

Gouverner le numérique d'une métropole : l'exemple de la Métropole européenne de Lille

Par Bruno CASSETTE

Directeur général des Services de la Métropole européenne de Lille

Cathy BUQUET-CHARLIER

Chargée de mission auprès du DGA du Pôle Développement économique et emploi, Métropole européenne de Lille

Julien COISNE

Directeur Information géographique, Métropole européenne de Lille

Dimitri MANCHUELLE

Chef de mission stratégique Aménagement numérique, Métropole européenne de Lille

et Thomas VINCENT

Directeur Recherche et développement, Métropole européenne de Lille

L'essor du numérique constitue un facteur important de transformation de nos villes et de la relation de nos administrations avec les usagers et habitants de nos territoires. Tous les domaines sont concernés, qu'il s'agisse, entre autres, de la mobilité et de la gestion des flux, de la préservation de l'environnement, de l'accompagnement des entreprises et de l'activité économique, de l'inclusion sociale ou encore de l'aménagement urbain. Les collectivités territoriales sont confrontées à ces évolutions multiples qui bouleversent les modes d'élaboration des politiques publiques. À ce titre, sans certitude sur les impacts réels de leurs actions, les collectivités ne *peuvent* prendre le risque de ne pas investir ces sujets pour contribuer à développer sur leurs territoires les infrastructures, services et usages, selon le triptyque usuel. Dans la Métropole européenne de Lille (MEL), cet engagement se traduit par la désignation, au sein de l'exécutif, d'un élu en charge du numérique, Akim OURAL, et par l'existence d'entités en charge à la fois de la ville intelligente et de l'aménagement numérique du territoire. Notre principal enjeu réside aujourd'hui dans le pilotage de cette révolution numérique, au service d'un développement équilibré et durable de nos territoires. Ce pilotage consiste à faire de nos villes des « concentrés d'intelligence » et nécessite de relever trois défis majeurs que sont la gouvernance, le développement des infrastructures numériques et la gestion des données.

Un enjeu stratégique pour les territoires

Sur les plans économique, social ou culturel, l'ensemble des acteurs (ménages, entreprises, services publics) perçoit l'importance d'avoir accès aux réseaux modernes d'information et de communication, quelle que soit leur localisation. C'est *l'enjeu territorial* de la société de l'information. Désormais, les facteurs-clés ne sont plus seulement l'offre de technologies nouvelles mais le rythme de diffusion de ces technologies sur les territoires et leur coût, en raison de leur contribution majeure au développement local. Plusieurs exemples montrent combien, par les évolutions qu'elles provoquent ou qu'elles accompagnent, les technologies de l'information structurent et dynamisent les territoires. Les TIC sont d'une importance stratégique pour les systèmes d'information des

entreprises et le développement du commerce « B2C » (*business to consumer*) qui caractérisent les entreprises innovantes mais concernent désormais toutes les entreprises de l'économie traditionnelle soumises aux processus de dématérialisation des procédures (places de marché, téléprocédures, commandes en ligne...). La présence de réseaux de communication performants devient une condition *sine qua non* au développement des entreprises. De même, les évolutions du temps de travail conduisent le plus souvent à une réorganisation des activités pour lesquelles les TIC jouent un rôle important de facilitateur. Les modes de vie évoluent et renforcent les revendications en faveur d'une desserte équilibrée des territoires en réseaux modernes de communication. Les technologies sont aussi un outil essentiel pour la réforme de l'État. De plus en plus présents dans les grands services collectifs (santé, éducation, culture, accès aux services administratifs...), les TIC peuvent contribuer à l'amélioration de leur efficacité, leur simplicité, leur accessibilité et leur transparence. Elles permettent à l'État d'améliorer sa performance interne et de maintenir des services de proximité de qualité. La société de l'information contribue ainsi à une « géographie des réseaux » qui offre un cadre favorable à la recomposition des territoires. Grâce aux réseaux de communication, les acteurs locaux disposent d'un outil adapté à leurs projets de collaboration et de structuration territoriale. C'est pourquoi toutes les études réalisées sur les facteurs de compétitivité et d'attractivité des territoires révèlent le rôle déterminant des TIC, au point que désormais, c'est davantage l'absence ou la pénurie d'infrastructures de télécommunications qui structure le territoire que, la présence de tels réseaux. Certaines d'entre elles soulignent en particulier le risque pour le développement local de rester en dehors de cette dynamique nécessaire (bien que non suffisante). Les petites et moyennes entreprises n'hésitent plus à lier leur implantation à l'offre de réseaux de communication adaptés.

Ce mouvement ne doit pas être sous-estimé car il contribuerait à créer de profondes fissures au cœur même de territoires. Ce mouvement renforcerait le phénomène de polarisation territoriale auquel les réseaux ont largement contribué au profit des agglomérations. Cette réalité est aussi à prendre en compte si l'on veut éviter tout risque de « déménagement du territoire ». Or aujourd'hui, on constate déjà des décalages entre agglomérations et des écarts sont en train d'apparaître, voire de se creuser, y compris au cœur de certains territoires apparemment homogènes. La desserte du territoire en réseaux à très haut débit constitue donc un enjeu stratégique majeur qui ne peut plus faire l'économie d'un engagement politique volontariste. Comme les routes ou les voies ferrées en leur temps, les choix en matière de technologies de l'information et de la communication auront un effet durable sur le développement économique, l'emploi et par conséquent sur l'équilibre social et culturel du territoire. C'est donc un chantier de longue haleine, rendu plus difficile par l'évolution rapide et souvent imprévisible des technologies autant que par la diversité des usages, mais essentiel pour l'avenir de notre société.

La smart city comme outil de gouvernance de l'action publique

La ville intelligente, ou *smart city*, est une ville qui sait tirer parti des capacités accélératrices et de l'agilité du numérique. Elle s'attache à utiliser au mieux les technologies, les données, l'intelligence artificielle, la dématérialisation, etc., pour être au rendez-vous de la transformation de la société, en général, et de l'amélioration de la relation à l'utilisateur, à l'habitant, au citoyen, en particulier. L'intelligence qui qualifie alors la ville détermine non seulement une capacité à relier et mettre en connexion des informations mais définit aussi de nouvelles formes d'interactions entre les individus entre eux et avec leur environnement matériel, physique et social qui passent par des supports et des modalités de plus en plus divers et originaux. Dans ce contexte, la ville, vue autant comme espace urbain que comme espace qui fait société, peut prétendre à devenir une ville optimisée, connectée et partagée. L'intelligence se place alors au service du *bien vivre* et intensifie et optimise la capacité pour l'utilisateur, l'habitant, le citoyen tout comme le consommateur, à accéder à des services en phase avec ses aspirations et son mode de vie, que cela soit en matière de mobilité,

d'éducation, de formation, de santé, de travail, de logement, de consommation, etc. Elle questionne, à ce titre, tous les registres et échelles de l'action publique, les modalités d'implication citoyenne et les modes de gouvernance territoriale. Elle impacte également les nouveaux modèles économiques et ce, d'autant plus qu'elle intervient dans des contextes budgétaires de plus en plus contraints. En faisant de la ville intelligente une bannière stratégique de son action, la Métropole européenne de Lille s'inscrit dans une approche centrée sur l'usager et de co-création de ses politiques publiques. Cette démarche de *design* des politiques publiques a fortement contribué à sa désignation comme Capitale mondiale du *design* en 2020. Cette approche trouve sa traduction dans différentes formes comme :

- Le développement d'une plateforme de participation citoyenne couplée à des travaux de co-construction élaborés avec les habitants, les communes et les services de la MEL, démarche qui a été primée par les trophées de la participation citoyenne en 2018 ;
- La création d'un événement de référence du numérique, le « Grand Barouf du numérique », et de sa communauté d'innovation associant plus de cent cinquante intervenants ;
- L'accompagnement et la mise en réseaux des tiers-lieux du territoire avec une focale particulière sur ceux situés en quartier prioritaire ;
- Le soutien à l'initiative de centres sociaux qui ont décidé de mettre leur réflexion en commun pour que le numérique soit un vecteur de simplification dans la vie quotidienne des habitants ;
- La transformation numérique des commerçants du territoire avec le projet Enjoy-MEL ;
- La création d'une application pour faciliter le quotidien des habitants de la métropole en réunissant toutes les informations pratiques disponibles (Melcome) ;
- L'ouverture des données.

Le développement des infrastructures

Mais pour être un territoire riche en services numériques, notamment publics, au travers de projets de *smart city*, une métropole se doit au préalable d'être suffisamment pourvue en réseaux fixes et mobiles. Les infrastructures sont indispensables au développement des usages. Elles requièrent des investissements importants que les opérateurs privés ont parfois du mal à mobiliser pour suivre le rythme des attentes des territoires et des habitants. En effet, comme évoqué plus haut, la priorité pour la collectivité ne réside pas dans la disponibilité d'une technologie mais dans son rythme de diffusion auprès de sa population. Les usagers sont aujourd'hui très sensibilisés aux innovations largement médiatisées et sont très désireux d'y accéder rapidement. La fibre optique est, à ce titre, un « *must* » dans les réseaux fixes, et les standards actuels de la 4G et des réseaux très bas débit LoRA et SIGFOX seront bientôt supplantés par la 5G. Pour autant, dans les métropoles, l'histoire a fait que l'installation de ces réseaux, contrairement aux routes, aux réseaux d'eau ou d'électricité, n'est pas sous maîtrise d'ouvrage publique, mais l'affaire des opérateurs privés. Cet état de fait, inscrit jusque dans la réglementation européenne, implique pour les métropoles une prise d'initiative politique si elles veulent rester, sinon maîtresses de leur destin, *a minima* impliquées dans le développement des infrastructures numériques sur leur territoire. Car si les métropoles, fortes de leur densité (synonyme de rentabilité à court terme pour les opérateurs de réseau), n'ont de ce fait pas à financer le développement des infrastructures, elles voient leur marge de manœuvre réduite à la négociation avec des intérêts privés lorsqu'il s'agit de maîtriser la construction de ces réseaux pourtant vitaux pour les territoires. Par exemple, dans le cas des réseaux FttH, la forte mobilisation des collectivités a conduit l'État, dans son Plan France Très Haut Débit, à organiser une gouvernance de la construction d'un réseau mutualisé en fibre optique au travers d'un système de conventionnement avec les opérateurs dépoteurs et les collectivités porteuses d'un STDAN. Reste que ce cadre, s'il garantit la bonne répartition des investissements sur le territoire national, protège assez peu les collectivités des choix des partenaires privés. Ainsi la MEL, qui fut la première à signer ce type de convention en

2013, fut également la première à la dénoncer face à un opérateur (SFR) qui n'en respectait pas les termes et, en tout premier lieu, le calendrier. Il aura fallu dix-huit mois de procédure pour obtenir un arbitrage ministériel (par un constat de carence) permettant à la collectivité de redevenir maîtresse de son « destin numérique ». Si les règles et les arbitrages sont du niveau national, la recherche d'une solution reste au niveau local. La MEL fut également la première collectivité à lancer un Appel à manifestation d'engagement d'investissement, ancêtre de l'AMEL, afin de recomposer le paysage des acteurs du déploiement. Ce positionnement en autorité organisatrice, peu naturel en zone où l'initiative privée prévaut, aura pu s'établir à la condition d'une forte volonté politique et au prix d'une bataille d'un an et demi avec un opérateur national aux moyens considérables.

Ce modèle basé sur l'initiative privée s'étend à tous les réseaux numériques, et si l'exemple des déploiements FttH est particulièrement parlant dans la décennie 2010, que dire de la prochaine 5G ? Cette dernière technologie promet l'avènement de l'Internet des Objets, du Très Haut Débit mobile, du véhicule autonome, etc. La couverture 5G des métropoles se posera également en pré-requis des projets de territoire de la décennie à venir, et pour autant, là non plus, les métropoles ne seront pas maîtres d'ouvrage de son développement qui requiert un nombre croissant d'antennes et des investissements importants. Cette contradiction demeure sans doute la plus grande énigme de la répartition des compétences entre acteurs dans le numérique. Voilà plus de quinze ans que l'on refuse aux collectivités locales le statut d'opérateurs de télécommunication alors que cela aurait pour conséquence de soulager les opérateurs actuels de la charge financière d'investissement dans la couche réseau et de leur permettre de se consacrer davantage à l'offre de contenus. Les collectivités sont amenées, par le mouvement de la décentralisation, à prendre en charge des politiques tout aussi complexes que celle des télécommunications (transport, déchets, énergie...) sans pour autant les exercer en régie. Il s'agit ici de favoriser un autre modèle économique s'appuyant en majorité sur la concession de service public pour créer et gérer des réseaux de communications électroniques ouverts – ou neutres, pour le dire autrement.

Le défi des données

Depuis juin 2015, la MEL s'est engagée dans une stratégie *Open Data* ambitieuse avec une volonté de transparence et d'efficacité des politiques locales. L'*open data* est un objet vivant, pensé collectivement et qui s'inscrit dans les politiques publiques. Il se matérialise dans une plateforme web opendata.lillemetropole.fr et une gouvernance simple. L'objectif est de mettre à disposition du public toutes les données ouvertes possibles, et de créer ainsi de la valeur économique et sociale sur le territoire. L'*open data* traite de données dites brutes qui, une fois organisées et traitées, offrent de l'information. Une utilisation sensée de cette information peut alors enclencher un cercle vertueux et permettre la transformation de l'information en connaissance puis en compétence.

Mais l'*open data* métropolitain n'est pas qu'un site Internet, c'est aussi l'animation d'un réseau d'acteurs du numérique et des expérimentations ayant notamment permis, à ce jour, d'ouvrir l'accès à la plateforme à l'ensemble des quatre-vingt-dix communes du territoire. À une échelle plus internationale, l'*open data* de la MEL se traduit aussi par un partenariat avec Waze, via *Opendata-soft*, permettant un échange de données gagnant-gagnant avec l'outil de navigation. La MEL diffuse en *open data* différentes données dont, par exemple, la fermeture des voiries pour cause de travaux, ce qui permet d'enrichir le contenu de Waze et, de fait, le service rendu à ses utilisateurs. En retour, Waze renvoie toutes les informations liées aux alertes et bouchons sur le territoire métropolitain. Ces nouvelles données permettront d'améliorer la connaissance du territoire et, à terme, le service aux usagers (connaissance complémentaire sur les flux routiers grâce à une approche par l'usage).

Toutes ces démarches autour de l'*open data* s'inscrivent évidemment dans une dimension plus large des données, intégrant les questions liées au Règlement général sur la Protection des Données

(RGPD) ou encore aux données plus spécifiques au territoire ou aux différentes compétences métropolitaines. Dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie numérique, la MEL s'intéresse tout particulièrement à la place des données dans son organisation et à leur valeur au profit du territoire, autrement dit à la création d'un service public métropolitain des données (SPMD).

Face à l'accroissement du volume des données ainsi qu'aux défis du développement territorial à relever, les collectivités comme la MEL peuvent s'appuyer sur un patrimoine immatériel et historique important qu'il convient de valoriser. Ce patrimoine immatériel s'apparente au patrimoine matériel et physique traditionnel. Il naît des investissements de la collectivité et génère des coûts (production, connaissance, maintenance). Pour être valorisé, ce patrimoine nécessite la mise en place d'une gouvernance adaptée :

- Une *gouvernance politique* car les données sont un formidable outil d'aide à la décision. À terme, il faut imaginer un vice-président en charge des données ! Il paraît nécessaire de bénéficier d'un portage politique fort pour veiller à la cohérence des actions de chacun tout en luttant contre les concurrences et volontés de pouvoir : « partager les données, c'est aussi partager le pouvoir ».
- Une *gouvernance territoriale* car les données sont un vecteur d'intelligence au service d'un développement optimal du territoire. On peut citer ici les démarches autour de l'intelligence artificielle et de la prospective (pour ne pas dire *prédictibilité*) territoriale.
- Une *gouvernance purement technique* pour se cantonner à la mise à disposition d'un catalogue auprès des acteurs publics (voire privés) locaux *via* une infrastructure SI robuste et adaptée.

Au-delà de la transformation digitale des administrations, un SPMD gouverné aboutira à convertir l'information en valeur à une seule condition : revoir l'organisation des collectivités pour mettre les données au cœur du système, autrement dit : la *data* comme point commun de toutes les politiques publiques dans le but de construire un référentiel partagé d'un territoire. Le SPMD ne doit pas être uniquement une réponse aux obligations réglementaires auxquelles doivent faire face les collectivités : CADA, OpenData ou encore INSPIRE. Gouverner les données ouvre une réelle opportunité de valorisation de ce capital virtuel. Mais valorisation est-il synonyme de rétribution financière à l'ère de la libération des données ? Deux scénarii basiques de valorisation émergent naturellement :

Scénario 1 : Payer pour utiliser des données existantes.

Plusieurs collectivités ont travaillé à l'élaboration de licences spécifiques liées à la réutilisation des données. Une méthode « à la Google » consistant à promouvoir la gratuité pour les utilisateurs occasionnels (type particuliers, citoyens payant déjà ce service dans leurs impôts) et la facturation pour les utilisateurs professionnels (qui consomment les services et les données plusieurs milliers de fois par jour grâce à des robots ou des développements informatiques spécifiques). Mais dans ces situations, sont-ce les données qui sont payantes, ou le service de mise à disposition ? Peut-on imaginer que certains ré-utilisateurs s'acquittent d'un abonnement annuel ou d'une redevance ? Dans cette hypothèse, la collectivité développe la possibilité de valoriser le service rendu sur les données et non les données elles-mêmes (stockage, hébergement, maintenance) tout en engageant sa responsabilité sur les jeux de données proposés : droits des données, RGPD, fiabilité, disponibilité, etc. Toutefois, il est nécessaire d'être attentif à ce que la mise en place d'un principe financier sur les données autorisant la revente ne soit pas un frein au développement des données elles-mêmes et donc à la connaissance du territoire, à la prise de décision et à la mise en œuvre de l'action publique.

Scénario 2 : Payer pour produire des données spécifiques non encore disponibles ou nécessitant une mise à jour.

Il est aussi envisageable de penser plutôt à une mutualisation de l'acquisition des données. Élaborée dès l'aval, cette stratégie permet aux collectivités de cofinancer la production ou l'achat de

données référentielles spécifiques (par exemple, des imageries aériennes avec Enedis et GRDF pour la MEL).

Aujourd'hui, la MEL multiplie les canaux d'acquisition de ces données pour lisser les coûts et permettre d'investiguer de plus en plus de champs de compétences différents : réalisation en régie, achat sur étagère, production par un prestataire, recours au *crowdsourcing* (Waze ; OpenStreetMap) sont autant de méthodes d'acquisition permettant d'étoffer à moindre coût l'entrepôt de données. Historiquement, certaines collectivités ont préféré opter pour du troc. Et pourquoi pas une politique de financement participatif type *crowdfunding* en direction des principaux consommateurs de données sur le marché (voir par exemple la démarche MEL Makers en partenariat avec KissKissBankBank) ?

Ces deux scénarii peuvent être alternatifs ou cumulatifs, tout dépendra de la définition des données retenue (tableau alphanumérique ou service global complexe ?) et bien entendu de la capacité des collectivités à se réinventer en modernisant bon nombre de fonctions supports (budgets, commandes et marchés publics, SI, information géographique, affaires juridiques, modernisation et performance, etc.).

Chacun aura compris, à la lumière de ces quelques perspectives, que la question du numérique, de sa déclinaison en actions et en services publics et de sa gouvernance, va occuper de manière croissante les collectivités locales, au regard de leur responsabilité de développement des territoires.

Le numérique à la Métropole européenne de Lille

La Métropole européenne de Lille a pris en 2014 un tournant important dans la place qu'elle donne au numérique pour bien vivre dans sa ville et bien vivre sa ville. Ainsi, la MEL s'est attachée à développer le numérique comme :

1) une fonction ressource au service de l'administration et de la relation aux usagers ;

2) une politique publique en propre au service :

- a) de l'aménagement numérique du territoire pour améliorer la desserte du territoire en infrastructures de télécommunications fixes et mobiles ;
- b) d'une vision de la ville optimisée, connectée et partagée qui tire parti des capacités accélératrices et de l'agilité du numérique pour doter la ville d'une intelligence collective ;
- c) de l'évolution et de la transformation des modes de vie, d'échanges et de production (économique, artistique, culturelle, éducative...)

3) un vecteur de développement de l'emploi en appuyant la transition numérique des secteurs d'activité dits traditionnels.

Cette dynamique s'est appuyée sur un réseau d'entreprises dense, sur l'organisation du territoire autour de parcs d'innovation dédiés (Euratechnologies, Blanchemaille, Plaine Images et AGtech) et sur des opérateurs qui ont fait à nos côtés le pari d'expérimentations à grande échelle pour la 4G puis demain pour la 5G dans le métro avec Orange, mais aussi avec le projet « So Mel So connected » pour une gestion optimisée des réseaux d'énergies avec EDF, ERDF., l'interopérabilité des transports en lien avec Keolis et Transpole, ou le centre d'hypervision pour la production et la distribution de l'eau avec Véolia et Ileo.

En juin 2016 a été adoptée une Stratégie « #résolument digitale » pour la métropole et la mise en place d'une communauté d'innovation du numérique en appui de l'organisation du « Grand Barouf du numérique », lieu de débats et de controverses sur la place du numérique dans la société.

Dans le domaine plus spécifique de la ville intelligente et dans une acceptation qui, non seulement, traite de l'optimisation de la gestion des réseaux urbains et de l'accès et de la disponibilité des services de vie quotidienne, mais qui développe aussi les outils en faveur d'une solidarité et d'une transition numériques, les réalisations récentes portent sur la mise en place d'une plateforme *open data*, de Melcome, et sur le développement de la carte de vie quotidienne métropolitaine en s'appuyant sur la compatibilité avec la Carte PassPass, carte historiquement dédiée au déplacement des métropolitains.

Le développement de la plateforme numérique Enjoy-MEL, au-delà de la mise en visibilité de leur offre, permet aux commerçants de proximité d'appréhender le numérique en faveur d'une gestion plus actuelle de leur relation client. Cette plateforme lancée en mars 2018 permet aussi de donner de la visibilité aux points d'intérêt culturels et patrimoniaux du territoire, aux services à la personne et aux offres des artisans. À ce jour, trente communes sont partenaires de l'initiative et plus de mille quatre cents commerçants ont référencé leurs offres sur la plateforme.

L'installation des « jeudis du numérique » contribue à la mise en relation des acteurs publics avec les pourvoyeurs de solutions, notamment celles portées par des PME et des start-ups. Sur le premier semestre 2018, quatre jeudis du numérique se sont tenus sur les thèmes « Commerce de proximité et tourisme », « Bâtiment intelligent », « Transports intelligents », « Jeunesse et numérique », avec à l'agenda deux jeudis sur « sport et numérique » et « numérique et bien vieillir ».

Le maillage du territoire par des tiers lieux labellisés est engagé, avec pour objectif de soutenir la création et le développement de trente tiers-lieux, lieux collaboratifs de travail partagés et vecteurs d'innovation sociale. Au-delà, l'objectif est de mettre en réseau et de créer des services communs pour la centaine de tiers-lieux d'ores et déjà référencés.

La MEL a également créé un collectif partenarial associant entreprises de la construction, opérateurs des réseaux d'énergies, acteurs académiques et un cluster de PME/PMI travaillant sur les capteurs et l'Internet des Objets. Ses missions : partager les expertises en matière d'innovation sur l'efficacité énergétique, le bâtiment et la mobilité intelligente... et proposer des expérimentations au plus proche des besoins et de la réalité des habitants et usagers.

Parallèlement, la MEL est partie prenante dans :

- Le développement de l'incubateur AGTech avec pour enjeu le développement de start-ups dont les marchés sont liés aux technologies numériques pour l'agriculture ;
- Le déploiement des actions des centres sociaux connectés pour développer avec la population et les usagers un faisceau d'initiatives « numériques » pour réduire la fracture numérique et adapter la réponse numérique à leur réalité ;
- Le lancement d'un appel à projet sur l'*open data* et la résilience des réseaux urbains avec l'objectif de proposer des solutions opérationnelles de résistance des systèmes techniques urbains, d'absorption des risques et de récupération ;
- Le développement de laboratoires d'usages comme le L.I.V.E visant à favoriser l'innovation inclusive autour des nouvelles urbanités et le Pôle des arts et cultures numériques, laboratoire citoyen des données.