

Gouvernance et participation : les villes intelligentes font-elles le co-citoyen?*

GILLES J. GUGLIELMI

Professeur de droit public, CDPC Panthéon-Assas

1. Introduction
2. La sous-estimation de la dimension juridique
3. Une compensation démocratique par la dimension participative?

Résumé

Depuis une dizaine d'années, le concept de « smart city », ville intelligente a élargi l'utilisation des technologies pour fournir aux citoyens des services mieux adaptés à leurs besoins, plus participatifs, fondés sur des critères d'efficacité et d'efficience et sur la coopération entre les secteurs privé et public. Au moment actuel de remise en question de la légitimité et l'efficacité de la gestion publique, l'auteur alerte sur les conséquences de la construction de ce nouveau modèle, sans une approche réflexive englobant l'intérêt général, la gouvernance publique et la citoyenneté.

Mots-clés : ville intelligente ; smart city ; gestion publique ; gouvernance locale.

Artículo recibido el 28/01/2015; aceptado el 15/03/2015.

* Colloque Démocratie, participation et gouvernance citoyenne. Centre de droit public comparé Panthéon-Assas (Paris-2). Vendredi 23 et samedi 24 mai 2014. Salle des Conseils.

Gobernanza y participación: ¿las ciudades inteligentes crean conciudadanos?

Resumen

Desde hace una década, el concepto de “smart city” (ciudad inteligente) se ha expandido utilizando las tecnologías para ofrecer a los ciudadanos unos servicios mejor adaptados a sus necesidades –fomentando su participación–, basados en criterios de eficacia y eficiencia y sobre la cooperación entre lo privado y lo público. En el momento actual de puesta en cuestión de la legitimidad y eficacia de la gestión pública, el autor alerta sobre las consecuencias derivadas de construir este nuevo modelo sin un planteamiento reflexivo englobando el interés general, la gobernanza pública y la ciudadanía.

Palabras clave: *ciudad inteligente; smart city; gestión pública; gobernanza local.*

Governance and participation: the smart cities build fellow citizens?

Abstract

Since the last decade, the concept of “smart city” has been expanding thanks to the news technologies. The “smart city” –based on efficacy and efficiency criteria and enhancing the cooperation between the public and private spheres– offers to the citizens services better adapted to their necessities and bolsters their participation. In the context of the current trend to challenge the legitimacy and efficiency of the public management, the article warns about the consequences of developing this new model without a thoughtful approach which should include the general interest, public governance and citizenship.

Keywords: smart city; public management; local governance.

1

Introduction

Les villes intelligentes (Smart Cities)

Depuis une dizaine d'années, l'expression « ville intelligente » (termes légaux pour le concept anglo-saxon de « smart city ») est utilisée pour désigner un processus de développement urbain fondé sur l'intégration de technologies informatiques communicantes, dans le but de fournir à ses habitants des services mieux adaptés à leurs besoins, automatiquement identifiés par leurs comportements et à un développement économique durable. En d'autres termes, il s'agit de déployer une espèce de couverture transparente, faite de capteurs, de câbles et de serveurs de « nuages » (cloud), sur la ville considérée comme un tout en réseau et qui lui sert d'interface avec tous ceux qui interagissent avec elle.

En l'état actuel des expériences menées, les domaines de prédilection de ces réseaux sont les réseaux de fluides (eau, électricité, gaz) et de flux (transport de personnes, de marchandises et d'information – réseaux hertziens, bande passante, wifi –). En d'autres termes, lorsque les espaces d'attente des transports publics urbains font apparaître le temps estimé d'arrivée du prochain véhicule, la démarche est celle de la ville intelligente. Il ne s'agit toutefois que d'information descendante, mais on pourrait dans le même exemple ajouter l'information, prise à la montée des voyageurs sur les capteurs du véhicule attendu, selon laquelle il y reste 6 places assises et ce serait alors une information montante réutilisée. La même logique pourrait être appliquée aux consommations d'énergie, par exemple si un habitant déclenche un équipement électroménager alors que la consommation collective est inférieure à celle nécessitant la mise en route d'une centrale supplémentaire par le fournisseur, il sera facturé au service normal. Par contre, s'il augmente sa consommation alors que la mise en route a dû être décidée, il sera facturé à un tarif progressif.

La ville doit donc son « intelligence » à cette couverture, comme si elle était en mohair, hérissée de fils très fins, et que chaque habitant et chaque capteur se situait à l'extrémité d'un fil. Les câbles seraient la trame du tissu et les serveurs « nuages » seraient les motifs colorés de la couverture, variant en fonction de la polarisation (ces couvertures ont toujours de l'électricité statique, c'est très désagréable!). Mais ce faisant la ville intelligente modifierait ses propres habitants, dont certains ont pu poser l'hypothèse qu'ils deviendraient, du fait de la révolution numérique, des co-citoyens.

Le co-citoyen

Qu'en est-il maintenant du co-citoyen ? Ce néologisme¹ a pour but de rappeler plusieurs mots. Le premier est évidemment « concitoyen », c'est-à-dire d'insister sur le fait que le citoyen n'est pas un individu isolé simple titulaire de droits politiques, mais un individu dans une collectivité politique qui exerce ses droits avec d'autres citoyens d'une même collectivité (exclusivement nationale dans la France post-révolutionnaire, mais souvent locale dans d'autres pays du monde, cf. la notion de *vecindad* en Colombie par exemple). Mais les mots suivants sont plus fonctionnels que politiques : co-voiturage, co-auteur, co-voiturage, co-travail, co-habitation.

Cette dernière n'est pas anecdotique : elle émerge par de nouveaux usages et elle s'appuie sur des technologies assez simples embarquées dans les ordiphones (smartphones) ou les tablettes, le plus souvent couplées avec la géolocalisation de ces équipements. Les applications informatiques qui y sont développées permettent d'une part d'interagir avec l'environnement, d'autre part de le faire simplement et rapidement. L'un des meilleurs exemples de réussite en est le co-voiturage, où des particuliers offreurs de transport se déclarent disponibles sur un trajet et un horaire et où des particuliers demandeurs trouvent la proposition la plus proche et la plus adaptée et y adhèrent. Il apparaît dès lors que la puissance publique n'intervient pas directement dans la prestation de ce service, même si l'intérêt général recommande toujours ce mode de transport, et même si elle a été à l'initiative de la conception ou de la diffusion de ces applications comme facilitatrice. Le système évolue principalement entre acteurs privés et c'est une des caractéristiques principales des procédés contribuant à l'édification des villes intelligentes. C'est en ce sens qu'il y a co-llaboration, co-crédation de contenus, ajustements, en bref, intelligence collective décentralisée.

La puissance publique peut parfois retrouver un rôle plus centralisateur, comme ce fut le cas, pour le même type d'application géolocalisée, dans le conflit français et plus particulièrement parisien entre les taxis et les véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC). L'une des mesures fut, significativement, pour des raisons de concurrence et d'ordre public, d'imposer un délai de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge, ce qui réduit évidemment l'intérêt des applications de mise en relation, fondées sur l'immédiateur.

Rien n'empêche non plus les personnes publiques d'adopter la même logique de mise à disposition des services publics. De même que la géolocalisation et les applications permettent de nouveaux usages collectifs privés,

1. Il semble assumé comme concept émergent par les Suisses : <http://www.ot-lab.ch/?p=4596>

par le « Mash-up »² – ou collage – par exemple, qui indique instantanément un ensemble de services complémentaires à proximité, elles peuvent être utilisées par les personnes publiques pour informer l'usager sur le bouquet des services publics qui l'entourent, de manière intégrée et interactive (plan des accès, équipements spéciaux, horaires, pièces demandées etc.).

L'expérience d'une telle action collective, qui sourd des relations entre acteurs privés et qui répond à leurs besoins d'une façon souple et rapide, est de nature à remettre en question le système d'institutions publiques, du moins pour la partie de leur action consistant à fournir des prestations. Les institutions publiques sont celles contre lesquelles il faut produire des efforts pour obtenir une information, puis une décision, auprès desquelles il faut faire prévaloir le droit, notamment administratif, pour obtenir quelque chose. Quel contraste avec ces réseaux, ces applications, ces services ouverts à l'initiative de chacun et qui répondent facilement et rapidement aux demandes et satisfont les besoins !

La légitimité des personnes publiques à résoudre les problèmes de gestion locale, courante, quotidienne est fortement mise en doute. Pourtant, ces personnes publiques ont une légitimité démocratique que n'ont pas les fournisseurs privés d'applications ou de services. A l'inverse, ces modes d'action distribuée et collaborative ont pour point commun de reposer sur des acteurs privés qui ne sont pas toujours identifiables, dont les relations sont opaques pour l'utilisateur final, dont les responsabilités en cas de défaut ne sont pas clairement définies. De plus, tant que l'objectif n'est pas stratégique ou la territorialité n'est pas étendue, ils sont le plus souvent laissés à eux-mêmes dans un état d'auto-régulation. Ils n'ont donc aucune légitimité démocratique. Nous retrouvons ici la dualité décrite par D. Mockle³ entre rationalité politique et rationalité managériale, à ceci près qu'elle ne se déploie pas dans une réflexion théorique d'ensemble mais avance masquée derrière un concept.

De cet écart, naît l'idée non seulement de la nécessité d'une gouvernance « pilotée » par une personne publique légitime mais aussi d'une participation des co-citoyens qui soit réintégrée dans un espace public et d'intérêt général. Cette dernière est en effet le seul moyen d'articuler le système « intelligent » dont ils bénéficient déjà pour satisfaire leurs besoins, à une gouvernance publique qui imposera inévitablement des limitations à la puissance des technologies et des incitations pécuniaires.

2. Site Web combinant plusieurs applications informatiques pour créer un nouveau service, ou « application composite ».

3. Cf. sa communication *supra* p. xxx. Le polycentrisme et l'horizontalité des années 1990 semble faire retour sous prétexte d'innovation technologique, environnementale et urbanistique.

Une question ni temporaire, ni anodine, qui impose une comparaison des droits pour des raisons profondes et irréversibles.

D'une part, la montée de l'urbanisation est assurée pour plusieurs décennies à venir. Toutes les métropoles se densifient dans le monde, où la population urbaine a augmenté des deux-tiers entre 1950 et 2010. Aujourd'hui plus de la moitié des habitants de la planète vivent en ville et certaines estimations prévoient que ce sera le cas des deux-tiers en 2050.

D'autre part, l'avancée des technologies de l'information et de la communication est également continue, dans un domaine où le nombre d'informations produite et stockée connaît une croissance plus qu'exponentielle⁴ et où tant les objets technologiques que les logiciels créent de nouveaux usages et produisent de nouvelles données. Le développement des capteurs nécessaires aux villes intelligentes multipliera par 10 la taille de l'univers numérique entre 2014 et 2020.

Le phénomène est mondial, avec pour l'instant des hétérogénéités fortes. De la tentative cybernétique centralisatrice d'information Cybersyn prévue au Chili⁵ dans les années 1970, jusqu'aux villes nouvelles entièrement technologiques de l'émirat d'Abu Dhabi (Masdar⁶) ou de Corée du Sud (New Songdo)⁷, le concept a beaucoup évolué. Initialement esquissé pour la cyber-surveillance étatique, il est surtout devenu un mot d'ordre de marketing et s'impose selon une logique d'investissement prioritaire sur toute autre considération dans des pays de cultures juridiques radicalement différentes, mais surtout indifférentes au regard de la stratégie de développement économique.

Il existe aussi des villes historiques devenues intelligentes. La ville de Rennes et Rennes Métropole par exemple, qui furent les premières grandes collectivités locales française à se lancer dans l'Open Data en 2010, ont annoncé en 2014 un projet nommé « 3DexperienCity » qui comprend une plateforme collaborative de co-conception de la ville. Le but est d'amener chaque co-citoyen à produire du contenu dans des projets de développement urbain en utilisant une interface graphique de Rennes en 3D.

Selon une étude de la Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen⁸, l'Union européenne compterait 240 villes

4. 7ème édition de l'étude Digital Universe d'EMC : <http://france.emc.com/about/news/press/2014/20140409.htm>

5. <http://www.cybersyn.cl/castellano/cybersyn/index.html>

6. <http://www.masdarcity.ae/en/>

7. <http://www.songdo.com/>

8. <http://ingridnc.files.wordpress.com/2014/02/smart-cities.pdf>

intelligentes⁹, dont 18 se situent en France – ce qui est supérieur à la moyenne de 9,6 par Etat membre. La population concernée dépasse les 94 millions d’habitants. Mais là encore, la situation est hétérogène. Premier d’entre eux, avec 38 villes intelligentes sur les 240 répertoriées, Le Royaume-Uni est certainement en avance avec ses 38 villes intelligentes tout comme l’Italie (35 villes) et l’Espagne (34 villes). Mais, d’autres Etats membres ne comptent qu’une seule ville (Croatie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Slovaquie et Slovénie).

Or, cette comparaison des droits s’avère quasiment impossible, non pas en raison de leur diversité ou de leur hétérogénéité, mais du fait que le droit des villes intelligentes s’avère au moins être un non-sujet. La dimension juridique est en effet notablement sous-estimée (I) dans l’appréhension des villes intelligentes. Dans cette situation, le recours à la participation se présente comme une tentative de compensation (II) de ce qui peut être qualifié en l’état actuel de défaut de gouvernance publique.

2

La sous-estimation de la dimension juridique

Etant donné cette grande diversité, il est avéré que le déploiement des innovations des villes intelligentes n’obéit à aucun cadre juridique commun. C’est la conséquence du fait que ce développement est orienté par des technologies et des usages, qu’il est le fait de réseaux décentralisés, et non d’une politique publique dont les principes auraient été fixés par les Etats membres voire par l’Union européenne. Toutefois, cela ne signifie pas que les modalités de développement des technologies nécessaires à la ville intelligente ne pose pas de problèmes juridiques, bien au contraire.

A

La recherche ne s’est pas attachée à la question du droit

La recherche : Il n’existe pas d’équipe de recherche juridique spécialisée dans les villes intelligentes. De façon significative, la plupart de la recherche développée dans ce champ est une recherche privée, impulsée ou réalisée par les services R&D de grandes entreprises.

9. Il est possible de les visualiser, ainsi que les critères qu’elles satisfont, sur une carte : <http://www.journaldunet.com/economie/magazine/smart-cities-en-europe.shtml>

Après IBM, qui a quasiment inventé le concept marketing de Smart City en 2004, mais aussi Siemens qui a emboîté le pas dans le Stadt der Zukunft/Smart City project¹⁰, ce furent les éditeurs de logiciels clefs, comme Oracle qui évoque déjà l'objectif majeur de transparence et d'efficacité pour le Local Government¹¹. De même le programme universitaire de recherche le plus célèbre est le « City Science » du Média Lab du MIT (Massachusetts Institute of Technology).

Parmi les six axes interdisciplinaires qui ont été initialement choisis¹², un seul se rapproche un peu de la gestion et de la décision publiques (n° 2 Incentives and Governance), mais son contenu par l'exemple laisse dubitatif puisqu'il s'agit de mobilité partagée, de modification de consommation d'énergie et d'espaces de travail flexibles.

B

Les institutions publiques incitatives ne privilégient nullement l'approche juridique

La Commission européenne, dans sa communication « Partenariat d'innovation européen pour des villes et communautés intelligentes »¹³, a pris l'initiative de proposer un partenariat afin de coordonner les connaissances acquises dans le développement et la diffusion, en milieu urbain, de solutions techniques innovantes intégrant les secteurs de l'énergie, du transport, et les technologies de l'information et des communications. Elle s'est de ce fait focalisée sur le développement économique et technologique en ouvrant une plate-forme¹⁴ destinée à sa propre information sur les besoins, les technologies et les bonnes pratiques. Cet outil est en réalité réservé aux parties prenantes. L'Union européenne a également ouvert, dans le but de développer des partenariats stratégiques, un site d'information descendante sur les enjeux environnementaux, sociaux et de santé que pourraient résoudre les villes intelligentes¹⁵.

Dans l'initiative européenne pour les villes intelligentes¹⁶, on trouve essentiellement de l'environnement, de l'énergie, du transport, de l'aména-

10. http://w1.siemens.com/innovation/de/publikationen/zeitschriften_pictures_of_the_future/PoF_Fruehjahr_2004/SmartCity.htm

11. <http://www.oracle.com/newsletters/information-indepth/public-sector/nov-09/smart.html>

12. <http://cities.media.mit.edu/>

13. Communication de la Commission, Partenariat d'innovation européen pour des villes et communautés intelligentes, C(2012) 4701 final.

14. <http://eu-smartcities.eu>

15. <http://ec.europa.eu/eip/smartcities>

16. <http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

gement et de l'urbanisme, ces deux derniers champs étant abordés comme relevant de la science géographique. La préoccupation est surtout d'atteindre les objectifs en termes d'émissions de carbone dans une perspective de modification climatique et de transition énergétique¹⁷.

Dans le quasi-mode d'emploi offert par ces sites, on découvre que la dimension du droit et de la gestion publique est totalement minorée. Le document intitulé « Operational Implementation Plan: First Public Draft » identifie 11 aires prioritaires, depuis la mobilité urbaine durable jusqu'aux schémas d'affaires et de financement, en passant par la programmation intégrée et le management. Seules deux pourraient aborder la problématique juridique et la gestion publique : l'aire 4 « Citizen Focus » et l'aire 5 « Policy and Regulation ». En réalité, cette dernière ne contient rien de public et la précédente ne contient pas de droit.

Le Comité des Régions de l'Union européenne a d'ailleurs jugé bon de faire remarquer à la Commission dans un avis de 2013 « que les collectivités locales ne sont pas uniquement les adjuvantes ou les clientes de l'industrie mais doivent aussi être reconnues dans leur rôle essentiel de chefs de file et d'innovatrices »¹⁸. A cette occasion, il a clairement formulé le débat qui traverse le champ conceptuel des villes intelligentes et, de fait, le divise en deux doctrines. La première consiste à dire que l'initiative appartient aux grandes entreprises fournissant les infrastructures, les fluides, les flux et les services permettant d'accéder à l'information sur les précédents et que le particulier, parfois appelé citoyen, parfois consommateur, définit ses besoins en fonction des outils qu'on lui fournit. Dans cette vision, les personnes publiques auraient définitivement perdu le monopole de l'action publique. La seconde approche maintient au contraire la nécessité d'une décision publique, d'une régulation, de déterminants d'intérêt général et de reconnaissance démocratique de besoins des citoyens.

Le Comité des régions résume ce point de vue en rappelant que « l'approche axée sur l'industrie proposée par la Commission doit avoir pour point de départ des besoins des citoyens bien définis et démontrés concrètement ». Il insiste sur le fait que les collectivités locales sont les plus légitimes pour

17. « To demonstrate the feasibility of rapidly progressing towards our energy and climate objectives at a local level while proving to citizens that their quality of life and local economies can be improved through investments in energy efficiency and reduction of carbon emissions. This Initiative will foster the dissemination throughout Europe of the most efficient models and strategies to progress towards a low carbon future. »

18. Avis du Comité des régions sur le « Partenariat d'innovation européen pour des villes et communautés intelligentes »
2013/C 280/06, Point 8.

« déterminer et formuler les besoins et les demandes des acteurs locaux publics et privés » et surtout sur le fait que cette façon de maintenir la puissance publique garantira des « solutions reposant sur une demande unique et concrète de la part des collectivités locales, des acteurs locaux et des habitants, et dont les résultats produisent une valeur ajoutée, tandis qu’une situation dans laquelle chaque secteur adopte ses propres solutions risque au contraire d’être moins optimale globalement »¹⁹.

C

La permanence du droit

Or, il est absolument nécessaire de rappeler que si le concept de ville intelligente ne fait l’objet d’aucun encadrement juridique, par contre les activités qui la caractérisent, par l’usage des capteurs, par la nature des données captées, par les traitements de données et leur utilisation ultérieure, par le domaine public sur lequel s’exercent ces activités et par les types de services rendus, dont bon nombre relèvent soit du service public au sens juridique classique, soit d’activités d’intérêt général, sont soumises à des lois et règlements chacune en tant que telle. En d’autres termes, la législation sur la protection des données personnelles est applicable, la définition des données sensibles demeure, etc. On peut en donner comme illustration, les compteurs « intelligents » ou « communicants » d’électricité, qui en 2012 ont focalisé l’attention à la fois du Contrôleur européen de la protection des données²⁰ et de la CNIL française²¹, à propos notamment de la courbe de charge qui livre des informations sur l’intimité des abonnés mesurés par le compteur Linky. Par ailleurs, la question de la nature des données se pose en raison des modalités de leur collecte à l’occasion de certains services publics. En d’autres termes, il pourrait bien s’agir souvent de données publiques soumises au régime de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, modifiée par l’ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 « relative à la liberté d’accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques » et de la directive européenne dite PSI du 17 novembre 2003 « concernant la réutilisation des informations du secteur public ».

19. Avis du Comité des régions sur le « Partenariat d’innovation européen pour des villes et communautés intelligentes »

2013/C 280/06, Point 9.

20. Avis du 8 juin 2012, consultable (en anglais) sur son site <http://edps.europa.eu>

21. Délibération n° 2012-404 du 15 novembre 2012, JO du 18 janvier 2013, texte n° 91.

Et d'ailleurs, le raisonnement pourrait être poussé plus loin. Dans la mesure où d'autres données non immédiatement qualifiées de données publiques, mais collectées dans le cadre d'une ville intelligente sont d'intérêt général, puisque leur traitement permet l'optimisation visée par la ville intelligente ; dans la mesure où ces données sont en possession d'opérateurs privés qui peuvent en tirer un avantage déterminant en termes concurrentiels alors qu'elles ne leur appartiennent pas et concourent à la réalisation d'objectifs reconnus d'intérêt général par les collectivités publiques ; elles devraient être considérées soit comme des facilités essentielles – leur caractère immatériel n'a pas de raison de les en exclure – soit comme des biens communs susceptibles d'être couverts par des licences de type Creative Commons.

Ce point est l'épreuve de vérité, car le concept de ville intelligente n'a peut-être pour unique but que de justifier l'appropriation indolore à l'occasion de ces activités de la véritable richesse : les données.

3

Une compensation démocratique par la dimension participative?

Entre les solutions de consommation technologique développées par de grands groupes industriels et de communication, d'une part, et la construction démocratique d'une demande publique collective et sociale par qualification d'un intérêt général – au sens juridique de composante nécessaire à toute action publique –, l'habitant de la ville intelligente est l'enjeu principal. Les entreprises cherchent son assentiment et sa participation par l'usage de technologies qui promeuvent l'immédiateté, la fonction ludique et l'orientation vers une offre existante, dans un cadre limité de produits présentés comme indispensables, ou comme majoritaires, ou comme personnalisés. Les personnes publiques cherchent sa participation en tant que citoyen à la définition du besoin d'intérêt général sous forme de démocratie de proximité, à la fois pour compenser le déficit de confiance de la démocratie représentative et pour lui assurer des services publics améliorés qui soient à la hauteur de l'offre privée.

A

Des définitions décevantes

Pour s'en rendre compte, il convient d'examiner les définitions les plus couramment retenues de la ville intelligente. Première constatation, la ville intelligente est un concept né du local et plus précisément de considérations

nées de la compétitivité des territoires. Il est donc né à l'inverse de toute logique nationale d'aménagement du territoire. Les définitions du monde anglo-saxon insistent sur la concurrence entre les villes, surtout les grandes, à tel point que certaines initiatives sont apparues justement pour situer les villes moyennes par rapport au développement d'outils de la ville intelligente²². Il faut à cet égard souligner que par définition la ville intelligente ne concerne que les zones urbaines denses, ce qui exclut une partie importante des populations et surtout accentue de façon profonde la différence de mode de vie, de rythme de vie et d'accès à des informations qui peuvent être importantes pour la vie démocratique. A cet égard, les définitions les plus complètes rappellent, au-delà de la technologie, le capital social et surtout le capital intellectuel de l'aire urbaine comme conditions nécessaires et facteurs de la différenciation compétitive. C'est même un élément de distinction entre les villes intelligentes et les villes en réseau qui seraient seulement pourvues en technologies.

Deuxième constatation, toutes les définitions de la ville intelligente tendent à minorer le rôle et la présence des acteurs publics, y compris locaux, en les envisageant en dernier lieu, ou en simple compléments d'autres acteurs ou dimensions. C'est le cas de la définition donnée par Giffinger²³, souvent citée, qui mobilise six dimensions, toutes qualifiées d'intelligentes : économie, mobilité, environnement, habitants, mode de vie, et en dernier administration. La gouvernance publique est ainsi laissée en jachère. Cette façon de procéder est d'ailleurs clairement revendiquée puisque la forme de coopération souhaitée entre les acteurs, celle qui confère à proprement parler son caractère intelligent à la ville, est justement de rendre les projets « transversaux » par rapports aux compétences juridiques des collectivités territoriales, de façon à brouiller dans le service finalement fourni, ce qui relève du public et ce qui relève du privé.

Troisième constatation : l'habitant, parfois qualifié de citoyen, est assigné à une certaine forme de participation, mais ce mot ne recouvre pas l'acceptation habituelle du droit public. Des trois caractéristiques fonctionnelles des villes intelligentes, bien mises en évidence par diverses enquêtes de faisabilité²⁴ : l'optimisation de la gestion informatisée de la ville, la relation interactive avec l'habitant, la coopération entre les acteurs publics, les entreprises

22. <http://smart-cities.eu/>

23. Rudolf Giffinger, *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science, 2007, http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf

24. V. par ex. « La gestion intelligente avec le numérique : une nouvelle dynamique pour les villes et territoires français », Blog Administration numérique, MARKESS International, <http://blog.administrationnumerique.markess.com/2012/09/la-gestion-intelligente-avec-le-numerique-une-nouvelle-dynamique-pour-les-villes-et-territoires-francais/>

et les particuliers, deux prennent comme sujet le particulier/habitant/usager pour le considérer tantôt comme un consommateur de services, tantôt comme un producteur d'information²⁵.

Mais cet usager du numérique est simultanément, en conséquence d'autres usages, d'autres technologies et d'autres politiques, devenu un citoyen numérique. La plate-forme nationale de données ouvertes, data.gouv.fr, est conçue comme permettant non seulement « aux services publics de publier des données publiques » mais aussi « à la société civile de les enrichir, modifier, interpréter en vue de coproduire des informations d'intérêt général. » La formule est lâchée : co-produire. Le particulier et les relais associatifs, professionnels ou communautaires²⁶ sont appelés à produire des données, des analyses, des rapprochements et à les mêler aux données publiques.

Or, cette participation au système, cette production, ne valent à l'utilisateur ni statut juridique, ni valorisation monétaire dans ses relations aux personnes privées. Dans nombre de cas aussi, les services sont gratuits pour lui. C'est dire combien l'équilibre économique du modèle est opaque. Car si un service est gratuit pour l'utilisateur, c'est évidemment en compensation de quelque chose. Dans le monde des technologies de l'information et de la communication, l'adage dit « lorsqu'une prestation est gratuite pour vous, c'est que c'est vous la marchandise ».

Face à une telle stratégie conceptuelle et industrielle, le discours tendant à placer le citoyen au centre du dispositif est soit de la part des collectivités publiques une réaction à la captation de l'habitant par un réseau d'entreprises offrant un service global et intégré d'informations et de services. Cette réaction est alors porteuse d'un optimisme militant qui sur-valorise la démocratie participative sans que celle-ci soit toujours effective. Soit elle est de la part des entreprises promotrices de la ville intelligente une tentative, au pire de masquer le but essentiel qu'est la captation de l'utilisateur, au mieux de donner des gages dans une négociation coopératrice avec les collectivités publiques dont elles ont tout de même besoin.

25. Par les réseaux sociaux, le partage des services mobiles (mise en relation entre particuliers, enrichissement de bases de connaissance partagées).

26. « Ce nouveau portail ouvre la voie d'une coproduction des données d'intérêt public. Il rassemble des données publiques et des données produites par les forces vives de la société, et met en avant les réutilisations et enrichissements de ces données apportés par la société civile (citoyens, associations...), les innovateurs, les chercheurs, les journalistes, etc. ». Page accueil de data.gouv.fr

B

Des réalisations convaincantes mais ponctuelles

La participation citoyenne est réalisable selon des modalités qui peuvent être assez variées même si dans la logique de la ville intelligente elles reposent le plus souvent sur des sites ou des applications informatisées.

Une première façon est de solliciter l'utilisateur d'un service public pour qu'il fasse remonter soit automatiquement, soit volontairement des informations utiles au service qu'il utilise. Cela fait partie de l'esprit même du régime juridique du service public qui exige parfois la collaboration de l'utilisateur, soit par réquisition (ordre public), soit par nature du service (partage d'information dans les transports, solidarité entre usagers). L'utilisateur des transports parisiens a pris l'habitude de valider son passe Navigo qui divulgue un nombre considérable d'informations au gestionnaire du service.

Une autre façon consiste à faire appel aux idées et aux propositions. Dans le mouvement de la réforme de l'Etat, ou dans la gestion des programmes d'action de la Commission européenne, ont été ouverts des sites Internet ouverts aux fonctionnaires comme aux citoyens et où se réalisent des échanges d'informations et de propositions. Juridiquement, il ne s'agit ni plus ni moins que d'une consultation facultative. On en a connu des exemples canoniques avec le MindLab au Danemark²⁷ ou la 27^{ème} Région en France²⁸. Bien que les droits administratifs nationaux reconnaissent rarement à leurs participants le caractère de co-auteurs des décisions qui en résultent, cette formule a le double avantage d'associer étroitement les citoyens qui le souhaitent et qui y ont le plus intérêt à l'élaboration des actes administratifs, et de contribuer à former les fonctionnaires publics. Il n'est cependant pas exclu que ces formules soient aussi spontanément développées avec une intention de lobbying de la part des collectivités territoriales.

Enfin, certaines formules plus ponctuelles sont davantage tournées vers les réalisations concrètes et moins contrôlées par des institutions. C'est le cas des « Hackatons », contraction de « marathon de hackers ». Cet événement de quelques jours réunit plusieurs types d'acteurs (citoyens, opérateurs économiques, administrations, associations, programmeurs) afin de co-produire des applications informatiques innovantes. Une communauté virtuelle s'incarne donc concrètement et ne se borne pas à être consultée : elle réalise des outils pour répondre à des besoins concrets définis par les acteurs eux-mêmes. Les

27. <http://www.mind-lab.dk/en>

28. <http://www.la27eregion.fr>

thèmes sont à l'évidence ceux de la ville intelligente : mobilité, santé, visualisation des comptes publics etc.²⁹

C

La véritable démocratie : se réapproprier la gouvernance

Ce n'est pas parce que l'innovation consiste à faire travailler ensemble tous les acteurs publics et privés sur des projets transversaux sécants à des compétences juridiques des collectivités publiques que la gouvernance du processus des villes intelligentes devrait nécessairement échapper à la puissance publique soit au nom d'une auto-régulation, soit au nom d'une « anarchie managée »³⁰. En effet, dans ces dernières formules, ce qui compte finalement est que l'auto-régulation soit privée et que le management de l'anarchie le soit aussi.

Or, les champs investis par les procédés technologiques de la ville intelligente sont des processus internes de gestion urbaine et de la relation avec les habitants. Ils sont aussi ceux de l'aménagement numérique du territoire, du cadre de vie, de la mobilité, de la sécurité et de l'environnement. Ils appartiennent sans le moindre doute aux compétences juridiques de la plupart des collectivités territoriales en Europe et dans les Amériques.

Il est parfaitement logique de soutenir que, dès lors qu'une de ces compétences est impliquée dans un procédé de ville intelligente, ne serait-ce que de manière sécante, la coordination et la gouvernance doivent être publiques. C'est l'essence même de la légitimité locale que de coordonner les innovations, en l'occurrence celles de la révolution numérique, dont les procédés technologiques sont complexes mais dont les enjeux pour la vie en commun sont maîtrisables par un débat démocratique. C'est une des fonctions essentielles de toute personne publique que d'exercer un contrôle sur les activités, même les plus porteuses pour l'économie, qui permette de s'assurer de la compatibilité des initiatives privées avec les objectifs d'éducation, de solidarité et de lien social. C'est enfin une élémentaire prudence qui guide le bilan, politique, économique et public de l'usage de ces technologies qui ne sont pas seulement porteuses de croissance, mais peuvent être très consommatrices d'énergie, productrices de déchets particulièrement délicats à traiter et receler des risques pour les libertés. En bref, seule une gouvernance publique

29. Trouver des exemples de hackatons a part http://make.opendata.ch/?page_id=247

30. Concept apparu discrètement en Sciences de gestion vers 2005 et repris pour les villes intelligentes par nos voisins Belges d'AWT.

garantit, par le débat public et la légitimité démocratique, que les choix réalisés le seront dans l'intérêt général et que le développement de d'innovations nombreuses et complexes correspondront à un véritable projet commun de changement des conditions de vie.

C'est d'ailleurs dans cette réappropriation de la gouvernance par les collectivités publiques que réside la réponse aux discours qui préconisent une reformulation ou un enrichissement du service public. On ne voit pas en effet pour quelle raison la dimension participative nécessiterait une perte de contrôle ou d'impulsion des personnes publiques – qui d'ailleurs leur est interdite par le droit administratif français – et ne pourrait pas se réaliser dans le cadre d'une nouvelle gouvernance publique. Le Comité des régions l'avait déjà remarqué en écrivant qu'il « tient pour acquis que la structure de gouvernance comporte un mécanisme de contrôle et de suivi afin de garantir que tous les moyens financiers accessibles soient utilisés de manière efficace et dans la droite ligne des objectifs de l'initiative Villes et Communautés Intelligentes. Les mécanismes de contrôle et de suivi doivent être transparents et connus des acteurs concernés »³¹.

Conclusion

Il y aurait sans doute beaucoup à dire sur le postulat fort contestable selon lequel la gestion urbaine pourrait se résumer à optimiser et à rationaliser des consommations de fluides et des flux. Les villes ont toujours évolué de façon assez peu rationnelle et prévisible. Il y aurait également à dire sur celui qui suppose aux opérateurs économiques du secteur une compétence si large et si intégratrice qu'ils maîtriseraient en effet le « système » complexe que constitue une ville intelligente. Le principal savoir-faire de ces opérateurs est en général de vendre ce qu'il ne savent pas encore faire et de l'apprendre au contact des collectivités publiques qui leur délèguent des activités.

Le concept de ville intelligente, tel qu'il ressort de l'examen de ses rapports avec le droit, la gestion publique, la gouvernance, l'intérêt général, la citoyenneté, est donc finalement marqué de défauts majeurs qui portent à interroger directement non seulement son intérêt pour une analyse juridique, mais aussi sa dangerosité pour la gestion publique. La logique profonde de ce concept est de légitimer les opérateurs économiques privés les plus intéressés

31. Avis du Comité des régions sur le « Partenariat d'innovation européen pour des villes et communautés intelligentes » 2013/C 280/06, Point 44.

par les technologies en cause à proposer aux personnes publiques un service intégré d'aide à la décision « universel » en matière urbaine. Plus qu'un concept ignorant les dimensions juridique, publique et institutionnelle, c'est un concept dont le caractère opératoire se construit contre ces dimensions.

Dès lors deux attitudes sont envisageables. La première est de récuser le concept de ville intelligente comme insuffisamment universel, ou si l'on préfère trop déterminé par des intérêts particuliers, pour permettre quelque discussion que ce soit dans une communauté scientifique. La seconde est de prendre au mot la proposition globale et constater que le modèle intégré d'aide à la décision que sous-tend la ville intelligente est non seulement d'intérêt général mais doit bénéficier d'une prise en charge par les personnes publiques locales recouvrant ainsi leur gouvernance et il deviendra par là-même un service public justiciable du régime juridique habituel. A défaut de réussite dans cette seconde attitude, dont les élus devraient percevoir tout l'intérêt, qu'il soit permis aux universitaires de demeurer dans la première.