

Organisation et management

Quelle gouvernance pour les projets smart

LA NOTION DE GOUVERNANCE EST INTRINSÈQUEMENT LIÉE À LA SMART CITY. Souvent associée au dialogue avec les citoyens, elle inclut également le management des services de l'administration, l'organisation du projet entre diverses parties prenantes, l'attribution de responsabilités. Cette gouvernance dite "de projet" s'avère être un enjeu majeur pour les collectivités qui doivent surmonter le traditionnel fonctionnement en silos de l'administration afin de concrétiser leur ambition smart city.



city?



Un projet smart city porte la transversalité dans son ADN. Il implique de travailler en concertation, de repenser les modes de pilotage, les processus de décision, la coordination, de briser les silos de l'administration, de mutualiser et partager les ressources. Autant de défis auxquels sont confrontées toutes les collectivités qui, « avant de rendre "smarter" leurs politiques publiques de mobilité ou d'énergie, par exemple, doivent mettre en place une organisation agile », avertit Guillaume Baumgartner, directeur général adjoint du cabinet Espelia et expert Ville intelligente et Energies. C'est un sujet à repenser en amont, sans quoi la mise en œuvre du projet smart city se révélera compliquée. Christophe Legrenzi, président d'Acadys France et expert Stratégie et Management, complète : « les projets de smart city sont avant tout des projets de transformation, de reengineering des processus, de réorganisation ».

Adapter la gouvernance est donc un enjeu prioritaire ; et une opportunité à saisir pour remettre en question le fonctionnement de l'administration. Objectif : gagner en efficacité afin de répondre au mieux aux besoins du territoire et des citoyens. En réinventant la gouvernance, chaque service pourrait être mieux utilisé, les dépenses publiques rationalisées, les actions optimisées, les politiques publiques élaborées avec cohérence.

Si les bénéfices sont nombreux, la démarche est difficile. Dans son rapport "Villes intelligentes, smart, agiles : enjeux et stratégies de collectivités françaises" publié en mars 2016, le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) constate que « l'évolution des modes de travail en interne, liée à la dématérialisation et aux nouveaux modes de collaboration transversale, est encore limitée par la tradition de travail en silos. Malgré la création de structures transversales, les directions métier sont encore très soucieuses de leurs prérogatives et la difficulté d'intervenir auprès d'elles pour proposer de nouveaux projets, réorienter des projets existants ou encore pour en abandonner des non pertinents est souvent pointée ». Dès lors, comment réinventer le pilotage de projet smart city ?



Le Maire de Marseille, Jean-Claude Gaudin, à l'occasion d'une réunion publique sur le numérique

Des difficultés inhérentes à la culture de l'administration

« A l'heure du digital, la gouvernance nécessite une approche transversale, collaborative, participative, qui constitue une révolution culturelle, le "Top/Down" étant plus naturel en France, observe Thierry Lefèvre, Maire-Adjoint d'Issy-les-Moulineaux en charge notamment de la Ville Numérique. Lorsque l'on a souhaité développer l'open data par exemple, certains services ont craint de se voir déposséder de leurs données. Nous avons dû mener un travail pédagogique et des formations en interne pour changer les mentalités ». Organisations verticales, services cloisonnés, directions communicant trop peu entre elles : dans l'administration, la principale barrière serait d'ordre culturel. « Les mairies, les communautés d'agglomérations, les métropoles sont toutes structurées en branches métiers de sorte que leur fonctionnement est compartimenté, ajoute Philippe Parmantier, directeur général associé chez Tactis. Il n'y a pas de lien naturel entre ces branches, les personnes travaillant sur l'éclairage public ne vont pas se soucier de l'internet des objets au sens large ! ».

Or, un projet smart city nécessite une approche systémique. Il englobe par essence différents secteurs





« C'est un défi pour le maire, l'équipe d'élus et le directeur général des services de faire comprendre aux acteurs de l'administration qu'ils doivent travailler différemment, de manière plus transversale, avec des outils dématérialisés, dans le cadre d'une stratégie d'expérimentations... »

Jean Rottner, Maire de Mulhouse

afin de conceptualiser des initiatives cohérentes sur un territoire et d'insuffler un cadre propice aux innovations. Le rapport *"Grande transformation et service public : le pari de la métamorphose"*, réalisé en 2015 par Christian Riquelme, en charge de la prospective au conseil régional de Franche-Comté, indique que « le service public doit sortir du carcan des relations hiérarchiques et autoritaires pour au contraire promouvoir une forme d'organisation fondée sur la transversalité et les démarches ascendantes ». « L'enjeu est de faire travailler ensemble des gens issus d'horizons différents, comme les services de transports et d'urbanisme, mais aussi des entreprises, celles qui conçoivent un outil technologique et celles qui en assurent la maintenance » énumère Anne Charreyron-Perchet, chargée de mission stratégique Villes Durables au Commissariat Général au Développement Durable. Une transition culturelle vers de nouveaux modes de travail et d'organisation semble impérative ; et elle commence par une réflexion sur le management interne.

Repenser le management interne

Les agents de l'administration fourmillent d'inventivité. Les politiques publiques pourraient bénéficier de leur créativité à condition d'instaurer une démarche collaborative et de valoriser l'intelligence collective. Le rapport de Christian Riquelme déplore les organisations verticales qui « cloisonnent le service public, en réduisent l'efficacité et le privent des talents, sensibilités et savoir-faire, étouffés dans des organigrammes hiérarchiques, freins à l'émergence

d'approches globales et pluridisciplinaires, participatives et réactives ». Afin d'appuyer une transition culturelle, certains plaident pour davantage de mixité dans les profils des agents de l'administration. Ainsi, Laurent Coussonnet, directeur de l'offre Smart City groupe chez Sopra Steria Consulting, invite à « faire venir dans les services des gens possédant des expériences en dehors de l'administration pour développer leur capacité à travailler avec des parties prenantes externes ». Une idée appuyée par Benoît Prunel, senior manager Business and Sustainability Strategy chez Accenture Strategy : « il est important de gérer le changement dans la conduite du projet smart city en créant de la circulation de personnels entre le secteur privé et le secteur public. Cela facilitera le dialogue ».

Transformer le management interne favorise l'émergence des idées de la part des agents, mais également leur acceptation des changements en cours. « C'est un défi pour le maire, l'équipe d'élus et le directeur général des services de faire comprendre aux acteurs de l'administration qu'ils doivent travailler différemment, de manière plus transversale, avec des outils dématérialisés, dans le cadre d'une stratégie d'expérimentations... » souligne Jean Rottner, Maire de Mulhouse. Porteur d'une ambition smart city, l' élu donne une impulsion pour réinventer à la fois les politiques publiques et la gouvernance. « Une volonté politique forte est essentielle pour convaincre les chefs de service, dont on dérange les modes de travail, de réorganiser leur fonctionnement » témoigne Thierry Lefèvre, d'Issy-les-Moulineaux. Et si la volonté vient de la hiérarchie, la construction du projet smart city se veut collaborative, inspirée par différents acteurs. « De mon côté, je m'occupe de coordonner le projet et de favoriser le dialogue, indique Bertrand Serp, conseiller municipal de Toulouse et vice-président de Toulouse Métropole en charge du Numérique. Au sein de la Direction du Développement Économique, une directrice des programmes a été nommée pour diriger le projet au niveau opérationnel ». Une sorte de partage des pouvoirs qui doit toutefois rester maîtrisé comme l'explique Benoît Prunel : « l'ouverture aux parties prenantes est fondamentale dès l'amont du projet smart city pour concevoir le projet en concertation, mais les décisions politiques et de dépenses publiques doivent rester au niveau des élus. C'est la garantie de viser l'intérêt général ». Une variété d'acteurs et de compétences sont à solliciter en fonction du cadrage stratégique ou de la conduite opérationnelle. Cette répartition des rôles suit des modèles différents selon les collectivités mais témoigne d'une nécessaire réorganisation de la gouvernance.

Une stratégie concertée

En amont, l'élaboration d'une stratégie reflétant l'ambition politique permet d'éviter la juxtaposition d'initiatives sans cohérence globale. « Un projet smart city implique le même type de gouvernance et d'organisation qu'une démarche d'innovation, assure Guillaume-Alexandre Collin, directeur de Citizens Services chez CapGemini Consulting. Il est essentiel de repenser le rôle de la collectivité : c'est à elle de créer des conditions d'innovation comme la mise en place de synergies entre les acteurs du public et du privé ». « En général, une collectivité n'a pas l'habitude de travailler avec les entreprises, les centres de recherche, les universités, les associations, d'autres collectivités françaises ou étrangères, d'autres acteurs publics... »

constate Laurent Coussonnet. Or, les thématiques et intérêts peuvent être communs, c'est pourquoi la collectivité doit fédérer les personnes adéquates, issus de ces différents secteurs publics et privés, pour mener le projet smart city ».

En pratique, cela se traduit par la co-construction et le co-pilotage d'une stratégie répondant aux besoins des citoyens et du territoire, la définition d'orientations à long terme et de réalisations à court terme, la prévision de retours sur investissements. La ville de Toulouse a réalisé ce travail, accompagnée par CapGemini Consulting et par Espelia. Elle dispose aujourd'hui d'une stratégie smart city, élaborée avec des entreprises et des citoyens. « En 2014, au niveau politique, nous avons décidé de lancer un projet smart city puis, en 2015, nous avons travaillé sur un schéma directeur, nommé Open Métropole et basé sur les données intelligentes, raconte Bertrand Serp. Dès le départ, nous avons perçu l'enjeu et la difficulté de fédérer les gens autour du projet, c'est pourquoi nous avons opté pour la co-construction avec toutes les parties prenantes du territoire ». Une décision qui est gage d'efficacité. « Etant donné la complexité de ce type de projet, avoir une stratégie permet de comprendre les combinaisons entre les multiples réseaux d'acteurs et la nécessaire modernisation de l'organisation, remarque Philippe Parmantier, de Tactis. Et quand la stratégie est globale, la transversalité émerge plus facilement entre les services de l'administration ».

Bâtir un écosystème smart

A cette première étape succède un travail de mise en œuvre et de coordination entre les parties prenantes. « Il y a une méthode à respecter pour développer un projet smart city : avoir un portage politique fort, définir une stratégie, piloter le projet, le mettre en œuvre, mener une politique de conduite du change-

ment » énumère David Assou, consultant indépendant en smart city. Là encore, la gouvernance est à repenser afin de bâtir un écosystème intelligent. Guillaume-Alexandre Collin, chez CapGemini Consulting, recommande d'appliquer « un principe de comitologie, c'est-à-dire d'organiser des réunions régulièrement avec tous les acteurs afin de suivre le projet et de le faire évoluer ».

Il préconise également la création d'une instance de coordination. Mais qui placer à sa tête? Porteur



« Il est important de gérer le changement dans la conduite du projet smart city en créant de la circulation de personnels entre le secteur privé et le secteur public. Cela facilitera le dialogue. »

Benoît Prunel, senior manager Business and Sustainability Strategy chez Accenture Strategy

du projet smart city, responsable du dialogue entre les parties prenantes et de la transformation des organisations, le coordinateur doit bénéficier d'appuis hiérarchiques. « La transversalité n'est pas toujours facile à créer au niveau des élus car chacun s'interroge sur l'intérêt du projet par rapport à son périmètre, souligne Guillaume-Alexandre Collin. Je préconise de mettre en place une équipe dédiée qui réunira les acteurs, aidera au pilotage, animera la démarche, générera une dynamique collective ». Autre piste évoquée par Guillaume Baumgartner, du cabinet Espelia : nommer comme coordinateur le représentant d'une direction ou, au mieux, le directeur général des services (DGS). « Le portage du projet en

Jean-Luc Sallaberry, chef du département Numérique de la FNCCR

Derrière la gouvernance réinventée, l'impératif partage des données

Collecte, traitement, partage : le croisement des données sectorielles est l'un des enjeux qui se cache derrière une organisation plus transversale et une gouvernance plus collaborative. Pour entamer, par exemple, un projet de réduction de la pollution en ville, il est impératif d'étudier des informations portant sur le trafic routier, les feux de signalisation, la météorologie... Des informations jusqu'ici gérées sans mise en commun par différents services de la ville. Afin de surmonter le cloisonnement des données, la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies plaide pour la création d'une structure de taille régionale. Explications de Jean-Luc

Sallaberry, chef du département Numérique de la FNCCR.

Le partage des données entre les services d'une collectivité est un impératif pour mener un projet smart city. La FNCCR va plus loin en proposant un croisement d'informations entre plusieurs collectivités. Pourquoi ?

Toutes les collectivités n'ont pas les moyens de partager leurs données, de mettre en place ce que l'on appelle le Big Data, car il faut des moyens pour les collecter, les étudier, leur donner du sens. La mutualisation des données objective les politiques publiques et crée de nouvelles données, apportant des informations sur l'ensemble d'un territoire.

Que propose la FNCCR pour favoriser le partage des données ?

La création d'une structure de taille régionale est l'une des principales propositions de notre livre blanc publié en juillet 2016. Elle pourrait prendre la forme d'un Groupement d'intérêt public ou d'un Établissement public local, qui compilerait des

données de l'administration et du privé afin d'élaborer des stratégies smart en impliquant tous les services publics du territoire : de l'Etat, des collectivités territoriales, des directions départementales, de l'Insee, etc. C'est pertinent pour des problématiques comme le transport public, qui fait sens à l'échelle régionale.

Certains acteurs s'inquiètent de la protection des données dès lors qu'elles sont partagées. Que leur répondez-vous ?

Au sein de la structure que nous proposons, nous souhaitons que ce soit seulement des agents de l'État qui traitent les données, garantissant ainsi une éthique et une confidentialité. Les citoyens seraient ainsi davantage rassurés, les entreprises seraient plus enclines à partager leurs informations si aucun autre acteur privé n'y a accès, les élus ne pourraient pas les récupérer à des fins électorales.

Envisager une gouvernance Smart Région

Sur les questions de mobilité ou d'énergie, le portage d'un projet smart au niveau régional peut être intéressant. Mais les défis de gouvernance demeurent. Avis d'experts sur la pertinence de projets smart région et les défis organisationnels qu'ils impliquent.



Jean Luc Sallaberry, chef du département Numérique à la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies
 « La FNCCR est très sensible à la notion de réseaux pour distribuer le gaz, l'eau, l'électricité, la fibre optique... Et cette notion ne regarde pas uniquement une ville mais un territoire. Ainsi, à Paris, l'eau courante provient d'un réseau de distribution étendu sur des kilomètres autour de la capitale. Sur ce sujet, un projet smart implique une organisation à grande échelle ».



Anne Charreyron-Perchet, chargée de mission stratégique Villes durables au Commissariat Général au Développement Durable
 « Les échelles locales ou régionales dépendent de la nature du projet, comme la question de la mobilité, qui peut être portée par une communauté d'agglomération. Il faut trouver l'échelle la mieux adaptée au projet smart. Cela permet de mutualiser les ressources et de réduire les coûts, par exemple en regroupant la commande de bornes pour véhicules électriques entre plusieurs communes. »



Nathalie Crutzen, professeur à HEC Liège et directrice du Smart City Institut (SCI) en Belgique
 « En 2015, le SCI a analysé 11 projets smart city en Belgique. Nous avons observé qu'il était intéressant de sortir des limites territoriales et administratives habituelles pour mener des projets à l'échelle régionale. Cela implique de transformer le fonctionnement des institutions, des administrations, des services, et mobiliser les différentes sources de financement. Qu'il s'agisse d'un projet ville ou région, la mise en place d'une stratégie reste une priorité et les problématiques d'organisation et de gouvernance demeurent les mêmes. »

est davantage légitime et transversal. Lorsque c'est un service bien particulier de la ville qui en a la charge, cela peut entraîner au contraire des rivalités internes». David Assou va plus loin : « la solution pourrait être de créer une mission de ville intelligente, composée de 4 à 5 personnes rattachées au DGS ». Avec toujours un directeur des systèmes d'information (DSI) fortement impliqué afin d'apporter son expertise technique. Pour réussir la gouvernance de projet smart city, Anne Charreyron-Perchet, au CGDD, souligne une constante. « La coordination doit être assurée par une personne rattachée au maire, au directeur général des services ou au directeur général adjoint afin d'avoir une vision globale et un soutien hiérarchique ». Un poids nécessaire pour faire avancer les directions sectorielles.

Plusieurs modèles de gouvernance

Le rapport précédemment cité du CGDD dévoile trois grands types de gouvernance de projet smart city adoptés par les collectivités françaises. Le premier consiste en une organisation par projets comme



« Il y a une méthode à respecter pour développer un projet smart city : avoir un portage politique fort, définir une stratégie, piloter le projet, le mettre en œuvre, mener une politique de conduite du changement ».

David Assou, consultant indépendant en smart city

à Roubaix et à Montpellier, ville pour laquelle « il n'existe pas de structure dédiée visible dans l'organigramme, mais un réseau d'agents des différentes directions, qui, déjà mobilisés sur différents projets tels que EcoCité, ont progressivement intégré les projets de ville intelligente. Ce réseau est piloté par la chef de projet Cité Intelligente rattachée à la Direction du Développement Économique, en coopération avec un pilotage du volet technique par un référent à la Direction de l'informatique. Cette organisation par projet permet de transcender les organisations classiques en termes de hiérarchie et de validation de projets notamment ».

De leur côté, Rennes et Toulouse ont opté pour un autre modèle : la création d'une direction déléguée à la ville intelligente au sein de la Direction du Développement Économique. « Toulouse a également mis en place un comité de pilotage au niveau des élus ainsi qu'un comité opérationnel pour renforcer le dialogue et la démarche transversale » commente Guillaume-Alexandre Collin. Chef du département Numérique à la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, Jean-Luc Sallaberry [cf aussi l'encadré page précédente] estime que « ce fonctionnement prend en compte l'intérêt général dans les prises de décisions, avec un arbitrage politique bénéficiant de conseils techniques ».

Une structure dédiée à la smart city

Le rapport du CGDD souligne un troisième type de gouvernance consistant à créer une structure souple, interne ou externe, pour piloter le projet smart city. A Paris et Grenoble, elle prend la forme d'une Mission rattachée à la Direction Générale des Services,

TACTIS



EFFICACE INCLUSIVE RÉILIENTE
ATTRACTIVE DURABLE



NOUS AIDONS
LES VILLES
ET LES TERRITOIRES
À CONSTRUIRE
LEUR FUTUR

- 
- POSITIONNEMENT STRATEGIQUE
 - OBSERVATOIRES ET VEILLE
 - ACCOMPAGNEMENT OPÉRATIONNEL DES PROJETS



TACTIS
ET SES FILIALES

DES COMPÉTENCES
ET UNE EXPÉRIENCE AU SERVICE
DE LA PERFORMANCE
TERRITORIALE

TACTIS
INGÉNIERIE

TACTIS
INNOVATION SERVICES

43, RUE DES MEUNIER - 94300 VINCENNES - FRANCE
TÉL. : +33 1 49 57 05 05 - PPARMANTIER@TACTIS.FR
WWW.TACTIS.FR



François Grosse, président et co-fondateur de Forcity « Toutes les actions des services s'imbriquent entre elles »

Le président et co-fondateur de Forcity, société lyonnaise proposant des outils numériques pour accompagner le portage de projets smart city, revient sur le travail réalisé auprès de la métropole de Lyon.

Quelle solution technologique avez-vous proposé à la ville de Lyon ?

Forcity propose un outil de représentation d'une ville à travers des données provenant de différents secteurs (public et privé) et métiers en prise avec le territoire. Nous proposons à la fois des données et des simulations de scénarii, par exemple l'évolution d'un territoire selon l'augmentation de la démographie ou l'impact d'une décision autour de la mobilité.

Quelle était la problématique de la métropole de Lyon ?

La métropole a mené une



réflexion sur la transformation du quartier de Gerland, un territoire hétérogène composé de grandes entreprises pharmaceutiques, d'une usine d'incinération, de l'école normale supérieure, d'une cité avec 30 % de chômeurs... Les projets touchent aux logements, aux équipements publics, au développement des activités économiques. Notre outil a pu montrer l'impact de chaque projet

sur les autres et sur l'ensemble des services de la ville.

Comment votre outil peut-il accompagner une meilleure gouvernance d'un projet smart city ?

Notre outil donne du sens aux données émanant de plusieurs services de l'administration, mais aussi du secteur privé. Par exemple, si l'objectif est



de réduire l'impact carbone, on regarde les effets de la diminution de la circulation comme de la mise en place de subventions pour des travaux d'isolation de bâtiments. Il démontre concrètement que toutes les actions s'imbriquent naturellement, prouvant ainsi la nécessité de sortir des silos administratifs pour mener un projet smart city. Le partage des données permet de fédérer l'intelligence de chacun et d'avancer dans la meilleure direction.

« capable de jouer un rôle d'ouverture vers l'extérieur » note David Assou. Organisant des modes de travail transverses, elle assure également l'impulsion et le suivi des initiatives.

En partant de ce modèle, Chartres et Issy-les Moulineaux ont créé une société d'économie mixte (SEM) avec des acteurs privés afin de bénéficier de leur expertise métier et de partager les financements. « Nous avons appelé des entreprises à rejoindre notre SEM Issy Média pour co-construire le projet smart city au travers d'un partenariat public/privé innovant, mêlant des compétences diverses, explique Thierry Lefèvre. Constituée d'une petite équipe, la SEM est notre tête chercheuse pour trouver et étudier des concepts capables d'apporter des services à la population ». Elle est l'interface entre le DGS, qui relaie l'impulsion politique, le politique, qui contrôle que les expérimentations soient en phase avec les objectifs fixés, le DGA Innovation, qui fait remonter les besoins des services, les services de la ville, qui mènent la partie opérationnelle du projet, un cabinet externe, qui accompagne la mise en œuvre.

La ville de Mulhouse a pour sa part fait un choix inédit. Observant ce qui se faisait à l'étranger, elle s'est inspirée du bureau Ville Intelligente de Montréal en recrutant un Chief Data Officer (CDO), en lien direct avec un comité de pilotage auquel participent le maire et le DGS. « Le CDO est un animateur de l'écosystème, à la fois pour le management interne et pour construire un réseau vers l'externe », précise Jean Rottner, le maire de Mulhouse. Il réunit les compétences et les investisseurs, coordonne le projet, organise la transformation des services, veille à ce que les décisions du comité de pilotage soient déclinées dans les politiques publiques et à ce que le message du

politique soit clairement transmis à toutes les parties prenantes ». Si les grandes villes et les métropoles semblent avoir trouvé des modèles pour leur gouvernance, qu'en est-il pour les petites et moyennes collectivités ? La gouvernance de projet smart city paraît se complexifier en ruralité, où il peut être nécessaire de réunir des dizaines de personnes - élus, services, syndicats de transport, syndicats de l'eau, syndicats des déchets, etc. - afin d'avoir une vision globale d'une problématique. Pour les accompagner dans leur démarche, le CGDD développe actuellement un outil de diagnostic numérique. Il leur permettra de dresser un état des lieux général par rapport à une problématique et d'évaluer leurs besoins pour construire leur stratégie smart city. Les premières expérimentations de cet outil devraient avoir lieu fin 2016. Un premier pas, avant de réfléchir à une gouvernance plus transversale pour mettre en œuvre leurs projets.

DOSSIER RÉALISÉ PAR NELLY MOUSSU



« Les mairies, les communautés d'agglomérations, les métropoles sont toutes structurées en branches métiers de sorte que leur fonctionnement est compartimenté. Il n'y a pas de lien naturel entre ces branches, les personnes travaillant sur l'éclairage public ne vont pas se soucier de l'internet des objets au sens large ! »

Philippe Parmantier, directeur général associé chez Tactis.