

*Option système d'information et de communication*Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique :

XXX, le 10 septembre 2019
Métropole VERTE

Note à l'attention de Monsieur le Président de la Métropole VERTE
Sc. Directeur général des services
Directeur général adjoint en charge des ressources

Objet : Construction d'un système d'information moderne et évolutif en vue du développement du projet de participation citoyenne au sein de la Métropole.

L'actuelle crise de démocratie représentative, dont la partie la plus visible est le mouvement des gilets jaunes, est née principalement d'un sentiment de défiance des citoyens envers leurs représentants élus mais aussi du manque de représentation socio-économique de la population dans les instances politiques. Ces faits, complétés par l'omniprésence des technologies de l'information et la possibilité qu'elles offrent d'interagir et de toucher un grand nombre de personnes, sont à l'origine de l'appétence des citoyens pour le développement de dispositifs de contribution directe citoyenne tels que les budgets participatifs ou encore les nouvelles démarches de design de services publics.

Dans ce contexte, contraint par des budgets de plus en plus limités dans leur progression, la question de développer des outils numériques pour faciliter la consultation du public est désormais au cœur des préoccupations des collectivités. Mais si ces outils peuvent apparaître séduisants, certains écueils doivent être évités.

Ainsi, dans une première partie seront présentés les enjeux et gains (I.A.1) et également les contraintes et difficultés (I.A.2) d'une démarche de développement d'outil de participation citoyenne. Dans une seconde partie, des méthodes et outils utilisables pour faciliter cette mise en œuvre seront présentés (I.B.1) ainsi que des exemples de démarche de développement d'outils (I.B.2). A la suite de cette synthèse, les grandes étapes du projet de développement du système d'information seront alors présentées (II).

I. Le futur de la démocratie sera connecté ou ne sera pas.

A) Le numérique comme vecteur de la participation citoyenne porte des enjeux démocratiques mais peut également être vecteur d'exclusion et de risques.

1) Le numérique porte les enjeux d'une communication facilitée.

D'abord en accélérant les échanges, le numérique s'avère être un média permettant de toucher un grand nombre de personnes, cela permet de mieux diffuser l'information vers les citoyens, par exemple, mais aussi facilite les échanges des citoyens vers les services publics qu'il s'agisse de signaler un dysfonctionnement ou de transmettre une idée ou un projet pour le territoire. Ainsi, le numérique porte un enjeu démocratique puisqu'il permet de donner une voix au citoyen, en dehors des périodes électorales.

Ensuite, la diffusion de l'information, permise et facilitée par le numérique, porte des enjeux de transparence de la vie publique, particulièrement plébiscitée depuis ces dernières années. Cet enjeu est en lien avec l'enjeu de confiance du citoyen et donc d'image de marque de la collectivité que porte la transparence mais aussi par les dispositifs de sécurité à mettre en place par les collectivités pour protéger les données des citoyens.

Enfin, au-delà des gains déjà évoqués de co-construction de l'espace public, le numérique porte des enjeux économiques puisqu'il peut être vecteur d'attractivité du territoire, et financiers pour la collectivité puisque ces projets peuvent être coûteux.

- 2) Sécurité et e-inclusion sont les solutions aux contraintes posées par un outil numérique citoyen.

Un tel projet numérique porte un enjeu important de sécurité. Ainsi, les porteurs de projets devront respecter des contraintes d'une part d'accès à des données et des opinions personnelles mais aussi devront s'assurer de la non-manipulation de l'outil et de ses résultats dans le cadre d'un vote ou de la diffusion d'une information, par exemple. Le respect du RGPD (règlement général de protection des données) est une obligation qui obligera à réfléchir à la sécurité dès la conception du projet.

Ensuite, le numérique dans le cadre d'un projet de démocratie participative est utilisé pour inclure un maximum de personnes mais va également exclure les personnes qui ne sont pas agiles avec les outils numériques et ne sauront pas participer à travers ses outils. Il sera alors nécessaire d'offrir des espaces pour se former ou aider les citoyens dans ces situations. Enfin, les facilités offertes par le numérique permettent la diffusion d'informations mais n'autorisent pas la diffusion de fausses informations, d'informations trop fréquentes ou encore non vérifiées. Une vigilance et sensibilisation au comportement responsable sur internet doit être diffusée en interne. A l'inverse, certains élus et agents peuvent être réticents sur l'utilisation des outils, il sera alors nécessaire de les amener progressivement à cet usage par une acculturation orientée sur les gains de telles démarches.

- B) La poursuite de projet informatique repose sur la mise en œuvre de méthodes et outils mais aussi sur l'étude des bonnes pratiques d'autres collectivités.

- 1) Les projets de smart city reposent sur des objets connectés, les outils de big et open data et machine learning mais aussi sur des compétences nouvelles.

Un projet de ville intelligente, ou smart-city, incluant des services au plus près des citoyens afin de ne plus subir mais plutôt de profiter de la ville, met le besoin du citoyen au cœur du système et inclut pour cela des dispositifs de collecte de données. Il peut s'agir de capteurs ou d'objets connectés mais aussi des données de services publics et des données volontairement cédées. Ainsi la smart-city ou ville citoyenne repose également sur le big data et l'open data mais aussi sur l'intelligence artificielle et le machine learning pour le traitement des données dans le but de fournir un service au citoyen.

Toutefois, ces outils, complétés par des outils à large diffusion comme les réseaux sociaux, nécessitent le recrutement de ressources spécialisées telles qu'un data scientist et des community managers pour animer la vie citoyenne électronique.

Enfin, après avoir passé en revue les outils sur lesquels repose un projet de système d'information de ville intelligente, certaines méthodes facilitent le développement de ce projet en prenant en compte les besoins et attentes réels de l'utilisateur. Cette méthode de développement, dite agile, repose sur une interaction quasi permanente entre le client et l'équipe de développement. Elle évite les formulations préalables des besoins générant parfois des coûts supplémentaires et une inadéquation aux besoins du client.

- 2) La coconstruction des politiques publiques a déjà fait l'objet de démarches inspirantes.

D'abord, parmi les démarches qui peuvent nourrir une réflexion sur un projet de systèmes d'information, les démarches de mise en place d'une gouvernance des données en open data pour la plupart, compte tenu des obligations portées par la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) et la loi pour une république numérique. Les métropoles ayant fusionné leur système d'information avec leurs communes vont vers une mutualisation de plate-forme d'open data naturellement. D'autres initiatives à des échelles plus larges existent comme Open PACA au niveau régional ou Datalocale à un niveau départemental.

Une autre bonne pratique, souvent observée, est la mutualisation de la collecte d'information. Auparavant mené en silo, on trouve maintenant des camions de collecte d'ordures ménagères en capacité de collecter les données des compteurs d'eau permettant ensuite d'optimiser les circuits de collecte d'ordures ménagères, comme c'est le cas à Biarritz. Dans ce cas, les données sont utilisées pour déduire une information qui va servir à un autre service et un service va être utilisé pour collecter de l'information compte tenu de sa présence sur le terrain.

Ensuite, différents projets sont à examiner relativement aux possibilités offertes par des outils de coconstruction du projet de territoire. En effet, Mulhouse a permis à 2 500 personnes de contribuer à travers une plateforme ouverte en continue et cherche des pistes pour maintenir la dynamique initiée. Rennes offre un espace de débat citoyen sur sa plateforme en ligne pour le budget participatif à hauteur

de 5% de son budget d'investissement. Cet outil est complété par des réunions physiques, en accord avec la charte de la démocratie locale de la ville.

Enfin, même si le résultat a été un peu décevant par rapport à son contenu final, la « loi pour une république numérique » est un exemple de rédaction participative. De la même façon, des démarches similaires ont pu être menées en Islande et au Liban, toutes deux également limitées par leur processus législatif non adapté à ce type de démarche.

Les projets offrant un espace de participation aux citoyens sont de plus en plus fréquents et la participation ne se limite plus aux mêmes acteurs comme cela a été souvent le cas avant l'arrivée du numérique. Les outils et projets se sont développés pour couvrir les besoins nés de cette volonté de plus en plus partagée de contribution plus importante du citoyen tout en lui apportant un meilleur service public.

Aujourd'hui, notre collectivité souhaite mettre en œuvre un projet de développement de système d'information relatif à la démocratie locale.

Compte tenu de la volonté de voir développer un outil portant des fonctions diverses, il est proposé, pour mener à bien ce projet, de mettre en place une démarche projet que je me propose de diriger et qui reposera sur quatre grandes étapes que sont la mobilisation d'un collectif, une phase d'étude et de diagnostic, suivie d'une phase de concertation et d'analyse des mesures pour se conclure par l'établissement d'une feuille de route qu'il conviendra de mettre en œuvre.

II. Un projet d'outil de démocratie participative ne peut s'envisager sans participation citoyenne.

A) Un collectif doit être mobilisé autour de ce projet.

Ce projet va nécessiter plusieurs instances de décisions, travail et concertation.

D'abord, le comité de pilotage en charge de prendre les décisions stratégiques. Ses premières actions seront de valider les orientations de l'équipe projet. Par la suite, l'équipe projet aura pour mission de préparer les réunions du comité de pilotage présidé par le Président et constitué des élus en charge du numérique et des différentes compétences concernées par la numérisation. L'équipe projet sera constituée par les chefs de projets de la DSI qui auront à mettre en œuvre les différentes actions de la feuille de route et du délégué à la protection des données.

La troisième instance est une instance citoyenne qui sera réunie pour collecter les besoins en fonction des actions choisies et qui sera mise à contribution pour tester les applications développées.

B) Etudes et démarches préalables.

En premier lieu, une analyse sera menée pour identifier les facteurs ayant un impact sur le projet. D'abord, seront recherchées les échéances des contrats pouvant avoir un impact sur le projet. Ensuite, si le travail préalable au respect du RGPD, c'est-à-dire l'analyse des données et des traitements apportés, n'a pas encore débuté, ce travail doit être intégré dans ce projet. De plus, si d'autres aspects de la réglementation restent encore à couvrir comme l'ouverture de nos données, il faudra également en tenir compte dans notre projet. A la suite de cette première approche, une analyse de l'écosystème informatique devra alors être menée.

Dans le cadre de ce diagnostic, plusieurs aspects seront analysés. D'abord, les possibilités de mutualisation sur le territoire notamment pour un portail d'open data mais aussi l'état du développement d'outils comparables dans les autres communes de la Métropole. Ensuite, une étude de marché devra être menée pour identifier des outils en capacité de rendre le service attendu. Enfin, un diagnostic interne sera mené afin d'identifier le niveau de maturité des agents et des élus sur les outils informatiques. De plus, cette étape permettra également de collecter les réflexions et attentes des agents sur le sujet.

De plus, une étude de benchmark sera également menée auprès de collectivités de taille comparable afin de constituer une base de bonnes pratiques.

Les facteurs clés de succès de tels projets sont la mise en place d'une gouvernance partagée de la donnée d'une part, le recrutement de ressources compétentes dans ces projets pointus d'autre part, et enfin de disposer d'un écosystème à même de développer les outils / logiciels ou applications.

Pour ces trois points, il est proposé, en premier lieu, de travailler soit avec une structure existante si elle existe et que le comité de pilotage donne un avis positif, soit de développer un service partagé à l'échelle métropolitaine.

Ensuite, pour faire face au besoin de nouvelles compétences, il est proposé si les ressources le permettent de recruter un data scientist, de former l'ensemble des ingénieurs et techniciens aux savoirs minimum. En cas d'absence de possibilité de recrutement, un consultant extérieur pourra valablement fournir les conseils nécessaires à la bonne marche du projet en attendant le recrutement ou la formation de notre meilleur gestionnaire de bases de données sur le sujet. Enfin, une étude avec la direction du développement économique en charge de la politique numérique permettra d'appréhender l'écosystème. Un appel à manifestation d'intérêt pourra être lancé avec la direction du développement économique pour mobiliser des acteurs économiques autour des Civic-Tech.

En terme de délais, cette phase d'étude peut débuter dès à présent mais subira sans doute des délais supplémentaires du fait des échéances électorales à venir. En dehors de cette contrainte-là, le planning du projet est évalué à 9 à 12 mois d'études préalables, 6 mois de concertation, 3 mois d'analyse, 3 mois pour un accord sur la feuille de route.

C) Concertation et analyse.

A l'issue de ces différents diagnostics et compte tenu des besoins formulés (centre d'appels, information, avis sur projet, referendum), des réunions seront organisées pour permettre aux citoyens de contribuer. Une campagne de communication sera élaborée avec le concours de la direction de la communication pour faire connaître le projet. Les réunions pourront avoir lieu lors des réunions des comités de quartier. Des stands de « Design du service public » pourront également être mis en œuvre avec l'aide, par exemple, de la 27^{ème} Région, association qui assiste les collectivités sur ce type de démarche. La direction des relations avec la population sera mobilisée pour cette démarche.

Une assistance à maîtrise d'ouvrage pourra être missionnée pour coordonner toutes ces actions et apporté une image de neutralité à la concertation.

L'ensemble des propositions sera restitué dans un document qui fera l'objet d'une présentation au comité de pilotage qui pourra alors la compléter. Cette liste, complétée de propositions formulées à l'issue de la phase d'analyse et à la suite de concertations menées en interne, sera analysée en terme de coût du projet, d'échéance mais aussi en terme d'impact socio-économique / d'externalités positives et négatives. Les financements possibles (Région, Feder, Etat) seront également mentionnés.

D) Elaboration et mise en œuvre de la feuille de route.

L'analyse, menée à partir de la liste de propositions, sera présentée au comité de pilotage pour établir une feuille de route. Un projet de feuille de route, travaillé avec le Président, sera proposé et planifié en terme de ressources humaines et financières pour être mis en œuvre. L'analyse préalable réalisée servira de base à l'évaluation ex-ante réalisée à chaque démarrage de projet.

Après accord relatif à la feuille de route, cette dernière sera intégrée au schéma directeur informatique afin de s'intégrer dans le planning de déploiement de la direction des systèmes d'information.

Ces projets feront l'objet, à partir de l'évaluation ex-ante, d'une évaluation régulière sur les effets produits afin d'ajuster les fonctionnalités des outils mis à disposition du public.

Un outil de démocratie citoyenne est un outil qui peut rendre un service réel au citoyen et améliorer son expérience métropolitaine, limiter ce que l'on appelle les « irritants » en les anticipant ou en les signalant. Pour la réussite d'un tel projet, il ne faut pas seulement un bon outil ergonomique offrant les fonctionnalités attendues mais surtout une équipe en charge de lui donner vie, de l'animer pour que l'utilisateur trouve une offre permanente et pertinente. Enfin, il convient de prévoir des séances de formation aux outils pour la population afin qu'un outil inclusif ne soit pas vecteur d'inclusion mais aussi une conduite du changement importante dans les services avec l'arrivée de ce nouvel outil vecteur d'inquiétude chez les agents.