



Étude sur les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale - Volet 2

Synthèse thématique

Variable 3 : L'action des collectivités dans le domaine du numérique

Septembre 2020

Principales sources bibliographiques utilisées :

1. Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale – volet rétrospectif, CNFPT, juillet 2018.
2. *Les collectivités territoriales à l'ère du numérique*, sous la direction de CHEVILLEY-HIVER (Carole), HOUSER (Mathieu) et MARCEAU (Anne), L'Harmattan – 2019.
3. De la Smart city aux territoires d'intelligence (s), Rapport au Premier ministre confié à M. Luc BELOT sur l'avenir des smart cities, avril 2017.
4. Réussir la révolution numérique, le livre blanc de la FNCCR, août 2016.
5. « Aménagement numérique des territoires, Aménagement numérique et documents d'urbanisme », séminaire DREAL Pays de la Loire du 30 janvier 2012.
6. *Numérique : mutualiser pour innover et permettre l'égalité entre les citoyens/les territoires*, OpenData France-Déclic, 2020.

LES TENDANCES D'EVOLUTION CONSTATEES

DES TENDANCES LOURDES

➤ Une décentralisation de l'administration et de la vie « politique »

Le XXI^e siècle sera indéniablement celui des villes et celui des territoires. Selon l'ONU, les villes accueilleront 66 % de l'humanité en 2050. Cette croissance de la population se fait **surtout dans les zones périurbaines** avec des conséquences infrastructurelles, financières et écologiques à anticiper.

Ainsi, les collectivités territoriales qui, en France, gagnent au travers des lois de décentralisation, en autonomie politique et économique, devront plus que jamais s'adapter aux nouveaux enjeux, aux nouvelles dynamiques (et notamment à la « plateformisation des sociétés »), **et savoir toujours plus accueillir et inclure.**

À ce titre, elles doivent repenser les modalités de construction et de mise en œuvre du **service public local**, celles de l'exercice de la citoyenneté, ainsi que ce qu'elles font au travers des possibilités offertes par le numérique.

➤ Des collectivités aménageuses du territoire

Habilitées depuis 1999 à créer des infrastructures passives de télécom (article L1511-6 du CGCT), et pouvant, depuis 2004, devenir « opératrices » de communication (article L.1425-1 du CGCT), les

collectivités territoriales sont invitées, depuis la loi Pintat de 2009 (article L.1425-2 du CGCT modifié par la [loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 - art. 5](#)), à élaborer, en concertation avec les différentes collectivités concernées, des schémas d'aménagement numérique du territoire (SDANT).

Plus récemment, depuis le Plan France Très Haut Débit, les collectivités territoriales ont en responsabilité, dans le cadre de réseaux d'initiative publique soutenus financièrement par l'État et par l'Union européenne, d'apporter du très haut débit dans les territoires ruraux.

Dans ce cadre, « les collectivités territoriales construisent les réseaux THD, dans les 80 % du territoire où la rentabilité à court terme n'est pas suffisante pour les opérateurs privés. Elles financent aussi les dispositifs transitoires permettant d'améliorer les conditions d'accès à Internet (montée en débit sur cuivre, résorption des zones blanches et grises de téléphone mobile). »¹

De manière plus spécifique, le numérique a une incidence sur les bâtiments publics, qui dans leur conception et leur aménagement doivent évoluer pour pouvoir intégrer le numérique. Il invite en outre à revisiter de fond en comble la conception des halls d'accueil, des salles de réunion, des bureaux...

➤ **Un positionnement du numérique comme levier de modernisation du service public**

La plupart des collectivités engagées dans la transformation numérique s'entendent pour dire que **l'e-administration** doit rendre un service public local de meilleure qualité avec des moyens constants ou en baisse.

➤ **Une dynamique de numérisation « exponentielle » de l'action publique**

On assiste à une dynamique de numérisation exponentielle de l'action publique. Celle-ci est caractérisée par trois phénomènes principaux :

1. **La dématérialisation des relations administratives.** Celle-ci est en développement continu, y compris dans les rapports des citoyens aux administrations locales ;
2. **L'accumulation et le traitement croissants de données,** en quantité de plus en plus importantes, voire vertigineuses, constitués par des voies diverses (rapports et études « classiques », divers capteurs des villes, dont ceux de la vidéoprotection) ;
3. **L'utilisation de plus en plus fréquente d'algorithmes, permettant de traiter ces données** pour en déduire des orientations de l'action. Ainsi, les algorithmes s'utilisent de plus en plus à des fins de sécurisation (par exemple, pour repérer des zones ou des personnes porteurs d'un risque de délinquance), dans la prévention et la gestion des risques (pollution atmosphérique, inondations), dans le cadre de services de mobilité, de traitement des déchets, de distribution de l'eau et d'assainissement, de services énergétiques.

➤ **La mise en œuvre croissante de projets d'inclusion numérique**

Face au constat d'un isolement progressif de **publics non acculturés** au numérique, et des difficultés rencontrées par ces derniers dans leurs démarches administratives, de plus en plus de collectivités mettent en place des projets d'inclusion numérique. Ils se traduisent par exemple par une **aide physique** dans des lieux de proximité pour l'accès aux services numériques, un **travail**

¹ Source : « Réussir la révolution numérique », le livre blanc de la FNCCR, août 2016, page 32.

d'ergonomie des sites, voire par des **formations auprès des habitants** portant sur les usages du numérique.

DES SIGNAUX FAIBLES

➤ **La mise en place d'open data locaux**

À ce jour, plus de la moitié des grands acteurs territoriaux (régions, départements, métropoles et grandes agglomérations) est passée à l'open data. En revanche, moins de 10 % des collectivités de 3 500 à 50 000 habitants ont franchi le pas.

➤ **Une prise de conscience du coût du numérique local**

Rares sont les collectivités qui évoquent le coût global du numérique. Il est vrai que le numérique est annoncé comme vecteur d'économies budgétaires. Dans le même temps, le coût des infrastructures qui produisent, stockent, traitent, transmettent les données, le coût de leur adaptation, leur coût énergétique et environnemental (coûts de production et de recyclage des objets connectés, coût des courriels...) est important.

➤ **Le développement de stratégies de smart cities²**

L'e-administration explore de plus en plus la stratégie, encore en friche, des smart cities, qui peuvent notamment se concrétiser par le recours aux Civic Tech. D'après le rapport de 2017 sur la smart city, celle-ci est l'objet d'un double enjeu :

- 1) le **rapprochement aux besoins des habitants** et **leur association plus étroite à la décision publique** ;
- 2) la **possibilité pour les entreprises françaises de se positionner** , en faisant des smart cities locales leurs vitrines, dans un marché mondial qui est estimé entre 400 et 1 600 Md\$ en 2020.

➤ **Le développement par des acteurs privés d'activités d'intérêt général**

Des acteurs privés, en avance **au travers de** leur maîtrise des technologies du numérique sur **la récupération et la production des données** , développent des activités d'intérêt général, sans que celles-ci leur aient été confiées par la collectivité.

² Ou « Villes intelligentes »

LES PRINCIPAUX IMPACTS AUJOURD'HUI DU NUMERIQUE DANS LES ORGANISATIONS ET DANS L'EXERCICE DES METIERS

Les **métiers ne sont pas « révolutionnés »** par les modalités actuelles d'intégration du numérique dans les collectivités, y compris dans le cadre de projets d'e-administration.

Néanmoins, **les organisations et les activités** sont traversées par de **profonds changements**.

Les structures de l'administration se réorganisent selon **deux paramètres** ; **l'efficience interne** et la **proximité du public**.

Ces réorganisations s'appuient sur :

- 1) la mise en place **d'équipes mutualisées** (au niveau de l'accueil, des fonctions comptables...);
- 2) un **partage de l'information** au travers de bases de données administrées et d'outils collaboratifs ;
- 3) l'apparition de **fonctions et services spécialisés** sur les services numériques ;
- 4) le développement de **logiques plus horizontales** de travail et de prise de décision.

L'intégration du numérique fait émerger de **nouveaux besoins de compétences** dans les collectivités, que ce soit en ce qui concerne les activités quotidiennes que doivent réaliser les agents, ou plus spécifiquement en ce qui concerne la gestion des données et de l'information : pour collecter, stocker, sécuriser, traiter, exploiter et mettre à disposition ces ressources le cas échéant.

On relève notamment :

- 1) Une évolution forte des métiers de **gestionnaires** dans la suite de la mise en place de processus dématérialisés ;
- 2) L'évolution des fonctions d'**accueil** vers un « accueil médiateur » nécessitant une formation continue des agents en termes de culture territoriale et de pratiques d'accompagnement (information, orientation...) ;
- 3) Le déplacement de la **fonction de support technique** des DSI vers une fonction de co-production du service avec les directions et les agents métiers ;
- 4) L'importance du rôle **des services RH** dans l'accompagnement des mobilités internes et dans le développement des compétences des agents, en lien au déploiement du numérique.

En outre, émergent de nouveaux métiers « experts » qui resteraient difficiles à recruter de par la concurrence forte et l'attractivité du secteur privé : community manager, chief data officer, chief digital officer...

Le management est particulièrement impacté par le changement numérique dans les collectivités :

- 1) La mise en place des changements liés au numérique nécessite une implication et un portage fort de la part des managées et managers. Or, il est constaté qu'ils n'ont pas tous une culture du numérique et la mesure de son utilité, comme une capacité à accompagner les évolutions de l'activité des agents qui en découlent ;

- 2) Le numérique contribue au partage de l'information et à des relations plus horizontales, ce qui soulève de leur part des questionnements quant à une éventuelle dépossession de leur autorité.

LES ENJEUX A PRENDRE EN COMPTE DANS LA SUITE DE LA DEMARCHE

Il existe une « **ambivalence intrinsèque du numérique** » : la puissance transformatrice du numérique au sein des collectivités peut être à la fois porteuse d'autant de progrès que de risques et contraintes. En ce sens, l'ère du numérique ne peut se faire sans l'administration, sans l'État, mais aussi et surtout sans les collectivités territoriales.

LE POSITIONNEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

➤ Des opportunités

Le numérique, c'est la promesse de **gains d'efficacité** et la possibilité de libérer les agents des tâches qui ne créent pas de valeur.

C'est la possibilité de redéployer l'activité des agents vers des tâches moins répétitives, plus riches d'un point de vue humain, en termes d'ingénierie, d'expertise et d'innovation de l'action publique. C'est la possibilité d'une **qualité renforcée de l'action de service public**.

C'est aussi la promesse, au travers des « open data », d'une **meilleure répartition de l'information**, et du même coup **de l'expertise**, entre les citoyens et les responsables locaux.

C'est par ailleurs la possibilité de multiplier les occasions de **dialogue démocratique** entre des citoyens mieux informés et les décideurs locaux, de donner plus fréquemment aux premiers l'occasion de se prononcer sur les choix de politique publique locale.

➤ Des risques

Les risques de renforcement de la **fracture numérique** sont connus. Ils peuvent entraîner des répercussions en chaîne d'exclusion politique.

Il existe également un risque de **perte de souveraineté de l'action publique**. Avec la progressive privatisation de certains services, des collectivités pourraient perdre la maîtrise de la donnée, des outils, des logiciels métiers, des applications smartphone en lien à l'action publique. En outre, le coup d'avance de certains acteurs privés sur la production et la possession de données et le développement de leurs propres services d'intérêt public, comme l'influence qui est la leur en termes de législation sur la protection des données, peut contribuer à diminuer le poids politique de l'action publique.

Il existe en outre un risque de **déshumanisation des villes**. « L'algorithmisation » de la décision publique peut entraîner un recul de l'importance de l'opinion citoyenne, malgré la multiplication des « démarches » participatives. Le royaume de la donnée accompagné de l'automatisation de son traitement peut, en effet, de plus en plus éclipser le poids de la discussion politique en appuyant les choix publics exclusivement sur des données et sur leur traitement technique. Ces dérives potentielles pourraient ainsi renforcer la défiance des citoyens dans les technologies et l'usage des données, en particulier personnelles.

Ce recours aux algorithmes se heurte également aux impératifs de transparence et d'égalité de traitement au regard du risque d'**opacité de décisions politiques** :

- non compréhensibles pour le « commun des mortels » qui n'est pas familier des algorithmes ;
- possibilité de biais, de discriminations cachées, qui peuvent avantager ou désavantager en raison du sexe, de l'origine, de la localisation géographique... ;
- enfin, il existe un risque majeur d'arbitraire de la décision, par le fait même qu'elle serait prise « mécaniquement », sans qu'une part soit laissée à l'appréciation humaine et à la délibération politique - ce qui pourrait aller à l'encontre de l'appréciation du ou de la juge en charge de la légalité des actes administratifs.

L'apparente convergence entre le renforcement du système démocratique et le ciblage du marché international des data et de l'intelligence artificielle, tel qu'elle s'exprime au travers de **la stratégie des smart cities**, n'est pas sans contradictions. Elle pourrait conduire à ce que les villes ne soient que de purs « **systèmes d'exploitation** », les citoyens de purs « **clients** » et « fournisseurs de données » ...

Dans ce cadre, le positionnement des **collectivités territoriales** comme « **tiers de confiance** » garantes du service public et de la cohésion sociale est une question primordiale.

Ce positionnement semble nécessiter que les collectivités territoriales soient en capacité :

- de mettre « l'usager » et l'« **expérience citoyen** » au cœur de la stratégie publique ;
- d'expliciter les problèmes qu'elles entendent résoudre, au titre de leur mission de service public, et les besoins qui sont les leurs ;
- de discerner dans les outils et solutions numériques existants, ceux qui peuvent les y aider, leurs atouts et limites ;
- de savoir évaluer, avant leur mise en œuvre, l'adaptation des réponses que les professionnels du numérique et le marché leur proposent, au regard de leurs besoins ;
- d'acquérir une culture du numérique et une compétence partagée sur la donnée ;
- de maîtriser finement, dans un contexte de massification des objets connectés et des données collectées, les enjeux relatifs aux conditions de sécurité des infrastructures et des données, et savoir les évaluer.

LE POSITIONNEMENT DU CNFPT

L'intégration du numérique par les collectivités, au titre d'une action de service public de qualité, et le développement de leurs capacités d'innovation en la matière, passent par :

- 1) un processus long qui devra être « apprenant » et adapté à la diversité des situations des collectivités territoriales ;
- 2) des démarches fortes de mutualisation dans le « rapport de force » nécessaire aux acteurs privés, pour la mise en place des infrastructures nécessaires, pour le financement de la transition numérique ;
- 3) des actions de formations qui, tout en s'adressant aux agents, s'adressent également et plus largement aux collectivités en tant qu'entités.

Ils nécessiteront, en outre, le développement de partenariats **entre les collectivités et les écoles** proposant des spécialisations relatives aux smart cities, l'embauche d'ingénieurs et ingénieures semblant sur ce point indispensable.

DES BESOINS SPECIFIQUES DE MONTEE EN COMPETENCE ?

Les sources documentaires que nous avons exploitées et les entretiens exploratoires que nous avons réalisés font ressortir des besoins spécifiques de montée en compétences des collectivités portant sur :

- leur capacité à construire un projet global d'e-administration ;
- leur capacité à manager sa mise en œuvre au travers de nouvelles formes de pilotage de l'activité de leur service, de nouvelles formes d'organisation, des méthodes plus agiles ;
- leur maîtrise des enjeux globaux des outils numériques et des données leur permettant de comprendre l'architecture générale des projets, les fonctionnalités, les questions de sécurité, d'interopérabilité et de réversibilité ;
- leurs capacités à consolider une gouvernance pour :
 - négocier des modes de coopération public/privé,
 - fiabiliser, réguler, contrôler les conditions de mise en œuvre des services privés,
 - garantir la complémentarité et la continuité des services publics,
 - s'inscrire en garant de la protection des données des citoyens.