque service (cf. proposition n° 10), et surtout de former les agents à ces nouveaux enjeux et de développer les compétences techniques et managériales adéquates (cf. proposition n° 9). Ces efforts doivent permettre d'assurer la réussite des projets de mobilisation des données du territoire, mais

aussi de mettre plus de transversalité au sein des services des villes, en liant les différentes bases de données et en les exploitant pour imaginer de nouvelles synergies.

Il est essentiel de mettre les citoyens au cœur de ces projets.

Ces projets ont d'abord pour objectif d'améliorer la vie des administrés, avec des services plus adaptés et plus respectueux de l'environnement. Les villes doivent dans un premier temps largement communiquer avec les citoyens pour comprendre les potentielles craintes sur ces sujets et y apporter des éclairages (cf. proposition n° 14). Il faut aussi les associer au maximum à la conception des projets et à leur mise en œuvre, en leur donnant les moyens d'être encore plus acteur de leur communauté (cf. proposition n° 15). Il importe enfin de bien mesurer les effets de ces projets, souvent multiples (sur la qualité du service public, l'économie de ressources, la maîtrise des coûts), et d'en informer les citoyens (cf. proposition n° 13). Ces initiatives doivent être conduites à l'échelle la plus pertinente – métropole, commune, ou quartier – afin de développer des solutions adaptées et personnalisées pour les citoyens.

Les villes doivent travailler ensemble, pour créer des dynamiques territoriales fortes et mutualiser leurs moyens.

Aux Pays-Bas, les villes se sont ainsi coordonnées pour développer des projets de valorisation des données selon un format harmonisé, qui leur permet de réutiliser facilement les différentes initiatives. Dans cet esprit, les villes françaises doivent échanger, se comparer, prendre exemple sur les meilleures pratiques et se rassembler pour parler collectivement aux entreprises du secteur, notamment par le truchement des associations d'élus et d'agents territoriaux existantes (cf. proposition n° 4). Cet effort de mutualisation doit continuer à être accompagné par l'État, à travers les initiatives de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et les crédits du plan de relance. À termes, pour clarifier les responsabilités au niveau local, il pourrait être envisagé de rassembler les compétences de recueil et de valorisation des données locales au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).