

Travaux d'étudiants

> N°01/2019

Les civic tech : nouveaux acteurs du marché de la participation territoriale ?

Margaux Barlet
Mathieu Le Gall
Rubens Lexpert-Jamakortzian
Ophélie Tainguy

SciencesPo

CITIES AND DIGITAL TECHNOLOGY CHAIR

The “Cities and Digital Technology” Chair of Sciences Po’s Urban School has been launched in March 2017 to better grasp the impact of digital technologies on urban governance. Funded by four sponsoring firms (Cisco, La Poste, RTE, Caisse des Dépôts), the Chair aims to create new research fields exploring the interaction between digital technology and cities in an empirical and comparative perspective.

Les civic tech : nouveaux acteurs du marché de la participation territoriale ?

Margaux Barlet, Mathieu Le Gall, Rubens Lexpert-Jamakortzian et Ophélie Tainguy sont étudiants du Master Stratégies Territoriales et Urbaines (STU) de l'École urbaine de Sciences Po. Dans le cadre du cours Politiques de la ville numérique, suivi au semestre de printemps 2019, ils ont réalisé un travail de recherche exploratoire sur la thématique des civic tech. Ils livrent dans ce document quelques pistes de réflexion issues de leur analyse.

Margaux BARLET, margaux.barlet@sciencespo.fr
Mathieu LE GALL, matthieu.legall@sciencespo.fr
Rubens LEXPERT-JAMAKORTZIAN, rubens.lexpertjamakortzian@sciencespo.fr
Ophélie TAINGUY, ophelie.tainguy@sciencespo.fr

Résumé

Acteurs émergents du champ de la participation, les structures de civic-tech forment une « nébuleuse » hétérogène. Chaque structure répond à des stratégies, des normes et des idéologies diverses qui viennent s'intégrer au marché existant de la participation citoyenne. En France, la culture de la participation étant institutionnalisée et encadrée par la loi, le développement des structures de la civic-tech s'est tourné vers des logiques de prestations qui ont fait d'elles des intermédiaires entre gouvernants et gouvernés. Le numérique rencontre ainsi l'« *impératif participatif* », enjeu institutionnalisé des collectivités territoriales. Pourtant, les technologies de la civic-tech ne semblent pas disqualifier les pratiques traditionnelles des professionnels du marché de la participation. Elles constituent plutôt des outils qui participent à la transformation des administrations publiques tout en générant des frictions. L'étude suivante propose de s'intéresser aux stratégies de certaines de ces structures afin d'en caractériser leurs effets réels ou supposés sur le marché de la participation et sur la relation gouvernants et gouvernés.

Mots clés : civic tech, participation, marché, transformation publique, gouvernance

Introduction

Lancé par le Président Emmanuel Macron en réponse à la crise des Gilets Jaunes qui anime la scène politique française depuis plusieurs mois, le Grand Débat National s'appuie en complément des temps d'échange en présentiel sur une plateforme numérique. Cette dernière, développée par Cap Collectif, une start-up se revendiquant de la civic-tech, vise à recueillir les contributions des citoyens à l'échelle nationale. Le déploiement d'un outil de participation numérique à une telle échelle et sur volonté de l'Etat témoigne d'une utilisation et d'une reconnaissance grandissante des technologies numériques comme outil de participation politique. Parallèlement, le développement par cette même entreprise de la plateforme rivale portée par le mouvement des Gilets Jaunes « le Vrai Débat » soulève des enjeux contradictoires et questionne le positionnement de la civic-tech comme un acteur d'intermédiation apolitique.

Apparu dans les médias en 2011, le terme flou de « civic-tech », s'il est largement utilisé et revendiqué, recouvre des réalités si diverses qu'il est devenu difficile de définir ce qu'est la civic-tech à proprement parler. « *La civic-tech, ça peut être tout est n'importe quoi qui propose des services de participation citoyenne. Si Facebook demain se met à proposer des sondages politiques, même Facebook pourra se revendiquer de la civic-tech* »¹. Comme le mentionne Tatiana de Feraudy, chercheuse en science politique spécialisée sur la question des technologies numériques de la participation citoyenne, la civic-tech frappe par la revendication de cette étiquette par un grand nombre d'acteurs de natures différentes offrant des services d'une grande diversité.

Les civic-tech (pour « civic-technologies ») sont issues du secteur de l'innovation numérique. Elles s'appuient sur un imaginaire et un discours basés sur la disruption et la transformation radicale des pratiques politiques. Faisant le constat d'une insuffisance des dispositifs participatifs existants, les civic-tech se positionnent comme des solutions à l'affaiblissement des corps intermédiaires et des formes de représentation classiques, au manque de mobilisation et à la crise démocratique.

A l'échelle urbaine, les civic-tech proposent une offre de services visant à renouveler l'engagement citoyen et la relation qui lie les habitants à leur territoire et à leurs représentants. François Ménard, sociologue du Plan Urbanisme, Construction et Architecture, décrit la Smart City comme une promesse d'optimisation sous forme de trois régimes : « *l'optimisation fonctionnelle de la ville gouvernée, l'optimisation individuelle de l'urbanaute connectée et l'optimisation horizontale du peer-to-peer citoyen* »². La civic-tech se situe au croisement de ces trois régimes garantissant une optimisation opérationnelle du fonctionnement de la ville

¹ Entretien avec Tatiana de Feraudy, le 2 avril 2019 (chercheuse en science politique spécialisée sur la question des technologies numériques de la participation citoyenne et chargée de l'Observatoire des civic-tech et de la démocratie numérique à Décider Ensemble).

² MENARD, François. Penser la ville intelligente elle qu'elle est, la réguler telle qu'elle pourrait être. *Plan Urbanisme, Construction, Architecture*. Décembre 2017.

permise par le recueil de données issues des contributions des citoyens et usagers en tant qu'individus ou en tant que communautés.

La communauté scientifique insiste par ailleurs sur la multiplicité des outils proposés par les civic-tech. La plupart d'entre elles s'appuient sur le crowdsourcing urbain, c'est-à-dire la collecte et l'organisation, par le numérique, des contributions d'une foule d'individus dans l'objectif d'obtenir des solutions et produits innovants. Dès lors, une des caractéristiques des civic-tech consiste à « tirer parti des capacités des instruments du numérique, à représenter la « *multitude* » et à la pourvoir en capacité d'action auprès de la collectivité »³.

Pour analyser l'inscription des acteurs des civic tech dans la gouvernance urbaine, nous avons mené une recherche empirique visant à questionner la place de ces acteurs dans le marché de la participation citoyenne. Alors que les civic-tech s'inscrivaient initialement dans une posture de renouvellement des modalités de la participation politique (Partie 1), la recherche d'un modèle économique pérenne les positionne dans une posture de coopération avec les institutions publiques (Partie 2). Dès lors, si elles ne transforment pas radicalement l'action publique, elles mettent à l'épreuve l'administration territoriale comme le mettent en évidence les applications de signalement citoyen (Partie 3).

Méthodologie

Cette recherche exploratoire s'appuie sur une triple base de travail. Nous avons tout d'abord réalisé des analyses de la stratégie de 4 entreprises de la civic-tech : Spallian, La Poste, Fluicity et MySociety. Ces travaux ont constitué une base de travail importante, notamment pour analyser le discours des civic-tech, prendre conscience de leur diversité et adopter une posture critique. Puis, nous avons effectué une recherche documentaire (revue de presse) afin d'identifier les principaux enjeux des civic tech et de limiter le périmètre de notre sujet. Enfin, nous avons réalisé cinq entretiens semi-directifs auprès d'acteurs de la civic tech, d'agents de collectivités et de chercheurs spécialisés sur ce sujet.

1. Des civic tech qui s'inscrivent dans le marché de la participation citoyenne

Les acteurs se revendiquant de la civic-tech se positionnent sur le marché déjà existant de la participation citoyenne. La diversité des stratégies d'insertion dans ce dernier souligne la nécessité de l'établissement d'une typologie des acteurs de la civic-tech.

La convergence des impératifs numériques et participatifs

Depuis la fin des années 2000, la ville voit l'émergence d'un écosystème d'acteurs se réclamant d'un secteur particulier du numérique : la civic-tech. Les structures de «

³ Idem.

technologies civiques » s'appuient sur l'intérêt croissant pour l'innovation numérique et les initiatives participatives et s'affirment comme de nouveaux acteurs urbains. Ancrées historiquement dans le mouvement de l'« *open government* » (démocratie ouverte), ces acteurs ont longtemps porté un discours politique disruptif, s'appuyant sur les nouvelles possibilités offertes par le numérique (échange d'information, transparence) pour s'ériger en contre-pouvoir.

Ces nouveaux outils du numérique portent des « *promesses* »⁴ dont la radicalité semble avoir évolué au fil de leur développement. Ainsi, comme le rappelle Antoine Gaboriau, chercheur en science politique à l'EHESS et doctorant CIFRE à Open Source Politics, lors de notre entretien : « *Le secteur se développe d'abord dans le monde anglophone avec les actions d'associations militantes. Aux Etats Unis c'était Code for America, après il y a effectivement My Society et nous [parlant d'Open Source Politics] on est arrivé derrière, dans la continuité de Democracy OS* ». ⁵ Ces structures développent un imaginaire de la ville participative « *distribuée* », au pouvoir réparti, permettant la montée en capacité des habitants (*empowerment*) qui l'habitent et encourageant le pouvoir collectif des communautés »⁶. En France, la culture de la participation étant institutionnalisée et encadrée par la loi, le développement des structures de la civic-tech s'est tourné vers des logiques de prestations qui ont fait d'elles des intermédiaires entre gouvernants et gouvernés. Les civic-tech portent donc un discours de renouvellement des processus participatifs par le numérique, le désignant comme solution à la crise de confiance par laquelle passerait la démocratie représentative.

Selon Tatiana de Feraudy, « *si les entrepreneurs de la civic-tech constituent de nouveaux acteurs « tiers », qui portent une vision spécifique de la participation citoyenne et de l'utilité du numérique, ils ne sont donc pas les premiers à porter ces questions, ou à se positionner comme intermédiaires entre les pouvoirs publics et les citoyens* ». ⁷ Il s'agit en effet d'une stratégie déjà mise en place par divers acteurs traditionnels de la ville comme les associations, regroupements issus de la société civile ou encore les cabinets spécialisés dans la participation citoyenne. L'émergence des civic-tech ne serait alors que le prolongement de l'évolution du marché de la participation locale à l'ère numérique. Pourtant, l'hétérogénéité des services, des clients et des formes des structures se revendiquant de la civic-tech pose la question de la particularité de ce marché.

Les stratégies d'intégration d'un marché existant : un essai de typologie des civic-tech

⁴ DE FERAUDY, Tatiana & SAJJOT, Mathieu. Le « crowdsourcing urbain » pour transformer la fabrique de la ville ? *IDDRJ Study*. N°6/16. Mai 2016.

⁵ Entretien avec Antoine Gaboriau, le 28 mars 2019 (doctorant CIFRE à Open Source Politics en sciences sociales, sa thèse porte sur les effets de la civic tech sur les relations administration-élus)

⁶ PEUGEOT, Valérie. « Collaborative ou intelligente ? La ville entre deux imaginaires ». In : *Devenir Urbains*. Dir : CARMES, Maryse & NOYER, Jean-Max. Presse des Mines. 2014. Page 53.

⁷ DE FERAUDY, Tatiana. Participation citoyenne : la « civic-tech » dans la ville numérique réelle. *Audacities*. Avril 2018.

Nous appuyant sur l'étude de cinq structures de technologies civiques, nous proposons une typologie des civic tech basée sur leur stratégie d'intégration du marché. Des groupes tels que Spallian ou encore La Poste proposent des solutions rattachées à la civic-tech assez peu tournées vers la participation et plus vers le *crowdsourcing*⁸ alors même que c'est le cœur de métier de petites structures telles que Open Source Politics, Fluicity ou encore, à une autre échelle, My Society.

Les spécialistes de la participation numérique

Tout d'abord, on distingue les structures dont le cœur de l'activité et la raison d'être sont la mise en place de solutions de civic-tech. Celles-ci regroupent des acteurs aux solutions numériques et aux modèles économiques très différents.

On peut les classer en trois types de structures : les start-ups comme Fluicity qui basent leur modèle commercial sur le développement de logiciels privés, les entreprises de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) comme Open Source Politics (OSP) et les associations militantes comme My Society dont le modèle économique repose sur l'adaptation des solutions développées en *open source* à leur client. Leurs projets convoquent sensiblement les mêmes imaginaires de la ville collaborative qui, d'une part, visent à mettre en relation gouvernants et gouvernés (Fluicity) et d'autre part facilitent l'engagement citoyen (My Society, WriteToThem)⁹ et donnent du poids à leur parole (Open Source Politics).

Ces structures se positionnent toutefois différemment vis-à-vis de leurs publics-cible. Comme mis en exergue par Tatiana de Feraudy, Open Source Politics développe une plateforme de participation, basée sur Democracy OS, dont l'objectif est de mettre en place les conditions d'un débat afin d'aboutir à de meilleures décisions par la « *contribution d'un grand nombre d'individus porteurs d'idées différentes* »¹⁰. L'entreprise s'adresse donc aux citoyens en général sans pour autant se positionner comme un intermédiaire entre gouvernants et gouvernés. En effet, leur démarche repose sur l'accompagnement et l'adaptation de la plateforme aux besoins des collectivités qui les sollicitent afin que celles-ci deviennent autonomes.

La plateforme de Fluicity cible, quant à elle, des « *communautés de citoyens concernés* » en fonction de leur statut (usager, résident, habitant) et se positionne comme « *tiers de confiance* » entre les collectivités et les usagers. Elle propose des services donnant au citoyen la possibilité de s'informer, de donner son avis, mais aussi de contacter directement ses élus. De leur côté, les collectivités ont accès à une plateforme dit « *tableau de bord* » simplifié,

⁸ Méthode "qui suppose de mobiliser « l'intelligence de la foule », c'est-à-dire d'ouvrir le processus de production (de données, d'idées, de produits) à un grand nombre de contributeurs, non experts, dont l'identité n'est pas connue a priori". Définition issue de DE FERAUDY, Tatiana & SAUJOT, Mathieu. Une ville plus contributive et durable : crowdsourcing urbain et participation citoyenne numérique. N°4. *Iddri Studies*. 2017. Page 6.

⁹ BAACK, Stefan. Civic Tech at mySociety : how the imagined affordances of data shape data activism. *Krisis : Journal for contemporary philosophy*. N°1. 2018. Pages 44 à 56.

¹⁰ DE FERAUDY, Tatiana. Participation citoyenne : la « civic-tech » dans la ville numérique réelle. *Audacities*. Avril 2018.

depuis lequel elles pilotent le contenu proposé sur l'application et ont accès aux données recueillies via la participation des citoyens. Le principe de l'application consiste donc à héberger la page de la collectivité sur laquelle réagissent les utilisateurs sans que la collectivité n'intervienne. On retrouve le même système pour les sites et plateformes développés en *open source* par My Society avec FixMyStreet notamment, qui communique largement sur son rôle d'intermédiaire entre usagers des rues et administration.

Par ailleurs, OSP est une étude de cas assez emblématique de l'évolution du discours sur les outils du numérique. En effet, l'entreprise a été créée en 2016 en réponse à la demande de création de plateformes de consultation (forum collaboratif, budget participatif). Elle vise à autonomiser les collectivités et à « *réinternaliser la dimension participative dans les administrations* »¹¹. Cette volonté marque une évolution dans le discours promu par les civic-tech qui s'éloigne de l'idée d'un « *outil miracle permettant de transformer, par lui-même, la participation* »¹² et la nuance en considérant l'outil numérique comme complémentaire aux processus de participation traditionnels. Selon Antoine Gaboriau, se servir d'un discours révolutionnaire en parlant des civic-tech est « *dangereux* » dans la mesure où elles ne doivent pas être utilisées comme but mais comme des « *outils* » qui ne peuvent remplacer les démarches existantes. Par ailleurs, il met en exergue le caractère spécifique du secteur de la participation qui requiert des compétences professionnelles particulières.

On observe ainsi un phénomène de convergence entre les solutions proposées par les acteurs des civic-tech et celle de la participation traditionnelle. En effet, les solutions numériques de participation gagnant en légitimité dans le champ de la gouvernance urbaine, elles semblent s'inscrire comme prérequis pour les structures historiques du marché de la participation et pour leurs acteurs qui constituent le deuxième type de profil que nous avons identifié.

Les acteurs traditionnels de la participation en reconversion numérique

Ces entreprises spécialisées dans la participation commencent à se doter d'outils de civic-tech. Elles adoptent une posture d'accompagnement et développent en parallèle - en externe (Mission Publique) ou en interne (Res Publica) - des plateformes et des applications d'aide à la consultation ou à la concertation en ligne. Pour Tatiana de Feraudy, ces solutions s'inscrivent dans la continuité du développement de la *e-participation* de la fin des années 2000. Ainsi, la plateforme *Jenparle*, développée par Res Publica, est présentée par le cabinet de conseil comme une extension des réunions publiques permettant aux individus n'ayant pas pu y participer en présentiel de contribuer aux échanges en passant par le numérique. Sur le site de l'entreprise, la plateforme n'est pas réellement mise en avant, corroborant ainsi les propos d'Antoine Gaboriau lorsqu'il indique que les cabinets de conseil et les bureaux d'études spécialisés dans la participation se sont dotés d'outils numériques principalement « *parce que c'est dans l'air du temps* ». Le développement d'outils numériques apparaît donc dans la

¹¹ Entretien avec Antoine Gaboriau, le 28 mars 2019 (doctorant CIFRE à Open Source Politics en sciences sociales, sa thèse porte sur les effets de la civic tech sur les relations administration-élus)

¹² DE FERAUDY, Tatiana. Participation citoyenne : la « civic-tech » dans la ville numérique réelle. *Audacities*. Avril 2018.

continuité de l'évolution technologique des entreprises et permettrait même de labelliser les solutions numériques en leur donnant un aspect moderne qui répond aux enjeux d'image des collectivités¹³ comme ceux des entreprises.

Les grands groupes historiques à l'assaut d'un nouveau marché

Enfin, un troisième groupe d'acteurs spécifique semble intégrer le marché des civic-tech : les entreprises souhaitant conquérir de nouveaux marchés. C'est le cas des groupes La Poste et Spallian dont les activités ne sont historiquement pas orientées vers le développement d'outils de civic-tech. Ils ont pourtant tous deux opéré ce tournant en 2014 alors que les civic-tech commençaient à acquérir une légitimité auprès des collectivités et se faisaient une place sur l'échiquier de la gouvernance urbaine.

Alors que Spallian est, historiquement, une société de conseil spécialisée dans la sécurité dont le cœur de métier est l'analyse de risques, le groupe est aujourd'hui associé à son application phare, TellMyCity - qui ne relève pas directement de la *gov-tech* mais plutôt du *crowdsourcing*. Cette application de signalement urbain permet un échange d'informations facilité entre la Mairie, les services techniques de la ville et les citoyens. La société s'est ainsi diversifiée en orientant ses nouvelles activités vers le *crowdsourcing* et la collaboration avec les collectivités. Cette stratégie n'est pas si éloignée de son activité première puisqu'elle lui permet de conseiller les collectivités en matière de gestion de l'espace public grâce aux données collectées. L'entreprise ne se place pas en tant qu'intermédiaire entre la municipalité et les usagers, puisqu'elle livre, clefs en main, le logiciel de gestion de l'application à la collectivité.

La Poste, quant à elle, développe ses outils s'apparentant à la civic-tech en mettant en avant une posture de « *tiers de confiance dans les échanges numériques* ». L'entreprise, aux prises avec une situation inédite de diminution de son activité postale historique, couplée à une ouverture à la concurrence de tous ses secteurs d'activité, tente, depuis 2014 de se réinventer autour des services de proximité, de l'innovation, et du numérique. Leader français du vote électronique, La Poste développe ainsi une stratégie d'acquisition d'entreprises et de développement de nouveaux services placée sous le signe de la simplification (échanges postaux, opérations bancaires, mais aussi des relations avec l'Etat ou avec les entreprises)¹⁴. C'est dans cette perspective que la filiale Docapost rachète, en 2017, l'entreprise Localeo, qui fournit aux collectivités locales des outils pour rendre leur relation aux administrés plus rapide, efficace et démocratique.

Ces deux structures s'orientent vers la civic-tech pour des raisons stratégiques d'intégration d'un marché porteur qu'elles tentent d'inscrire dans une stratégie globale cohérente. La Poste et Spallian sont des exemples très différents des catégories précédemment présentées, et permettent de mettre en exergue toute la diversité des projets et des imaginaires portés par des structures aux modèles économiques et au poids très éloignés les uns des autres. A défaut

¹³ MONNOYER-SMITH, Laurence. La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? *Participations*. N°1. 2011.

¹⁴ CHOCRON, Véronique. Pour La Poste, le numérique représente également une opportunité [en ligne]. *Le Monde*. 15 septembre 2017.

de constituer une typologie exhaustive, cette catégorisation des acteurs des civic-tech souligne le caractère complémentaire des solutions de participation par le numérique dans la mesure où elles se développent dans un marché existant dans lequel les outils participatifs traditionnels perdurent.

2. Quand les civic tech rencontrent l'impératif participatif des collectivités

L'orientation des civic-tech vers les collectivités

Les outils proposés par la civic tech répondent aux demandes des collectivités de numériser leurs dispositifs participatifs et/ou d'améliorer l'efficacité des services publics par le biais d'applications de signalement. Le numérique rencontre ainsi l'« *impératif participatif* »¹⁵ des collectivités territoriales. Les technologies font toutefois évoluer à la marge la démocratie locale.

Les différents acteurs de la civic-tech, qu'ils soient associatifs ou professionnels, ont progressivement fait glisser leur modèle d'une posture de contre démocratie à une position de prestataire de service pour les collectivités désireuses de se développer dans ce domaine. Comme l'expose Tatiana de Feraudy dans une publication de 2018, « *A l'échelle locale, il semble néanmoins que les structures de la civic-tech aient adopté une position de coopération avec les institutions publiques, et non d'interpellation ou de contre-pouvoir.* »¹⁶. Le modèle économique des acteurs de la civic-tech les a conduits à privilégier une posture collaborative avec les institutions publiques locales. Travailler en tant que prestataires de services représente une solution viable et pérenne pour eux. En effet, comme l'explique Tatiana de Feraudy, il y a « *plusieurs modèles économiques différents, mais qui se recourent à la fin* »¹⁷. Si on remonte dans le temps, on se rend compte que la plupart des acteurs sont nés de projets associatifs à but non lucratif, mais que cette situation se fait de plus en plus rare. Si Regards Citoyens fonctionne toujours ainsi, certains acteurs comme Acropolis ou Vox sont passés d'un fonctionnement associatif à un modèle entrepreneurial, au travers de levées de fonds. C'est le cas également de l'association My Society, qui, en 2014 s'est dotée d'une branche entrepreneuriale d'accompagnement de la mise en place de ses plateformes en *open source*.

En outre, on observe une transition du modèle économique des fournisseurs de services de civic-tech. Le modèle de l'abonnement, par lequel un client paie un service standardisé mensuellement sous la forme de charges, a été privilégié initialement par la majorité des entreprises. Il laisse aujourd'hui place à la vente de licence qui permet l'acquisition définitive

¹⁵ BLONDIAUX, Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie : Actualité de la démocratie participative*. Seuil. 2008.

¹⁶ DE FERAUDY, Tatiana. *Participation citoyenne : la "civic-tech" dans la ville numérique réelle. Audacities*. Avril 2018. Page 12.

¹⁷ Entretien avec Tatiana de Feraudy, le 2 avril 2019 (chercheuse en sciences politiques spécialisée sur la question des technologies numériques de la participation citoyenne et chargée de l'Observatoire des civic-tech et de la démocratie numérique à Décider Ensemble).

d'une solution sur mesure dont les mises à jour sont ensuite rendues payantes. Le premier permettait d'entrer sur le marché avec un produit qui représentait un coût assez faible, dans la mesure où la collectivité payait à la hauteur du nombre d'habitants participant à ces dispositifs. Les entreprises privilégient aujourd'hui la vente d'une licence d'utilisation de l'outil numérique, qu'elles adaptent au contexte local et à l'identité visuelle des collectivités clientes. Par exemple, Spallian commercialise la solution TellMyCity, qu'elle considère comme une porte d'entrée pour vendre aux collectivités des prestations de conseil. Le modèle *open source*, privilégié par certaines entreprises de la civic tech, est similaire. Il ne repose pas sur la vente de l'outil, mais sur la mise en œuvre et l'adaptation de celui-ci. Les entreprises qui choisissent cette dernière solution font une grande partie de leur bénéfice sur des prestations de conseil associées.

Les modèles les plus alternatifs, qui se voulaient indépendants des collectivités, au moins financièrement, n'ont pas prouvé leur résilience. Akropolis, par exemple, proposait un modèle dans lequel les citoyens faisaient des dons pour financer le fonctionnement du service, mais cela ne s'est pas avéré pérenne. Pour survivre, certains de ces acteurs développent et fournissent gratuitement des outils de participation, tout en se rémunérant par le biais de prestations de conseil payantes à destination des collectivités. Face à ces considérations économiques, il est bien plus facile pour les acteurs de la civic-tech de s'adresser directement aux collectivités, qui font déjà vivre un marché de la participation, celle-ci étant particulièrement institutionnalisée en France. Comme l'explique Tatiana de Feraudy, la situation est très différente dans d'autres pays « *où l'interaction citoyens / représentants se fait beaucoup plus sur un mode conflictuel ou de revendication, parce qu'il n'y a pas d'espace institutionnalisé* »¹⁸.

Les acteurs de la civic-tech se sont donc progressivement mués en prestataires de service pour les collectivités, à la fois du fait d'une demande de la part de ces dernières, mais également parce que leur propre survie économique était en jeu à moyen-terme. La question est donc désormais de savoir à quel point la démocratie locale est renforcée et améliorée par ces nouveaux outils de participation.

La participation des citoyens : une amélioration à la marge de la démocratie locale

Si les technologies proposées par la civic tech constituent des outils au service de la démocratie locale, les effets de ceux-ci sur la participation citoyenne restent marginaux.

En premier lieu, les civic-tech élargissent le public classique des dispositifs participatifs et des réunions de concertation. En effet, ces derniers regroupent souvent des citoyens d'un profil similaire. Les outils de participation numérique permettent à une part de la population, qui participe peu aux dispositifs de concertation traditionnels, de s'engager plus facilement ou signaler une anomalie dans la rue en quelques clics. Toutefois, les outils numériques sont loin d'être représentatifs. Au Royaume-Uni, FixMyStreet est, par exemple, utilisé majoritairement

¹⁸ Idem.

par des hommes blancs et éduqués¹⁹. Ce nouveau public est principalement constitué d'actifs, notamment de cadres avec enfants. Spallian note la difficulté de mobiliser les citoyens les plus jeunes, qu'il semble compliqué de motiver à utiliser ce type d'outils de signalement. John Billard expose également l'importance de conserver des points d'accueil physique, afin de permettre aux « exclus du numérique » de faire entendre leur voix. Il est rejoint en cela par Antoine Gaboriau, qui attire notre attention sur le danger de croire à une révolution numérique qui se passerait totalement d'interactions physiques.

Les villes peuvent également être frileuses quant aux possibilités d'expression accordées aux citoyens. L'application TellMyCity par exemple propose, outre la possibilité de signaler une anomalie, celle de féliciter la ville ou de faire une proposition. Patrick Lemoine²⁰, DGST de la ville d'Argenteuil explique que la municipalité, à l'instar de nombreuses collectivités, a décidé de se concentrer sur la première solution. Le citoyen n'est perçu que comme un « expert d'usage »²¹ qui permet de faire remonter à l'administration locale une certaine situation. Aucune entreprise ne prétend pouvoir recueillir un avis représentatif de la population locale d'une ville donnée. Le but est d'avoir assez de contributeurs pour pouvoir être sûr que la majorité des dysfonctionnements seront remarqués, et signalés. Pour Spallian, l'application est fonctionnelle dans une ville donnée quand environ 5 % de la population participe. L'enjeu de la fidélisation des usagers se pose également car « *l'usage dans la durée de ces outils peine à émerger. Pour FixMyStreet au Royaume-Uni, une grande majorité des utilisateurs ne signale qu'une seule fois, puis se détourne de l'outil* »²².

Si les solutions proposées par la civic-tech renouvellent marginalement la démocratie locale et la représentativité des publics participants, ils peuvent jouer un rôle dans les trajectoires individuelles d'usagers comme l'explique David Chaufer, directeur conseil de l'application TellMyCity développée par Spallian : « *Finalemment si quelqu'un devient un très bon signaleur, peut être que cette personne-là va aller dans un comité de quartier, et potentiellement plus tard va être élu au conseil des sages ou au conseil citoyen, et puis plus tard être élu au conseil municipal, voire finir maire tout ça parce qu'un jour il a signalé par TellMyCity. [rires] Je caricature mais il faut avoir bien conscience qu'on a quand même des habitants très très éloignés de la chose publique* ».²³ La participation par le biais des civic-tech peut être envisagée comme une première étape d'un processus d'engagement politique. Cela concerne en particulier les personnes qui sont les plus éloignées des processus de décision municipaux, et qui peuvent ainsi avoir une porte d'entrée dans cette sphère, si modeste soit-elle.

¹⁹ DE FERAUDY, Tatiana & SAUJOT, Mathieu. Une ville plus contributive et durable : crowdsourcing urbain et participation citoyenne numérique. *IDDRI Study*. N°4. 17 Février 2017.

²⁰ Entretien avec Patrick Lemoine, le 29 mars 2019 (Directeur général des services techniques de la mairie d'Argenteuil)

²¹ Entretien avec Antoine Gaboriau, le 28 mars 2019 (doctorant CIFRE à Open Source Politics en sciences sociales, sa thèse porte sur les effets de la civic tech sur les relations administration-élus)

²² Idem.

²³ Entretien avec David Chaufer, le 12 avril 2019 (Directeur conseil Tell my City)

Les civic-tech ne doivent pas être perçues comme une transformation radicale du rapport gouvernant / gouverné. Antoine Gaboriau précise ainsi qu'il ne faut pas voir le numérique comme une révolution absolue, mais simplement comme un outil supplémentaire. Il faut alors juger cet outil, sans en attendre plus que ce qu'il lui est possible de fournir en termes de résultats. Partir du postulat qu'il y a une demande latente de participation qui n'attend que le dispositif numérique pour émerger s'est avéré faux. La participation doit être accompagnée par les communes à travers des ateliers de présentations, des démonstrations, etc. Les acteurs de la Civic-tech, forts de leur expérience sur le reste du territoire, conseillent les communes sur la posture et les actions à adopter. Il faut notamment expliquer les différents champs qui peuvent être pris en compte par une application de signalement ou de manière beaucoup plus poussée pour accompagner le citoyen à construire sa contribution dans une logique d'*empowerment*. Dans l'exemple de l'entreprise Cap Collectif qui propose aux collectivités une plateforme de budget participatif, il ne suffit pas d'ouvrir la plateforme pour que s'ajoutent les projets les uns après les autres. La collectivité doit fournir un accompagnement aux porteurs de projets pour les aider dans la réalisation de leur budget, dans la recherche des partenaires et dans la construction du projet en général. En effet, construire un projet et le proposer en remplissant le formulaire sur la plateforme demande un capital culturel important et la maîtrise des outils informatiques. Un accompagnement est donc nécessaire pour pallier l'inégale distribution des ressources socio-culturelles.

3. Des outils mettant à l'épreuve l'administration : le cas des applications de signalement

Si les technologies proposées par les civic tech ont un effet marginal sur la démocratie locale, elles participent à la transformation des administrations publiques où elles sont autant initiatrices de transformations que génératrices de frictions. Comme l'expliquent Tatiana de Feraudy et Mathieu Saujot, « *Si un objectif « participatif » pouvait sous-tendre la mise en place de ces outils, perçus comme un moyen de transformer la relation au citoyen, ils sont plutôt reconnus pour leur capacité à améliorer l'efficacité de l'intervention publique.* »²⁴. Le cas des applications de signalement illustre les effets de ces outils sur l'organisation municipale.

Faire converger expertise citoyenne et organisation administrative

Les applications de signalement témoignent de la difficulté des solutions de civic-tech à faire entrer la prise en compte de la participation citoyenne dans l'agenda et les méthodes de travail des administrations publiques.

Les applications de signalement urbain mettent en évidence une tension entre l'expertise citoyenne et l'organisation administrative. En effet, les habitants n'ont pas la culture des services techniques, ils ne connaissent pas l'organisation interne de la collectivité, ni les répartitions de compétences entre institutions locales. Le signalement fourni sera donc de

²⁴ DE FERAUDY, Tatiana & SAUJOT, Mathieu. Une ville plus contributive et durable : crowdsourcing urbain et participation citoyenne numérique. *IDDRI Study*. N°4. 17 Février 2017. Page 21.

toute autre nature que ceux auxquels sont habituées les collectivités, que ce soit dans le vocabulaire utilisé, le service désigné responsable etc. « *Quand vous permettez aux citoyens de contribuer aux processus de travail vous, êtes obligés de les mettre à plat pour voir comment faire entrer le citoyen.* »²⁵ Comme l'indique Tatiana de Feraudy, tout l'enjeu est de parvenir à intégrer les remontées citoyennes dans les processus de travail des services administratifs. Cette réflexion se fait au sein de l'administration mais également entre organisations, avec une nécessaire clarification du partage des compétences avec les autres niveaux de collectivités et la mise en œuvre d'accords de coopération.

En interne, il faut parvenir en premier lieu à traduire le vocabulaire « métiers » pour qu'il soit compréhensible par le grand public. « *Dans les sélections des propos on a cherché à être simples : on ne parle plus de candélabre, on parle de lampadaire, on ne parle pas de signalisation lumineuse tricolore, on parle de feu rouge. Il fallait aussi être efficient et pédagogique avec des mots que les gens savent utiliser* ».²⁶ Lors de la mise en place de l'application *Dans ma rue* à Paris, 40 catégories de signalements étaient disponibles pour permettre aux citoyens de classer leurs contributions. En pratique seules 10 d'entre elles étaient effectivement utilisées. Un agent a également été recruté pour effectuer le tri nécessaire et rediriger les requêtes vers le service adéquat. Ce recrutement est nécessaire pour « traduire » les contributions dans un langage opérationnel et pour effectuer un filtrage de la participation afin que celle-ci soit prise en compte par les services techniques.

L'enjeu est également technique. Ces solutions de signalement proposées par les civic tech doivent pouvoir s'interfacer au mieux avec les systèmes d'information métiers des collectivités pour que la demande soit prise en compte par les services. Or, 20 à 50 logiciels métiers différents, souvent propriétaires, peuvent coexister au sein des collectivités. Il est alors difficile pour les éditeurs de civic-tech de parvenir à s'intégrer avec l'ensemble des logiciels métiers. « *Des applications métiers en GRC [gestion relation citoyen], il y en a des dizaines, donc nous, on ne peut pas se permettre de développer un connecteur avec chaque application dans chacune des villes* ».²⁷

La réorganisation externe est tout aussi importante : politiquement, il est compliqué pour l'exécutif local de reconnaître qu'il n'est pas compétent sur un certain nombre de thématiques urbaines. C'est pourquoi plutôt que d'autoriser uniquement les signalements citoyens correspondant aux domaines de compétences de la commune, les institutions locales préfèrent collaborer afin de transmettre l'information au bon service qui le prendra en charge. À Argenteuil par exemple, si les ordures ménagères relèvent de la commune, les tas sauvages sont pris en charge par un syndicat mixte. Les services techniques ont donc conclu un partenariat avec le syndicat et lui envoient les doléances qui le concerne. Ces partenariats peuvent être compliqués à mettre en place suivant les différences de culture, de couleur

²⁵ Entretien avec Tatiana de Feraudy, le 2 avril 2019 (chercheuse en sciences politiques spécialisée sur la question des technologies numériques de la participation citoyenne et chargée de l'Observatoire des civic-tech et de la démocratie numérique à Décider Ensemble).

²⁶ Entretien avec David Chaufer, le 12 avril 2019 (Directeur conseil Tell my City)

²⁷ Entretien avec David Chaufer, le 12 avril 2019 (Directeur conseil Tell my City)

politique ou d'habitude de collaboration. Pour le directeur des services techniques, un des facteurs de succès pour Argenteuil a été la temporalité du lancement de l'application. La ville a profité de la réorganisation des services liée à l'intégration de la Métropole du Grand Paris pour introduire l'application de signalement TellMyCity. Ainsi, si les applications de signalements de dysfonctionnements urbains participent à une rationalisation des services techniques des collectivités, la volonté de repenser l'organisation des services techniques peut aussi être antérieure à l'adoption de l'application.

Des réticences administratives à l'adoption de ces outils

Les effets de ces applications de signalement sur l'organisation du travail municipal suscitent des réticences de la part de certains services municipaux. La remise en question de la culture de travail et des modes de faire peut être source de mécontentement parmi les agents des collectivités et freiner le développement de certaines applications.

Les civic-tech proposant des plateformes de débat ont des effets sur les modes de faire de l'action publique. Elles nécessitent de modifier le processus des politiques publiques pour y laisser une place plus importante aux citoyens. La culture politique de la commune mais aussi les habitudes de travail des agents et prestataires sont un facteur crucial pour une meilleure prise en compte des contributions citoyennes. Les agents veulent d'une participation opérationnelle alors que la participation effective demande forcément un traitement ultérieur. Celle-ci peut alors être conçue comme le risque de l'ouverture d'une boîte de pandore, illustré par un responsable de Spallian : « *Beaucoup de villes ont peur pour le « suggérer » [Une fonction de l'application TellMyCity où le citoyen peut émettre une suggestion sur l'espace public], que ce soit un peu la foire à tout et qu'on vous dise : doublez l'école, faites passer un tram. »*²⁸

À l'échelle individuelle de l'agent de la collectivité, ces applications modifient les habitudes de travail. En effet, l'impératif d'efficacité lié au numérique a un impact sur la réalité métier des agents de terrain. Ils effectuent moins de rondes pour détecter les dysfonctionnements mais traitent plus de signalements. Ils sont aussi souvent amenés à être plus polyvalents pour réparer le maximum de dysfonctionnements sur une zone donnée. La ville de Palaiseau a basé son organisation sur ce point : quatre agents polyvalents traitent le maximum de doléances et transmettent aux services techniques spécialisés si l'intervention est trop compliquée. Le citoyen utilisateur attend en effet une réponse rapide : la contribution a été transmise sans délai, les services techniques doivent donc réagir. C'est d'ailleurs le principal argument de vente des solutions de signalements. La ville d'Argenteuil met en valeur le chiffre de 90% des signalements propreté traités en moins de 24h pour justifier le coût de son application TellMyCity.

Ces évolutions métier ainsi que les réorganisations de services étudiés précédemment ne convainquent pas toujours les agents des services techniques. Ils relèvent une charge de

²⁸ Entretien avec David Chaufer, le 12 avril 2019 (Directeur conseil Tell my City)

travail plus importante, et peuvent mal vivre l'injonction à l'efficacité en déplorant qu'elle soit parfois faite au détriment de la qualité du travail. Plus largement, les outils numériques sont aussi un moyen pour le gestionnaire de l'application de quantifier et de monitorer l'activité des services, c'est donc aussi un moyen pour la hiérarchie de contrôler le travail des agents qui peuvent se sentir plus surveillés. Malgré le fait que ces limites reflètent aussi la réticence au changement d'une partie des agents, elles ne doivent pas être prises à la légère. La collectivité doit accompagner les agents à l'utilisation des civic-tech pour qu'elles soient réellement fonctionnelles. Pour le DGST d'Argenteuil Patrick Lemoine²⁹, le succès de l'application de signalement tient au fait que dès le départ, elle ait été présentée de manière très positive aux agents. Il insiste sur le fait que l'acceptation par tous de la solution choisie par la commune est une condition fondamentale pour son succès. L'accompagnement des agents doit aussi se faire d'un point de vue technique : une acculturation au fonctionnement des outils numériques est aussi indispensable. L'utilisation de civic-tech par les collectivités demande donc une formation en interne des agents ainsi qu'un effort de communication.

Face à ces limites, les acteurs de la civic tech s'adaptent et proposent des solutions visant à réduire au maximum les effets sur l'organisation du travail administratif. La charge de travail supplémentaire évoquée précédemment est par exemple gérée par les civic tech qui ajoutent aussi à leur offre l'analyse des contributions et la reformulation dans un langage opérationnel pour les agents. Il apparaît alors que les limites à l'adoption d'applications de participation ouverte ne sont pas uniquement liées à la réorganisation des services mais aussi à la modification qu'elles imposent de la conception même de la participation.

Conclusion

Il ressort de notre étude que les promesses d'innovation et de disruption des civic-tech doivent être nuancées. La civic-tech est un outil de la démocratie participative : il offre de nouvelles possibilités d'exploitation de pratiques existantes mais ne révolutionne pas pour autant le marché, les usages et les résultats de la démocratie participative.

Les entreprises de la civic-tech se présentent comme de nouveaux entrants disruptifs sur le marché de la participation citoyenne, mais leur modèle économique impose une professionnalisation, qui implique que la disruption revendiquée se heurte à la ville réelle. Par ailleurs, la demande des collectivités en matière de participation citoyenne innovante crée un nouveau secteur du marché sur lequel vont se positionner les civic-tech à la recherche d'un modèle économique viable : la posture est donc principalement collaborative vis-à-vis des pouvoirs publics et s'avère assez éloignée des discours prônant une transformation radicale de l'action publique. Pour autant, le déploiement des outils des civic-tech par les collectivités provoque de véritables conséquences sur la gouvernance urbaine et notamment une réorganisation interne des services et l'apparition de nouveaux enjeux institutionnels. Enfin,

²⁹ Entretien avec Patrick Lemoine, le 29 mars 2019 (Directeur général des services techniques de la mairie d'Argenteuil)

les promesses d'amélioration de la démocratie s'avèrent finalement difficiles à réaliser : les outils des civic-tech semblent en effet se heurter aux mêmes limites et problématiques que les dispositifs participatifs classiques et ne permettraient par conséquent qu'une amélioration à la marge de la participation.

Pour autant, l'historique relativement récent des civic-tech et de leurs outils évoqués dès le début de notre raisonnement reste une réalité à prendre en compte. L'opacité entretenue conjointement par certaines civic-tech et les collectivités utilisatrices autour de leurs outils rend difficile leur évaluation et nuit à l'élaboration d'une grille d'analyse complète des civic-tech. L'amélioration de la transparence de ces dispositifs et la généralisation de la mobilisation de ces derniers par les collectivités, certes grandissante mais minoritaire, permettraient à terme d'identifier davantage les civic-tech et leurs effets en milieu urbain. Enfin, d'autres facteurs jouent un rôle important dans la définition de l'environnement dans lequel seront déployés ces outils numériques. En 2020, les élections municipales devraient mener à un renouvellement des maires en France. Alors que comme l'expose John Billard, « *la question générationnelle est majeure*³⁰ », une nouvelle génération d'élus devrait conduire à des pratiques municipales favorables à ces solutions et une sensibilité accrue à la question plus globale du numérique susceptible de favoriser la prise en compte de ces enjeux.

³⁰ Entretien avec John Billard, le 12 avril 2019 (vice-président de l'Association des Maires Ruraux de France en charge du numérique, maire de Le Favril en Eure-et-Loir)

Bibliographie

Ouvrages

- ❖ BLONDIAUX, Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie*. Seuil. 2008.
- ❖ PEUGEOT, Valérie. « Collaborative ou intelligente ? La ville entre deux imaginaires ». In : *Devenirs Urbains*. Dir : CARMES, Maryse & NOYER, Jean-Max. Presse des Mines. 2014. Pages 43 à 64.
- ❖ GOURGUES Guillaume. *Les politiques de démocratie participative*. 2013. Grenoble, PUG.

Articles

- ❖ BAACK, Stefan. Civic Tech at mySociety : how the imagined affordances of data shape data activism. *Krisis : Journal for contemporary philosophy*. N°1. 2018. Pages 44 à 56.
- ❖ BLONDIAUX, Loïc & FOURNIAU, Jean-Michel. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*. N°1. 2011. P.8-35.
- ❖ FOUCAULT Thierry et al. Démarches participatives en urbanisme, que faire des contradictions ? Les métiers de l'architecture et de l'urbanisme à l'épreuve de l'implication des habitants et des usagers, 2012.
- ❖ LE COZ, Armel. CivicTech et innovations démocratiques : un premier bilan. *La 27ème région.fr*. 27 juin 2016. Disponible ici : <http://www.la27eregion.fr/civictech-et-innovations-democratiques-un-premier-bilan/>
- ❖ LE CROSNIER, Hervé & VIDAL, Philippe. Le rôle du numérique dans la redéfinition des communs urbains. *Netcom : réseaux, communication et territoires*. Volume 31. N°1. 2017.
- ❖ LEHDONVIRTA, Vili & BRIGHT, Jonathan. Editorial : Crowdsourcing for Public Policy and Government. *Policy and Internet*. Volume 7. N°3. 2015.
- ❖ MABI, Clément. Citoyen hackeur. Enjeux politiques des civic tech. *La Vie des idées*. 2 mai 2017.
- ❖ MAZEAUD, Alice. Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation et militantisme et professionnalisation de la démocratie locale. *Quaderni*. N°79. Automne 2012.
- ❖ MAZEAUD, Alice & NONJON, Magali. De la cause au marché de la démocratie participative. *Agone*. Volume 56. N°1. 2015. Pages 135 à 152.
- ❖ MAZEAUD, Alice, SA VILAS BOAS, Marie-Hélène & BERTHOME, Guy-El Karim. Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations*. Volume 2. N°1. 2012. Pages 5 à 29.
- ❖ MONNOYER-SMITH, Laurence. La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? *Participations*. N°1. 2011.

Rapports

- ❖ Audacities. Innover et gouverner dans la ville numérique réelle. Une exploration de la FING et de l'IDDRI. Avril 2018. Disponible ici : http://fing.org/IMG/pdf/Audacities_Livrable_VF_Web.pdf
- ❖ CNFPT Etude Métiers. Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale. Juillet 2018. Disponible ici : http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/13746-etude_numerique-v12.pdf
- ❖ DE FERAUDY, Tatiana. Participation citoyenne : la “civic-tech” dans la ville numérique réelle. *Audacities*. Avril 2018. Disponible ici : http://fing.org/IMG/pdf/Audacities_Cas_CivicTechParticipation.pdf
- ❖ DE FERAUDY, Tatiana & SAUJOT, Mathieu. Une ville plus contributive et durable : crowdsourcing urbain et participation citoyenne numérique. *IDDRI Study*. N°4. 17 Février 2017. Disponible ici : https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/st0417_tdf-ms_rapport-crowdsourcing.pdf
- ❖ DE FERAUDY, Tatiana & SAUJOT, Mathieu. Le « crowdsourcing urbain » pour transformer la fabrique de la ville ? *IDDRI Study*. N°06. 6 mai 2016. Disponible ici : <http://www.transitions2.net/pdfexport/pdf/1236>
- ❖ Knight Foundation. What does the civic-tech landscape look like ? *Knightfoundation.org*. 2013.
- ❖ MENARD, François. Penser la ville intelligente elle qu'elle est, la réguler telle qu'elle pourrait être. *Plan Urbanisme, Construction, Architecture*. Décembre 2017. Disponible ici : http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/article_smart_city_version_longue_v8.pdf
- ❖ Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique. Dossier de presse : Mardigital. Les pouvoirs publics ouvrent leurs portes aux start-ups. 24 mai 2016. Disponible ici : https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Mardigital_24052016.pdf