

LA “SMART CITY” : UN ENJEU PUBLIC ?
Stratégies de gouvernance
d’une collectivité territoriale française
face au numérique

Ornella Zaza

Maitre de conférences associée en SHS, ENSA Paris La Villette
LAA-LAVUE UMR 7218 CNRS

10th International Symposium

"The emergence of the Smart City: stakes, challenges, practices and impacts for public governance"

5-6 Mars 2019

Mon intervention s'intéresse plus particulièrement à la façon dont les collectivités territoriales intègrent un projet de *smart city* dans leur action publique.

Thèse de doctorat (2013-2017)

- Contrat CIFRE, avec la Mairie de Paris, au sein de l'équipe *smart city*
- Approche anthropologique (Agier, de Biase), pour conduire une ethnographie de l'acteur public afin d'observer et analyser « de l'intérieur » la mise en place du projet parisien de *smart city* :
 - ❖ 40 entretiens semi-directifs
 - ❖ 3 ans d'observations participantes
 - ❖ Suivi de 3 types de dispositifs principaux :
 - Outils numériques pour la participation citoyenne (Budget Participatif, 2015-2017) ;
 - Outils numériques pour l'aménagement urbain (démonstrateur Cisco pour le réaménagement de Place de la Nation, 2015-2016)
 - Nouveaux services publics numériques (événements d'open innovation : hackathons, barcamps et meetups)

3 modèles organisationnels dominants mobilisés par les collectivités territoriales :

1. délégation du montage de la stratégie *smart city* à une agence privée externe :

- quelques « chargés de mission » disséminés aux plus haut niveaux de l'administration publique, pour autant pas identifiés en tant que « *smart city officers* »
- souvent il n'y a pas la maîtrise des savoirs de l'aménagement urbain (agents publics en charge du développement économique ou des services numériques).

2. Milieu académique en chef de file de la démarche *smart city* :

- fort goût technique des sciences dures
- la mairie démontre son engagement en activant un réseau d'acteurs du territoire mobilisés dans le domaine des *smart cities*
- quelques responsables aux plus hauts niveaux de l'administration sont délégués.

3. mise en place d'une véritable équipe municipale *smart city* :

- démarche fortement portée par l'acteur public
- puis à côté, d'autres collaborations et moments de rencontre s'activent avec les autres acteurs engagés dans ce mouvement.

L'exposé retrace les enjeux principaux qui ont caractérisé l'émergence, la concrétisation et la stabilisation de la démarche *smart city* parisienne :

- La construction de cette équipe
- Son fonctionnement à l'intérieur de l'administration
- Les stratégies mises en place vers l'extérieur pour un « projet public de *smart city* »

Dans un cheminement chronologique, il se structure en 4 parties :

1. **généalogie** de l'équipe *smart city* au sein de la Mairie de Paris ;
2. **rôle d'interface** entre les élus et les agents publics ;
3. **relation avec les acteurs du territoires** externes à la Mairie de Paris ;
4. **positionnement plus récent sur « l'innovation publique »**, donc une transformation qui se recentre, *in fine*, sur l'administration publique elle-même.

1. Naissance et ancrage d'un « Paris *Smart City* »



...à la recherche d'une démarche publique...

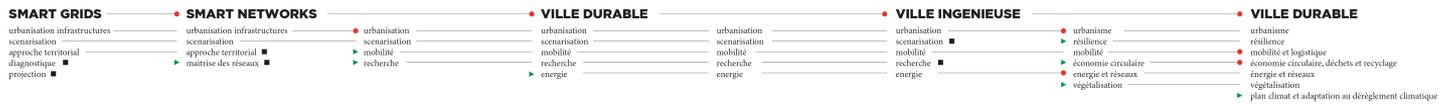
« Ils voulaient nous faire travailler sur des *uses cases* [cas d'usage], pour nous faire prendre conscience de ce que c'était la *smart city*. [...] Pendant deux jours, il y a eu toutes les Directions, des acteurs, des élus, qui sont venus travailler sur les différentes thématiques : [...] mobilité, énergie et services numériques. [...] Et ça c'est super bien passé, sauf qu'au dernier jour, au moment où il faut resserrer pour trouver les sujets qui allaient être concrets, on sent qu'elle [l'entreprise] veut nous faire aller vers des sujets qu'elle maîtrise bien. [...] Donc on a tourné autour du pot, on a attendu presque deux ans [...] et on n'a pas pris de décision. [...] Une fois que nous et d'autres on est devenus aguerris sur ce sujet-là, on était capables de savoir vers quoi on voulait aller et comment on voulait y aller. C'est comme ça que le truc s'est retourné et que finalement la *smart city* ce n'est plus un truc qui est arrivé par les offreurs [les entreprises], mais par les demandeurs [la collectivité]. On sait vers où on va. Alors on y va à notre rythme, mais on y va. »

Alain-Michel, Hôtel de Ville, Paris, 23/01/2017

En 2013, un gros chantier avait été ouvert : accompagnée par un cabinet de conseil expert en collectivités territoriales et numérique, la DSTI s'était lancée dans la conception d'une nouvelle stratégie.

À la suite des précédents Schémas Directeurs Informatiques (SDI), il s'agissait cette fois de produire un Schéma Directeur pour la Ville Numérique (SDVN), une proposition d'orientation qui devait être présentée à la nouvelle équipe municipale en vue des élections 2014 et qui concernait la période 2015-2020.

- ❖ c'était la première fois que le mot « ville » apparaissait explicitement dans le titre d'un Schéma directeur informatique de la Mairie, qui jusque-là n'avait jamais explicitement fait référence à une stratégie informatique « urbaine ».



PARIS VILLE INTELLIGENTE

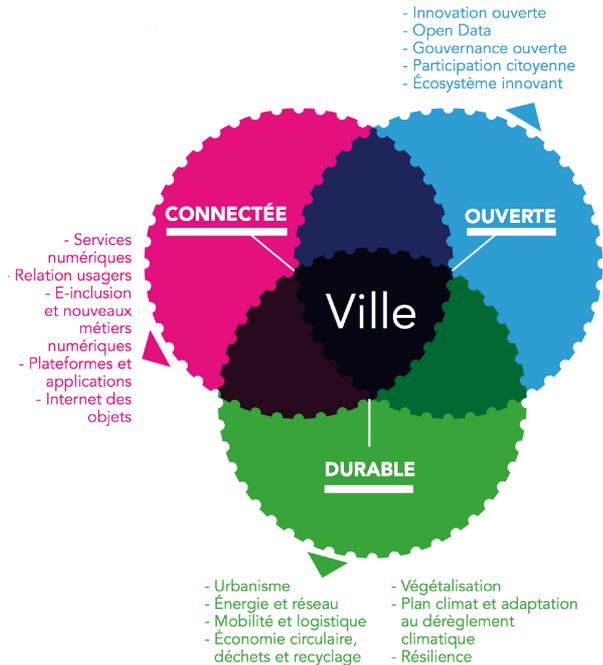
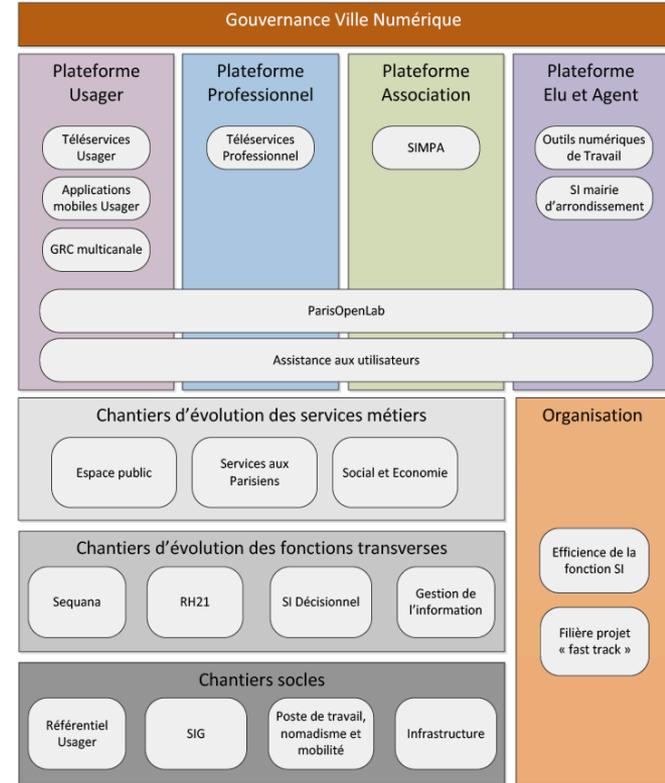
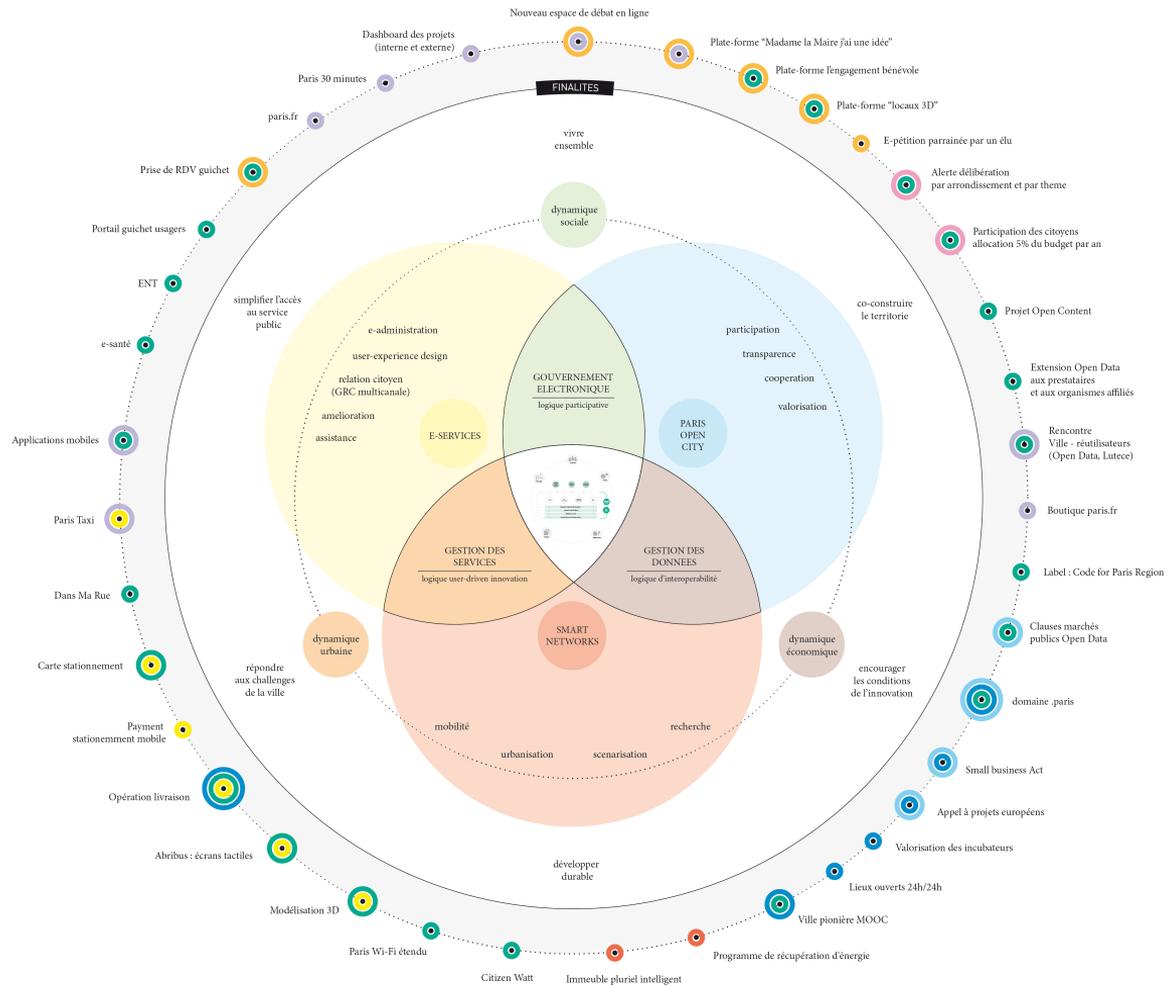
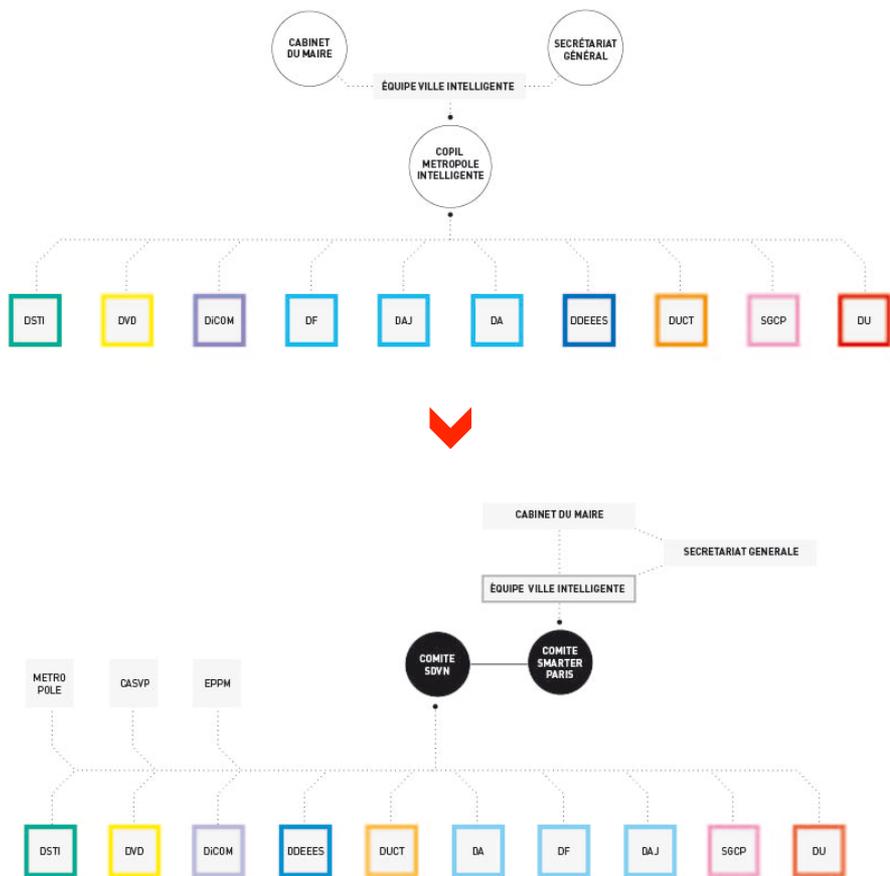


SCHÉMA DIRECTEUR VILLE NUMÉRIQUE

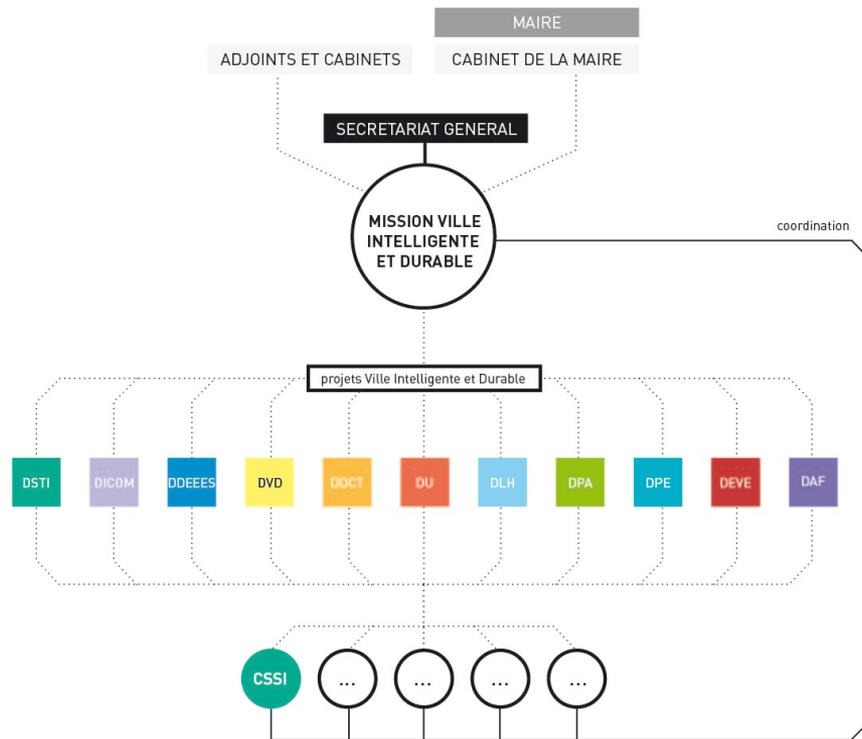






Difficile de positionner la DSTI comme la seule direction légitime à porter la démarche *smart city*.

- ❖ Néanmoins, le fait que la réflexion soit née au sein d'une direction, avait aidé à ce que la démarche *smart city* puisse acquérir sa légitimité en interne à la collectivité territoriale.



En 2014, la Mission ville intelligente et durable fut définitivement inaugurée au sein du Secrétariat général, localisé à l’Hôtel de Ville, et présentée aux élus, directeurs des directions et chargés de missions dans la Salle Jacques Rivière.

- ❖ Ce choix de positionnement ne fut pas casuel : il explicitait les stratégies nécessaires pour que l’équipe smart city puisse s’ancrer et accroître sa légitimité à l’intérieur de l’administration.

2. Une équipe municipale *smart city*, entre « technique » et « politique »



Elu, fonctionnaire, contractuel ou stagiaire... : il s'agit à la fois d'une hiérarchie très précise et déterminée par des statuts imposés par le Code du travail et de relations interpersonnelles très complexes qui se jouent entre les « employés de mairie ».

Le questionnement du « **qui fait ou décide quoi, pour qui, pourquoi, quand et comment ?** » définit les tâches à accomplir qui sont confiées à un agent public, en délimitant son champ d'action, depuis son bureau jusqu'à sa relation avec les citoyens.

L'apparente polarité entre « **technique** » et « **politique** » (Idt, 2009), qui parfois peut conduire à des situations de blocage ou à des collusions tacites (Becquart-Leclercq, 1977), se traduit par des métiers où chacun tient un rôle spécifique :

- **les élus avec leurs cabinets et conseillers,**
- **les « hauts fonctionnaires »,**
- **les « services » (répartis en Directions)**
- **les « agents de terrain ».**

Les hauts fonctionnaires sont les agents appelés à faire l'interface entre « le technique » et « le politique » au sein de l'administration :

- ❖ jongler entre écoute et autorité auprès des agents publics,
- ❖ entre esprit d'initiative et subordination face aux élus,
- ❖ entre stratégie à court terme et vision à long terme dans son métier
- ❖ combler le décalage existant entre le discours et les imaginaires du numérique des élus et le travail plus opérationnel des agents

L'initiation de démarches numériques dans l'action publique de la Mairie de Paris a souvent été piloté par les hauts fonctionnaires du Secrétariat général :

- premières démarches de numérisation des postes de travail ;
- Intranet ;
- Télétravail ;
- Open data
- Big data...

Guy : un contractuel de cabinet, qui ensuite avait travaillé pour l'État sur la stratégie numérique nationale

Maya : jeune stagiaire, qui était devenue ensuite contractuelle en charge de l'*open data* et de l'*open innovation*

Emilien : fonctionnaire, ingénieur et expert des systèmes informatiques, qui avait travaillé à la mission pendant plusieurs mois sur la mobilité et l'espace public

Juliette : ex-élue, en charge de l'urbanisme et de l'énergie

Armance : initialement collaboratrice de la maire sur les sujets de communication et de participation citoyenne, et qui ensuite quitta la mairie deux ans plus tard

Alain-Michel : fonctionnaire et expert du numérique, premier responsable de la mission

Mélissa : architecte d'État, elle s'était occupé de végétalisation au sein de la mission, avant de la quitter la pour intégrer une autre direction

Maxime : nouvelle responsable de la mission, remplaçant Alain-Michel

Manon : fonctionnaire et dernière arrivée, en charge de l'accessibilité

- **Le pouvoir traditionnel** : repose sur « la croyance établie dans le caractère sacré des traditions immémoriales et dans la légitimité du statut de ceux qui détiennent les instruments de l'autorité » (Weber *apud*. Becquart-Leclercq, 1977 : 237). Ce type d'exercice du pouvoir était possible par le fait même de situer la mission au sein du Secrétariat général, en plaçant donc ses agents sur une position hiérarchique supérieure à celle des agents des Directions.
- **Le pouvoir de compétence** : s'appuie soit sur les savoirs d'un métier spécifique (ingénieur, informaticien, etc.), soit sur la formation acquise précédemment ou en parallèle aux fonctions propres du métier (l'engagement dans des réseaux associatifs, les connaissances et le réseau développés en dehors de la collectivité territoriale, etc.), soit sur des informations obtenues grâce aux relations, aux rencontres, aux réunions.
 - ❖ comme Emilien : des ingénieurs ayant toujours travaillé dans le secteur public
- **Le pouvoir d'intervention** : touche aux mécanismes de complicité, de reconnaissance et de légitimité. Il s'appuie sur les relations interpersonnelles, trame invisible de relations sous le système politico-administratif officiel, permettant l'accès aux « tuyaux », à la « bonne porte », aux bons interlocuteurs.
 - ❖ comme Alain-Michel, Armance ou Juliette : de bons connaisseurs de l'administration publique, mais aussi souvent engagés dans des partis politiques

3. La *smart city* parisienne, un terrain partagé



La *smart city* avait-elle vraiment vocation à s'élargir à tous les sujets de la ville ?

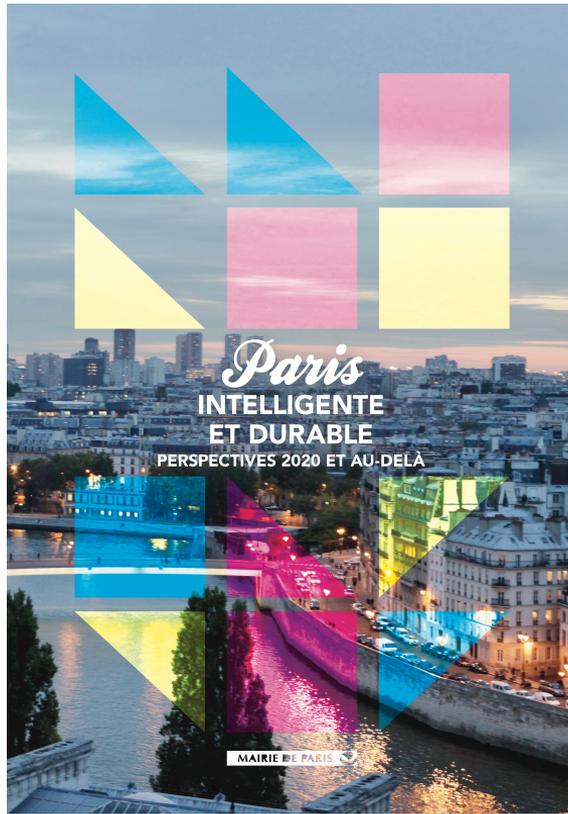
Ou devait-elle plutôt se concentrer sur l'injection du numérique dans les démarches de l'administration ?

Devait-elle viser à transformer toute la ville ou servait-elle à faire germer un scénario futur par de petites interventions ?

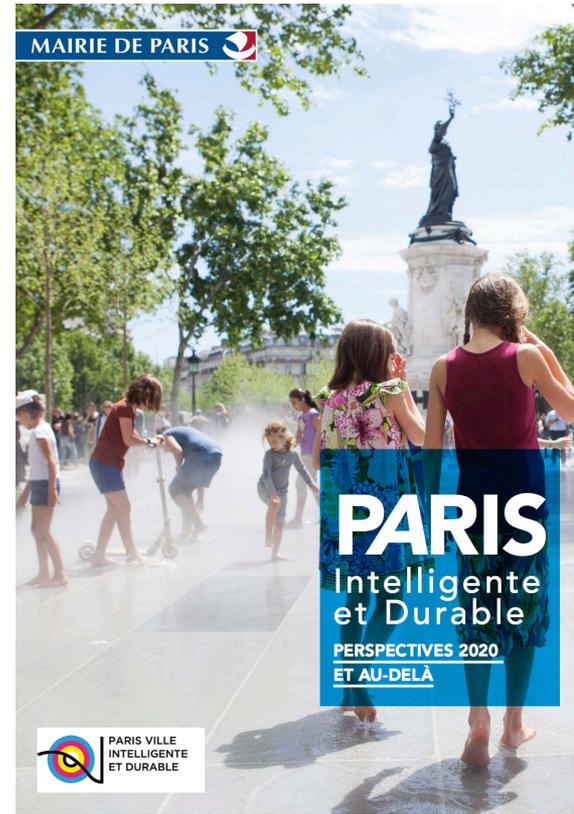
Visait-elle à tester ou à généraliser ?

Fallait-il mettre en avant d'abord les questions économiques ou les questions sociales ?

2016



2017





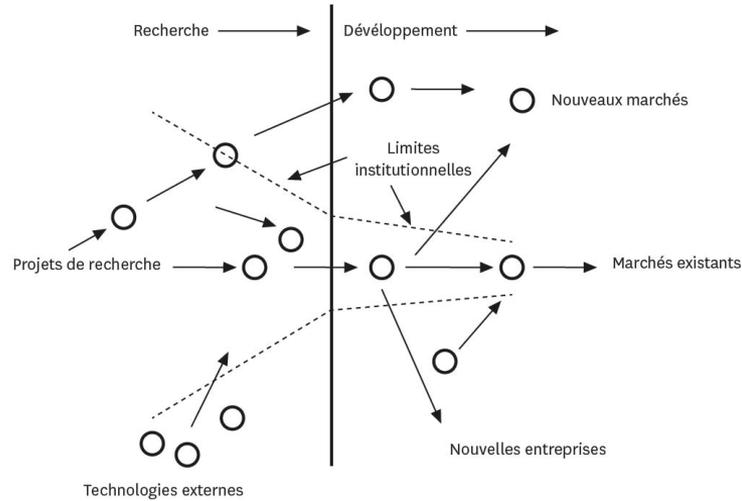
...à la recherche d'un positionnement stratégique...

« Le temps des innovations technologiques comparé au temps de l'administration, il y aura toujours un décalage de dix ans, quoi ! »

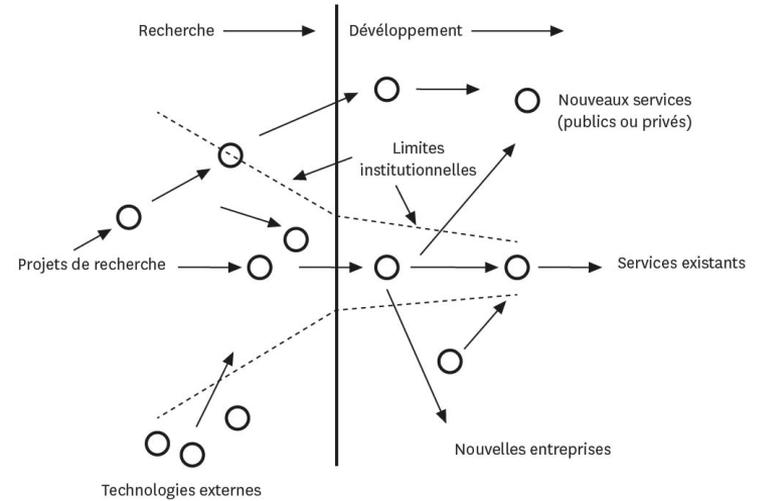
Maya, Café, Paris, 30/09/2015.

« [La smart city] c'est un sujet qui est en friche. [...] Donc peut-être c'est à nous de tracer les groupes de travail, de poser un référentiel et dire aux gens : “Voilà la grille de lecture qu'on a, nous, et qu'on veut partager avec vous, qui est la plus lisible, compréhensible. Vous voulez rentrer dedans en la complexifiant, la mélangeant, etc. ? Nous, c'est celle-là qu'on a !” C'est ça le pouvoir qu'on peut avoir, c'est de dire que c'est nous les leaders dans la manière d'organiser ce domaine [...]. La vraie difficulté qu'on va avoir, [...] c'est toutes les sollicitations qu'on a de l'extérieur, comme quoi elles-mêmes sont des démarches soi-disant participatives, ouvertes, machin, dans lesquelles ils veulent nous voir... Il va falloir qu'on soit fermes, pour leur dire que non, c'est pas nous qui sommes dans leur démarche, mais c'est eux qui sont dans la nôtre. »

Alain-Michel, Hôtel de Ville, Paris, 30/09/2015



Innovation ouverte



**Innovation ouverte
par la collectivité territoriale**

Le **parcours personnel et professionnel des agents publics** joue également un rôle fondamentale dans ce transfert d'innovation entre le privé et le public :

Alain-Michel :

- ❖ rôle « d'innovateur-expert », qui sait maîtriser les enjeux des acteurs privés dans le domaine du numérique,
- ❖ rôle du fonctionnaire qui cherche à mettre en avant les principes du service public.

Le précurseur des démarches numériques à la Mairie de Paris qui, à ses yeux, pouvaient conjuguer découvertes technologiques, donc soutien au développement du secteur privé, et intérêt public :

- les outils numériques collaboratifs pour le travail en interne des agents publics,
- les politiques *open data*,
- puis l'Internet des objets et le *big data* de la stratégie *smart city* parisienne.

...à la recherche d'un « terrain commun » de concepts, expertises et territoires avec le privé...

« D'abord, toute l'activité humaine se numérise. Donc il n'y a aucune raison que la collectivité ne le fasse pas. [...] À un moment donné, les possibilités sont offertes ! [Sinon] il y aurait une grave mise en cause des gens [...]. D'ailleurs, c'est ce qui est arrivé beaucoup dans le cas de l'*open data*. Nous, on a été très moteur. [...] Ce qui se passait aux États-Unis, les premières décisions d'Obama, ça a déclenché des choses. Et on s'est dit que si ça s'est déclenché aux États-Unis, ça va forcément arriver ici, alors soyons proactifs ! [...] Simplement [à l'origine] c'était des outils plus chers, avec des méthodes plus complexes et [maintenant] ça c'est démocratisé ! [...] Après, la possibilité technologique, ça rejoint l'intérêt ou la vision politique : [dans] l'*open data*, la vision politique de la transparence, de la participation, de l'écosystème, ça se rejoint. Ça fait un saut concordant et ça se déclenche, quoi ! »

Alain-Michel, Hôtel de Ville, Paris, 23/01/2017

4. La smart city : du numérique à l'innovation publique



1-1 (VO)

- + AAP - ANDA → vds
- + Sites potentiels
- + Projets en gestion direct
- + IVD
- + Obs de cashage
- + Rapports
- + Missions / Projets Data / Big Data
- + Missions / Projets Data / Big Data

1-2 (VO)

- + Opus Data / Big Data / Data Science
- + Comités de pilotage + GT
- + Plateaux culturels + méthodes
- + Coconner + Paris Agglo
- + Idéo. Paris + SP V2
- + Améliorer Paris
- + Co-construction

1-3 (VO)

- + Opus capture

1-4 (VI)

- + AAP - APC
- + Eau & Non-méthamisme
- + Numérique 3D
- + Data Energie / tout énergie demain
- + La Chapelle Blanche

1-5 (VC)

- + Améliorer Canal de Paris
- + E-gouvernement + Science participative
- + Paris.fr
- + Compte unique
- + Wikipédia
- + Data center / DSTI

1-6 (V3)

- + végétalisation : Tréport + PF
- + Tréport
- + Eco Citoyenneté : Analyse, F&L
- + Energie
- + Mobilité

1-7 (BF)

- Résilience
- Urbanisme intelligent
- Déchets
- Logistique urbaine
- Usages numériques
- Solidarité, nouvelles

1-8 (BF)

- Captures 50 (BF)
- Non-méthamisme 50 (BF)

1-9 (BF)

- + FA
- + 50 (BF+JPC)
- + 15 (JPC)
- + 30 (JPC)
- + 2 50 (Moo)
- + VE / Nature en ville

1-10 (BF)

- + 50 (BF+JPC)
- + 15 (JPC)
- + 30 (JPC)
- + 2 50 (Moo)
- + VE / Nature en ville



La mairie est plus communément organisée de façon verticale, selon des filières thématiques cloisonnées

EXE : piloter les programmes de réaménagement urbain

l'adjoint à l'Urbanisme > Direction de l'Urbanisme

La Mission ville intelligente et durable était appelé à « casser les silos », pour stimuler un travail interdisciplinaire et inter-Directions

EXE : activer un « service intelligent » pour la collecte des déchets

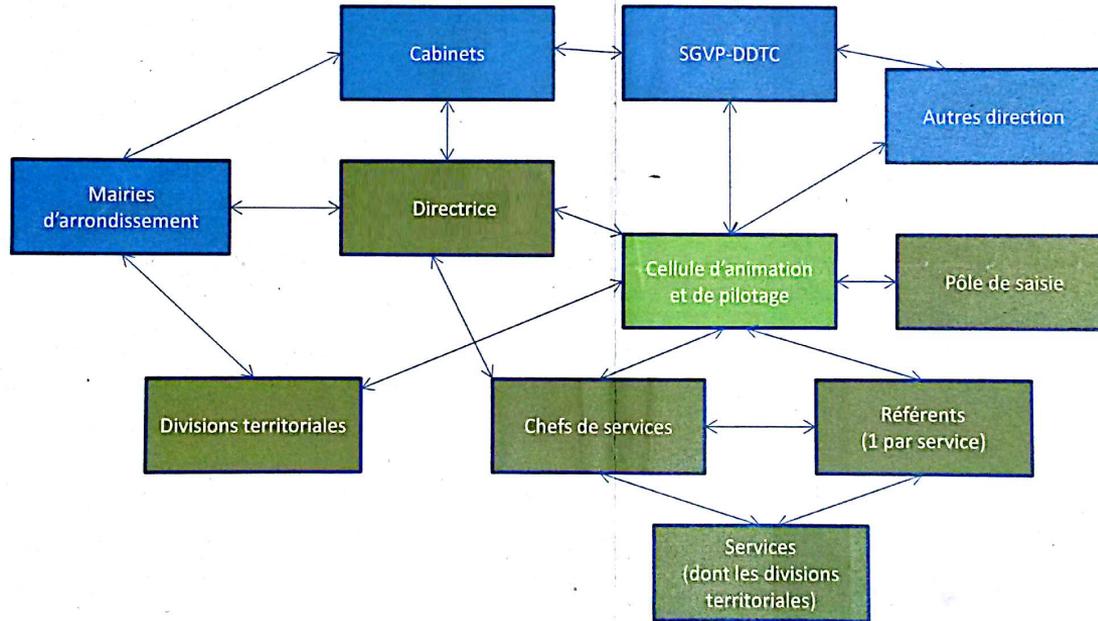
l'adjoint à la propreté > Direction de la propreté et de l'eau

+ l'adjoint à la mobilité > Direction de la voirie et des déplacements

+ l'adjoint en charge de
la modernisation > Direction des systèmes d'information
de l'administration

1. L'organisation mise en œuvre à la DEVE

B. L'organigramme du dispositif interne



Cependant, la Mission ville intelligente et durable avait incarné avant tout une certaine « **avant-garde numérique** » au sein de l'administration publique : l'équipe rassemblait des « agents-ressources » que les agents et les élus allaient pouvoir solliciter.

La mission ressemblait plus à une **agence indépendante** (horaires flexibles, relations fréquentes avec les acteurs externes, sorties et visites d'équipe, bureaux en *co-working*...), qu'à une équipe municipale classique (horaires figés, demande de validation et de permis de sortie à son hiérarchie, travail souvent solitaire dans des bureaux individuels...).

Si une direction dédiée aux technologies de l'information et de la communication ne suffisait plus à incarner le « mythe moderne du progrès » (Bouveresse, 2017) (à cause des mécanismes hiérarchiques, des procédés de travail figés, des temps longs de la bureaucratie), une petite équipe **agile, indépendante et plus influente au niveau politique** pouvait atteindre plus sûrement les objectifs fixés.

Pour ancrer la démarche *smart city* au sein de l'administration :

1. Le choix de **rapprocher la mission *smart city* aux politiques publiques pour le développement durable** avait été une première tentative de l'ancrer davantage au sein d'une action publique déjà en œuvre (Plan Climat)

« Pour faire la synthèse, notre positionnement c'est ça :
on est forts sur le numérique,
mais on est au service des sujets durables ! »

Alain-Michel, Café, Paris, 30/09/2015

2. Deux nouvelles **démarches « d'innovation publique »** :
 - la *Transfo*, qui visait à encourager des processus d'innovation strictement liés au fonctionnement de l'administration publique.
 - *Startup de ville*, cherchait à « accélérer » les projets proposés et portés par les agents publics eux-mêmes, qu'ils soient à n'importe quel échelon de la hiérarchie.

...à la recherche d'un ancrage en interne...

« Au départ il avait eu une tentation de nous mettre chargés de mission sur des sujets, du coup de fait en nous dispersant, sachant qu'on perdait de visibilité globale. Puis il y a eu finalement la création du Pôle Innovation, avec une volonté forte de la Secrétaire générale que ça soit un truc transverse et avec à la fois cette dimension technologique, assez classique, énergie, mobilité, capteurs IOT, la dimension *data* qui croise cette dimension technologique et la partie innovation publique qui croise aussi la dimension *data* et la dimension technologique. Tu vois, du coup on a vraiment toutes ces briques, ce qui fait qu'on a gagné en visibilité. »

Maxime, Hôtel de Ville, Paris, 22/06/2018

Conclusions



La finesse d'un regard « de l'intérieur » de la collectivité territoriale est capable tout d'abord de dévoiler la façon dont **les parcours personnels et professionnels des agents jouent un rôle crucial.**

Le fonctionnement de l'équipe *smart city*, tout comme son positionnement par rapport aux acteurs extérieurs, ne sont pas uniquement explicables par une lecture politico-administrative de la collectivité territoriale, mais sont également induits par les personnes qui ont pu, à différents moments, traverser l'équipe.

Le cheminement de l'équipe, dévoile les **tensions existantes entre une organisation plus traditionnelle de l'administration publique**, ancrée dans le quotidien de ses agents, **avec une nécessité de changement** qu'une démarche transversale, inter-Directions et à la pointe en matière de découvertes technologiques demanderait. Cela démontre :

- l'impossibilité pour une seule Direction de gouverner une telle démarche ;
- l'agencement beaucoup moins unidirectionnel entre demande politique et travail technique, entre relations interpersonnelles et gestion administrative ;
- la mobilisation du concept de co-construction pour fédérer, mobiliser et ainsi gouverner les acteurs du territoire actifs dans le domaine de la *smart city*.

Il s'agit bien, *in fine*, d'une « mission interface » entre l'intérieur et l'extérieur de la collectivité territoriale et qui, en montrant ses limites, forces et contradictions, dévoile les « **zones grises** » **des processus de transformations** par le numérique.

L'exploitation des données personnelles, nouveaux réseaux de capteurs, la gouvernance des plateformes de données, etc., sont ces situations, ces vides dans la réglementation, ces imaginaires en cours de définition, que le pouvoir public, face aux acteurs privés, **cherche à saisir**.

La démarche *smart city* amène l'acteur public à se **retourner finalement sur lui-même**, en passant du numérique à l'innovation publique. Le cheminement de la stratégie et projets *smart city* de la Mairie de Paris (de l'intérieur à l'extérieur, pour revenir vers l'intérieur), dévoile les enjeux de modernisation de l'action publique avant tout. Ce mouvement pourrait être interprété comme une **stratégie publique** pour se mettre au pas avec les enjeux socio-techniques contemporains ; ou alors comme le **résultat d'un échec** dans la compréhensibilité de la part de l'administration, qui auraient induit l'équipe à se concentrer davantage sur un travail en interne « d'initiation à l'innovation ».

Dans les deux cas, ce qui se dégage est que le processus de transformation ne passe pas uniquement par de grandes réformes structurantes, mais l'on assiste à **l'ouverture d'un nouveau terrain d'expérimentation urbaine**, où surgissent nouveaux conflits ou équilibres, où se négocient rôles et pouvoirs des acteurs publics et privés.

MERCI

ornellazaza@gmail.com

Ornella Zaza

Maitre de conférences associée en SHS, ENSA Paris La Villette
LAA-LAVUE UMR 7218 CNRS

10th International Symposium

"The emergence of the Smart City: stakes, challenges, practices and impacts for public governance"

5-6 Mars 2019