

LIBRES COURS  
POLITIQUE

# Quand la donnée arrive en ville

OPEN DATA ET GOUVERNANCE URBAINE

Antoine Courmont

**PUG**

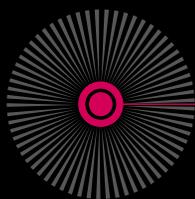
## Quand la donnée arrive en ville

### Gouverner la ville par les données ?

En quoi la question de la donnée transforme-t-elle l'action publique urbaine ? Dans quelle mesure son émergence déstabilise-t-elle les organisations et les institutions existantes ? Quels sont les rapports entre acteurs publics et privés qui se jouent au travers de la mise en circulation de ces données ? Ne constituent-elles pas de nouvelles ressources pour la régulation des villes par les pouvoirs publics ?

En s'appuyant sur une enquête ethnographique de quatre années au sein d'une collectivité française, le livre suit la chaîne des données, de leur production à leur mise à disposition puis leur réutilisation, pour analyser les recompositions de la gouvernance urbaine.

Ce livre, au cœur de l'actualité, ouvre le débat sur les manières dont les pouvoirs publics peuvent gouverner les données pour conserver la maîtrise du pouvoir sur la ville à l'ère du numérique.



**ANTOINE COURMONT** est chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po et responsable scientifique de la chaire Villes et numérique de l'École urbaine de Sciences Po. Il enseigne à Sciences Po Paris.

**PUG**

ISBN 978-2-7061-5038-8 (e-book PDF)

ISBN 978-2-7061-5039-5 (e-book ePub)

[www.pug.fr](http://www.pug.fr)

Quand la donnée arrive en ville



Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

Cet ouvrage est publié avec la participation financière  
de la chaire Villes et numérique de Sciences Po.

**Création de couverture:** Corinne Tourrasse  
**Maquette intérieure et mise en page:** Catherine Revil  
**Relecture:** Eline Susset, La Relectrice *ad hoc*

© Presses universitaires de Grenoble, janvier 2021  
15, rue de l'Abbé-Vincent – 38600 Fontaine  
[contact@pug.fr](mailto:contact@pug.fr) / [www.pug.fr](http://www.pug.fr)

ISBN 978-2-7061-5038-8 (*e-book PDF*)  
ISBN 978-2-7061-5039-5 (*e-book ePub*)

L'ouvrage papier est paru sous la référence ISBN 978-2-7061-4735-7

Antoine Courmont

# **Quand la donnée arrive en ville**

*Open data et gouvernance urbaine*

**PUG**

**La collection «Libres Cours Politique» est dirigée par Pierre Bréchon et Nathalie Dompnier.** Elle rassemble des ouvrages de référence offrant une réflexion et une analyse approfondies sur des questions contemporaines de science politique.

### DANS LA MÊME COLLECTION

E. Négrier et V. Simoulin (dir.), *La fusion des régions. Le laboratoire d'Occitanie*, 2021

P. Bréchon, A.-L. Zwillling (dir.), *Indifférence religieuse ou athéisme militant ? Penser l'irreligion aujourd'hui*, 2020

C. Benoît, *Réguler l'accès aux médicaments*, 2020

P. Bréchon, F. Gonthier, S. Astor (dir.), *La France des valeurs. Quarante ans d'évolutions*, 2019

H. Buisson-Fenet, *Piloter les lycées. Le « tournant modernisateur » des années 1990 dans l'Éducation nationale*, 2019

B. Dolez, J. Fretel, R. Lefebvre (dir.), *L'entreprise Macron*, 2019

P. Warin (dir.), *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, 2019

R. F. Inglehart, trad. de C. Hamidi et M.-C. Hamidi. *Les transformations culturelles. Comment les valeurs des individus bouleversent le monde ?*, 2018

F. Gonthier, *L'État providence face aux opinions publiques*, 2017

M. Arrignon, *Gouverner par les incitations. Les nouvelles politiques sociales en Europe*, 2016

A. Revillard, *La cause des femmes dans l'État. Une comparaison France-Québec*, 2016

T. Rioufreyt, *Les socialistes français face à la Troisième voie britannique. Vers un social-libéralisme à la française (1997-2015)*, 2016

P. Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, 2016

A. François, R. Magni-Berton, *Que pensent les penseurs ? Les opinions des universitaires et scientifiques français*, 2015

Y. Deloye, O. Ihl, A. Joignant (dir.), *Gouverner par la science : perspectives comparées*, 2013

G. Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, 2013

M. Hollard, G. Saez (dir.), *Politique, science et action publique. La référence à Pierre Mendès France et les débats actuels*, 2010

# Remerciements

---

L'exploration des politiques de données urbaines relatée dans ce livre est le fruit de plusieurs années de recherches entreprises lors de ma thèse de doctorat au sein de la Métropole de Lyon et poursuivies dans le cadre de la chaire Villes et numérique de Sciences Po.

Cet ouvrage est partiellement tiré de ma thèse de doctorat. Mes remerciements sont adressés en premier lieu à Dominique Boullier qui a accepté de diriger cette thèse. Je souhaite lui exprimer mon immense gratitude pour son soutien, sa disponibilité et ses conseils qui ont été fondamentaux au développement de ce travail, mais aussi à ma formation de chercheur. Merci également à Geoffrey C. Bowker, Emmanuel Didier, Delphine Gardey, Patrick Le Galès et Gilles Pinson, membres du jury, qui m'ont fait bénéficier, lors de la soutenance, de leur lecture attentive et stimulante.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à la Métropole de Lyon qui a accepté de financer cette thèse par l'intermédiaire du dispositif CIFRE, et d'en constituer le terrain d'étude. Merci à l'ensemble des personnes rencontrées au cours de ce terrain lyonnais pour leur disponibilité et leur confiance. Sans leur ouverture, ce travail de recherche ethnographique n'aurait pas été possible. Je remercie en particulier Grégory Bourbon pour son encadrement professionnel, sa bienveillance dans ma découverte des arcanes de l'administration territoriale et surtout la grande liberté qu'il m'a laissée dans la conduite de cette recherche.

Mes recherches se sont ensuite poursuivies au sein du Centre d'études européennes et de politique comparée et de la chaire Villes et numérique de l'École urbaine. Je remercie Patrick Le Galès pour sa confiance, ses encouragements et ses analyses exigeantes qui ont constitué une aide précieuse pour affiner mes réflexions.

Je suis également extrêmement reconnaissant à Pierre Bréchon pour sa patience et sa scrupuleuse relecture du manuscrit.

Merci enfin à tous ceux qui ont accompagné quotidiennement, de près ou de loin, ces recherches, et qui se retrouveront dans les prénoms (pseudonymisés) de mes enquêtés.

# Introduction

---

« Nous sommes à un moment très particulier de l'histoire du numérique urbain. Il y a eu le moment de l'innocence, ce moment de l'innocence est derrière nous. Aujourd'hui, il y a ce moment où les conflits politiques apparaissent sur le devant de la scène. C'est la fin de l'innocence. On va rentrer dans le combat politique de la data<sup>1</sup>. » Jean-Louis Missika (29 novembre 2017)

L'administration municipale a toujours été productrice et utilisatrice de savoirs de gouvernement. La construction du pouvoir urbain s'accompagne d'un ensemble de techniques, de savoirs et de connaissances nécessaires à son organisation et à son fonctionnement, ainsi que de la description du territoire, de sa population et de son économie<sup>2</sup>. Avec l'apparition de l'informatique au sein des administrations locales dans les années soixante-dix, ces savoirs de gouvernement commencent à être numérisés, les registres deviennent des systèmes d'information, dont on découvre les capacités inédites de traitement et de calcul. Toutefois, si ces fichiers numériques sont composés de « données », ce dernier terme est peu usité. Il faut attendre la fin des années 2000 pour que les données émergent dans les discours et s'imposent comme une entité essentielle du gouvernement

---

1. Intervention de Jean-Louis Missika, adjoint à la maire de Paris, chargé de l'urbanisme, de l'architecture, des projets Grand Paris du développement économique et de l'attractivité, lors du Forum Smart City du 29 novembre 2017.

2. Olivier Ihl, Martine Kaluszynski et Gilles Pollet (dir.), 2003, *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 218 p. ; Renaud Payre, 2003, « Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : la vie communale et départementale (1923-1940) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 2, p. 201-218.

urbain. On entre alors dans l'ère du numérique, où l'informatique n'est plus localisable dans des machines, mais pénètre dans l'ensemble de nos environnements<sup>3</sup>.

L'apparition des données dans le gouvernement urbain est liée à la dissémination croissante des technologies de l'information et de la communication dans l'espace urbain. La fiction de l'informatique ubiquitaire, cet idéal de l'informatique omniprésente et invisible, est en partie réalisée grâce à la miniaturisation des ordinateurs, la diminution des coûts de stockage, l'augmentation considérable de la puissance de calcul et l'expansion des réseaux de communication<sup>4</sup>. Conséquence de cette prolifération de l'informatique dans l'espace urbain, la diversité des sources de données s'accroît. Les collectivités multiplient les capteurs dans l'espace urbain pour détecter, mesurer et enregistrer ce qui se passe dans la ville. Les entreprises enregistrent une multitude de données transactionnelles. Dotés de téléphones portables, les individus produisent des traces numériques qui sont autant d'informations sur leurs comportements, conservées précieusement par des entreprises de l'économie numérique. Alors qu'elles étaient auparavant soigneusement stockées dans des silos structurés, enfouies au sein de systèmes d'information, les données pénètrent maintenant dans tout notre environnement. Elles ne font plus système avec l'informatique et les réseaux, elles se sont détachées, prolifèrent et circulent jusqu'à constituer une nouvelle « *digital skin*<sup>5</sup> » enveloppant la ville.

Cette numérisation de nos sociétés n'est pas uniquement le résultat d'évolutions technologiques. Elle doit s'analyser en relation avec les transformations récentes du capitalisme. Considérées par certains comme le nouvel or noir, les données sont perçues comme ayant une valeur en soi (*valuable*) et créatrices de valeur (*value-creating*). Dès lors, engagées dans un « *data imperative*<sup>6</sup> », les organisations rassemblent, par divers moyens, des données de différentes sources, tout en approfondissant la collecte de données sur les individus, les biens, les territoires, les pratiques et les relations entre ces éléments. Les plateformes, telles que Uber ou Airbnb, symbolisent cette restructuration

3. Dominique Boullier, 2016, *Sociologie du numérique*, Paris, Armand Colin, p. 49.

4. Antoine Picon, 2013, *Smart Cities. Théorie et critique d'un idéal auto-réalisateur*, Paris, Éditions B2, 117 p.

5. Chirag Rabari et Michael Storper, 2015, « The digital skin of cities: urban theory and research in the age of the sensed and metered city, ubiquitous computing and big data », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 8, n° 1, p. 27-42.

6. Marion Fourcade et Kieran Healy, 2017, « Seeing like a market », *Socio-Economic Review*, vol. 15, n° 1, p. 9-29.

du capitalisme qui place les données au centre des processus d'accumulation<sup>7</sup>. Ces acteurs de l'économie numérique captent et centralisent les flux d'informations pour structurer la relation entre offre et demande sur différents marchés. Leur apparition rebat les cartes dans différents secteurs économiques provoquant disruption, modification des chaînes de valeur et mise à l'épreuve des instruments de régulation du capitalisme urbain<sup>8</sup>.

Les données ont ainsi fait leur apparition dans le gouvernement urbain jusqu'à devenir l'objet d'un « combat politique » pour reprendre les termes de Jean-Louis Missika, alors adjoint à la maire de Paris chargé de l'urbanisme et de l'innovation. La prolifération des données interroge les modes de gouvernement de la ville. Au travers d'une enquête ethnographique au cœur d'une grande collectivité française, ce livre vise à comprendre les recompositions de la gouvernance urbaine à l'ère numérique à partir de l'étude des conditions de production et de mise en circulation des données. Il retrace l'émergence de la donnée comme un enjeu de gouvernement pour les institutions et les pouvoirs publics. L'argument de cet ouvrage est d'affirmer que la donnée est au cœur de la formation de nouveaux modes de gouvernance urbaine<sup>9</sup>. La configuration d'acteurs, les rapports de force, les orientations politiques, les choix techniques, l'héritage institutionnel sont autant de facteurs déterminant les modalités de coordination entre les acteurs de l'action publique locale qui se jouent autour de la donnée et de sa circulation. En résulte un pluralisme des politiques de données urbaines.

9

## Une sociologie politique des données urbaines

Pour analyser les recompositions de la gouvernance urbaine, ce livre suit une approche de sociologie politique des données urbaines. Cette perspective

---

7. Nick Srnicek, 2017, *Platform Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 120 p. ; K. Sabeel Rahman et Kathleen Thelen, 2019, « The Rise of the Platform Business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism », *Politics & Society*, vol. 47, n° 2, p. 177-204.

8. Thomas Aguilera, Francesca Artioli et Claire Colomb, 2019, « Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan », *Environment and Planning A: Economy and Space*, p. 1-24 ; Kathleen Thelen, 2018, « Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States », *Perspectives on Politics*, vol. 16, n° 4, p. 938-953.

9. Gilles Pinson, 2015, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, vol. 65, n° 2, p. 483-516 ; Olivier Borraz et Patrick Le Galès, 2010, « Urban Governance in Europe: the Government of What? », *Métropoles*, n° 7.

nécessite de dépasser la réduction de la donnée à ses propriétés techniques pour prendre en considération ses aspects sociaux et politiques. Définir la donnée comme un dispositif sociotechnique met en évidence son inscription dans des agencements entre des acteurs, des modes de gouvernement et des représentations de la ville. Cela offre un nouveau regard sur les modalités de coordination entre les acteurs, les secteurs, les institutions et les territoires du gouvernement urbain.

### La donnée comme dispositif sociotechnique

S'accorder sur une définition de la donnée est un exercice délicat, tant pour les acteurs du terrain que dans la littérature académique<sup>10</sup>. À la différence des activités scientifiques où les chercheurs utilisent des « données », la notion de donnée au sein des pratiques administratives est récente. Très peu employé au commencement de mon enquête, ce terme est aujourd'hui beaucoup plus courant dans la bouche des acteurs étudiés sans qu'ils en donnent de définition précise. Au sein de la littérature sur la *smart city* – ou ville intelligente –, la notion de données reste encore très largement un impensé : si la donnée est considérée comme un enjeu central pour la gouvernance urbaine, peu d'auteurs analysent concrètement les opérations de production, de circulation et d'utilisation des données urbaines<sup>11</sup>. Cette entité informationnelle est considérée comme un outil technique immatériel, neutre, disponible et circulant aisément.

En m'inscrivant dans une perspective de *science and technology studies* (STS), je propose de définir la donnée comme un dispositif sociotechnique, constitué d'un réseau composé d'un ensemble d'actants reliés entre eux par des associations particulières. Cette définition insiste sur le caractère relationnel de la donnée : la donnée est constituée d'un tissu de relations. L'enjeu d'une sociologie de la donnée est d'ouvrir les boîtes noires de ces instruments quantitatifs, d'en déployer le réseau qui les constitue, en étant attentif à l'ensemble des associations entre humains et non-humains étudiés symétriquement.

10. Christine L. Borgman, 2015, *Big Data, Little Data, No Data: Scholarship in the Networked World*, Cambridge Mass., MIT Press, p. 28-29.

11. Claudio Coletta *et al.* (dir.), 2018, *Creating Smart Cities*, Londres, Routledge, 254 p. ; Stève Bernardin et Gilles Jeannot, 2019, « La ville intelligente sans les villes ? Intéropérabilité, ouvertures et maîtrise des données publiques au sein des administrations municipales », *Réseaux*, vol. 6, n° 218, p. 9-37. ; Rob Kitchin et Niamh Moore-Cherry, 2020, « Fragmented governance, the urban data ecosystem and smart city-regions: the case of Metropolitan Boston », *Regional Studies* (online), p. 1-11.

Lorsque l'on ouvre les boîtes noires des données, on découvre que les données sont indissociables de vastes infrastructures sur lesquelles elles reposent. Produire, utiliser ou faire circuler une donnée ne peut s'envisager sans des systèmes techniques, des individus, des organisations, des cadres juridiques, des motivations stratégiques, des représentations idéologiques, des cultures professionnelles, des modes de faire, etc. Le courant des *infrastructure studies*<sup>12</sup> permet de rendre visible le « travail invisible<sup>13</sup> » sans lequel il n'y aurait pas de données. En accordant une attention particulière à la matérialité de l'information, ces travaux redonnent de l'épaisseur et de la complexité aux données trop souvent associées au mythe de la « fluidité » de la société et de l'économie de l'information.

Le second apport des *science and technology studies* à la sociologie des données est d'étudier les données *en train de se faire*, en étant attentif aux dynamiques conjointes de reconfiguration du social et du technique, jusqu'à ce qu'elles se cristallisent dans des formes stabilisées. Considérer la donnée comme un dispositif sociotechnique nécessite ainsi de prendre en compte l'évolution des relations qui constituent ce dispositif. Analyser l'évolution de ces relations, c'est continuellement redéfinir ce qu'est ou n'est pas une donnée. Cette modification du réseau sociotechnique transforme la donnée. À mesure que la donnée circule d'une épreuve à l'autre, elle diffère par le réseau qu'elle déploie. Ainsi, la donnée comme entité stable et immuable est une fiction : il n'y a donc pas une, mais des données dont les caractéristiques évoluent parallèlement aux attachements qui les constituent. La donnée n'a ainsi pas de caractéristiques essentielles, mais varie selon les traductions dont elle est l'objet.

11

## Le caractère doublement politique des données

Cette approche centrée sur les données et leurs dimensions matérielles et infrastructurelles apporte un regard complémentaire sur les modalités de recomposition du pouvoir et des institutions dans le gouvernement urbain. En menant conjointement une analyse cognitive et sociale des données,

12. Paul Edwards *et al.*, 2009, « Introduction: An Agenda for Infrastructure Studies », *Journal of the Association for Information Systems*, vol. 10, n° 5, p. 364-374; Geoffrey C. Bowker *et al.*, 2010, « Toward information infrastructure studies: ways of knowing in a net worked environment » dans Jeremy Hunsinger, Lisbeth Klastrop et Matthew Allen (dir.), *International Handbook of Internet Research*, New York, Springer, p. 97-118.

13. Jérôme Denis, 2018, *Le travail invisible des données. Éléments pour une sociologie des infrastructures scripturales*, Paris, Presses des Mines, 206 p.

l'approche de sociologie politique des données urbaines pointe le caractère doublement politique des données. Les données sont politiques, parce qu'elles proposent une représentation du monde à partir de laquelle les acteurs vont se coordonner, agir, prendre des décisions, etc. Concomitamment, les données sont politiques, parce qu'elles sont insérées dans et recomposent des relations de pouvoir entre et au sein des organisations.

### Les données : des technologies cognitives

La mise en données (« *datafication*<sup>14</sup> ») est un processus de quantification, qui vise à « exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres<sup>15</sup> ». La production de données est une opération de mise en forme<sup>16</sup> qui marque le passage du « monde » à la « réalité », comme les distingue Luc Boltanski. Le monde, entendu comme « tout ce qu'il advient », peut faire l'objet de multiples constructions sémantiques<sup>17</sup>. Le processus de quantification, la mise en nombre de ce qui était auparavant exprimé par des mots, est une des modalités de mise en forme stabilisée du monde, d'établissement d'une « réalité ». La sociologie de la quantification, notamment les travaux d'Alain Desrosières sur la statistique publique, a montré que ce passage du monde à la réalité était éminemment politique. En effet, la quantification « ne fournit pas seulement un reflet du monde, mais elle le transforme, en le reconfigurant autrement<sup>18</sup> ». Ted Porter pointe également ce « pouvoir créateur » de la quantification<sup>19</sup>, tout comme Wendy Espeland et Mitchell Stevens qui

14. La « datafication » est un néologisme forgé par Mayer-Schönberger et Cukier. Dans la version française de leur ouvrage, il est traduit par « mise en données » qu'ils définissent ainsi : « Mettre en données un phénomène consiste à le transposer en un certain nombre de chiffres que l'on va pouvoir mettre en tableau, puis analyser » (p. 96).

Viktor Mayer-Schönberger et Kenneth Cukier, 2013, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 240 p.

15. Alain Desrosières, 2008, *Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Presses de l'École des mines, p. 10.

16. Laurent Thévenot, 1986, « Les investissements de forme » dans Laurent Thévenot (dir.), *Conventions économiques*, Paris, PUF, p. 21-71.

17. Luc Boltanski, 2009, *De la critique: Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 294 p.

18. Alain Desrosières, 2014, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, p. 39.

19. Theodore Porter, 1994, « Making things quantitative », *Science in context*, vol. 7, n° 3, p. 389-407.

soulignent la capacité de la quantification « *to remake what it measures*<sup>20</sup> ». La statistique a ainsi le pouvoir de donner « consistance » à des agrégats sociaux qui peuvent être aussi importants que l'Amérique<sup>21</sup>.

Principalement centrés sur la statistique et la comptabilité, ces travaux de sociologie de la quantification se sont peu intéressés à la question des *data*. Pourtant, à l'instar de ces instruments de quantification, les données disposent d'une capacité à « changer le monde » en qualifiant des objets en vue de les faire advenir. Les données sont porteuses d'une représentation du monde. Elles véhiculent une façon, toujours partielle et réductionniste, de concevoir un problème public qui structure les actions possibles. Comme toute technologie cognitive, si elles rendent visibles des choses, les données sont, dans le même temps, porteuses de fortes invisibilités, et peuvent générer de l'ignorance et influencer sur l'action publique. Les données ont ainsi des effets propres : elles permettent des formes d'action collective et en contraignent d'autres. Elles sont des technologies de gouvernement associant savoir et pouvoir. Elles structurent un univers de possibles ou de contraintes qui oriente les comportements. À ce titre, les données peuvent être considérées comme des institutions dans une perspective proche de l'approche par les instruments d'action publique<sup>22</sup>. Être attentif aux représentations véhiculées par les données, à leur transformation et à leur mobilisation dans l'action publique fournit des clefs de compréhension sur les dynamiques des pratiques de pouvoir et de recompositions des modes de la régulation politique.

### La donnée au cœur des configurations d'action publique

Par leur capacité à construire et à diffuser des représentations qui tiennent, les données contribuent à la coordination des actions collectives et à la (re) structuration des relations entre acteurs. À ce titre, alors que les politiques publiques reposent de plus en plus sur des flux d'information, se focaliser sur la donnée permet d'appréhender les nouvelles formes de régulation des territoires, et aide à comprendre la recomposition des modes de gouvernance urbaine à l'ère numérique.

20. Wendy Nelson Espeland et Mitchell L. Stevens, 2008, « A Sociology of Quantification », *European Journal of Sociology*, vol. 49, n° 3, p. 431.

21. Emmanuel Didier, 2009, *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, Paris, La Découverte, 320 p.

22. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 369 p. ; Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 350 p.

La donnée est potentiellement porteuse de redistribution de l'autorité publique entre et au sein des organisations. Elle déplace et structure des configurations d'action publique. La production et la mobilisation de données ne sont plus réservées aux grandes organisations publiques et privées. Une diversité d'acteurs est désormais en capacité de mobiliser des données pour agir et faire agir sur les territoires indépendamment des institutions publiques. L'accès à ces données est devenu un enjeu pour les pouvoirs publics locaux afin de conserver la connaissance de leur territoire et être en mesure de réguler ces acteurs comme en témoignent les combats autour de l'accès aux données d'Uber ou d'Airbnb<sup>23</sup>.

Les débats autour de la mise en circulation des données sont ainsi particulièrement révélateurs de ces transformations de pouvoir. La mise en place d'infrastructures territoriales de diffusion de données par certaines institutions métropolitaines ou régionales, rassemblant les données des différents acteurs de leur territoire, les place au centre des flux de données. Cette centralisation renforce leur positionnement stratégique et leur capacité à organiser l'action collective. Similairement, au sein des organisations publiques, la direction ou le service qui rassemble les données de l'ensemble des directions peut acquérir un pouvoir stratégique par cette centralisation de l'information. Ces enjeux de redistribution du pouvoir expliquent que la circulation des données est loin d'être toujours aussi fluide que pressentie. Au contraire, elle n'est pas exempte de tensions et de conflits pour définir qui peut accéder à quelles données et comment.

La donnée est également facteur de recomposition des relations entre les acteurs publics et privés participant au gouvernement des territoires. Loin de réifier la frontière entre les sphères publiques et privées, la donnée illustre sa porosité. Tant dans ses modalités de production que dans ses usages, elle ne cesse de circuler entre public et privé. À ce titre, elle se distingue des statistiques publiques, étudiées notamment par Alain Desrosières, qui restent très fortement ancrées dans un cadre national et public. L'*open data* manifeste cette circulation, puisque les données ouvertes par l'institution publique ont vocation à être réutilisées par des acteurs privés. Cette circulation est à la fois un risque et une opportunité pour la régulation publique des territoires. Les données peuvent participer à la construction d'une capacité d'action collective au-delà des frontières de l'institution publique. L'ouverture

---

23. Thomas Aguilera, Francesca Artioli et Claire Colomb, 2019, « Les villes contre Airbnb? Locations meublées de courte durée, plateformes numériques et gouvernance urbaine » dans Antoine Courmont et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner la ville numérique*, Paris, PUF, p. 27-45.

des données renforce alors le pouvoir sémantique de l'institution publique, sa capacité à définir et imposer une représentation de la réalité à partir de laquelle des acteurs vont s'appuyer pour agir. À l'inverse, l'*open data* peut conduire à fragiliser le pouvoir de l'institution publique si les données sont transformées et utilisées dans un sens contraire à celui souhaité par l'acteur public. Ce dualisme souligne l'enjeu de la régulation des flux de données pour gouverner la ville à l'ère numérique.

## Les politiques de données urbaines

En suivant les données de leur production à leur réutilisation, ce livre vise à mettre en évidence la pluralité des politiques de données urbaines. Je définis ces dernières comme des manières de composer avec les données, qui vont conduire à un agencement stabilisé de relations entre acteurs dans la conduite de l'action publique. Les politiques de données urbaines forment des agencements stabilisés entre des acteurs, des modes de gouvernement et des représentations de la ville, dans lesquels sont inscrits des modes de régulation politique. Ces politiques de la donnée peuvent s'inscrire dans ce qui relève d'un champ politique pour la science politique, mais elles ne s'y restreignent pas. Les données peuvent prendre la forme d'une politique publique, être débattues au sein de conseils municipaux, être l'objet de mobilisation sociale, etc. Cependant, elles sont également produites par des habitants dans leurs pratiques quotidiennes, circulent dans des réseaux de télécommunications, sont stockées dans des *data centers* à l'autre bout du monde ou utilisées par des entreprises dans leurs processus de production. Difficile alors de réduire les données à une politique. Le spectre de la question ne se réduit pas à la politique publique des données, au singulier, mais bien aux politiques des données, au pluriel.

Les politiques de données urbaines ne sont pas apparues avec le numérique. L'État s'est constitué autour de la production et l'usage de statistiques qui ont produit des formes stabilisées de gouvernement de l'économie. Alain Desrosières a ainsi mis en avant cinq modes de régulation de l'économie dans lesquels sont associés un type d'État et des formes statistiques<sup>24</sup>. Toutefois, la question est renouvelée aujourd'hui sous les effets conjugués des transformations de l'État et du capitalisme. L'État contemporain a perdu le monopole de l'exercice de l'autorité politique. Il doit faire face à la montée d'acteurs

---

24. Alain Desrosières, 2003, « Historiciser l'action publique. L'État, le marché et les statistiques » dans Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, p. 207-221.

transnationaux et infranationaux tant publics que privés et se transforme dans un rôle d'organisation régulatrice d'acteurs non étatiques<sup>25</sup> dans lequel la circulation de données joue un rôle grandissant. À l'échelle locale, la montée en puissance des villes s'accompagne d'une capacité à produire de l'expertise et des données<sup>26</sup>.

Simultanément, les évolutions du capitalisme interrogent les politiques de données urbaines et la capacité de gouvernement des institutions publiques. L'accumulation de données est devenue centrale pour un nombre grandissant d'acteurs économiques et l'on assisterait à l'émergence d'un « capitalisme de plateforme<sup>27</sup> » ou d'un « capitalisme de surveillance<sup>28</sup> ». Si la place réelle de la donnée et de l'économie numérique dans le capitalisme contemporain reste à analyser, force est de constater que le développement des technologies numériques a permis à des acteurs non étatiques de produire des données et de coordonner des individus à partir de ces données. L'État est devenu un acteur parmi d'autres dans la production et l'usage de données à des fins de gouvernement.

Ces transformations du capitalisme et des formes d'autorités politiques recomposent les politiques de données urbaines. Ces changements sont particulièrement visibles dans la volonté de faire circuler l'information, qui conduit à faire de la donnée un enjeu d'économie politique à l'échelle locale.

16

## **Mettre en circulation les données, recomposer les politiques de données urbaines**

Les démarches d'*open data* et de *smart cities* mettent en lumière l'application des principes du libéralisme informationnel à l'échelle urbaine. Cette idéologie qui promeut la mise en circulation des données urbaines est au cœur de la ville numérique. Elle conduit à proposer de nouvelles modalités de coordination des acteurs des politiques locales, et, à ce titre, à recomposer les politiques de données urbaines.

25. Desmond King et Patrick Le Galès (dir.), 2017, *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 512 p.

26. Warren Magnusson, 2011, *Politics of Urbanism: Seeing like a City*, Londres, Routledge, 190 p.

27. N. Srnicek, *Platform Capitalism*, *op. cit.*

28. Shoshana Zuboff, 2019, *The Age of Surveillance Capitalism*, New York, Public Affairs, 704 p.

## « *Information wants to be free* » : l'idéologie du libéralisme informationnel

---

« *Information wants to be free* » : ce slogan issu des milieux hackers pour promouvoir le logiciel libre et les biens communs informationnels, produits, mis en valeur et gérés par une communauté autonome, est détourné aujourd'hui de sa signification initiale pour symboliser l'avènement de l'idéologie du libéralisme informationnel au cœur de l'économie numérique. En effectuant une généalogie d'Internet attentive aux discours et aux revendications qui ont accompagné le développement du réseau, Benjamin Loveluck retrace l'émergence de l'idéologie du « libéralisme informationnel<sup>29</sup> ». Cette philosophie politique croise les valeurs classiques du libéralisme, notamment la défense des libertés civiles et du marché, et un projet sociotechnique promouvant la circulation de l'information comme valeur fondamentale d'organisation de la société<sup>30</sup>. Le volet politique issu de ce mouvement de contre-culture s'est atténué tandis que l'aspect économique a prospéré. La critique contre les entraves à la liberté de circulation de l'information a été absorbée dans le capitalisme numérique. La donnée est considérée comme un capital à accumuler dont il ne faut pas entraver la libre circulation.

Au sein de l'Union européenne, cette conception de la valorisation de la donnée par sa circulation est perceptible depuis le début des années 2000. Quelques années avant l'émergence du mouvement *open data*, les institutions européennes se sont intéressées au potentiel économique de la réutilisation des données publiques. La Commission européenne multiplie alors les études qui évaluent les retombées économiques annuelles à plusieurs dizaines de milliards d'euros<sup>31</sup>. En 2003, une directive sur la réutilisation des informations du secteur public est votée<sup>32</sup>. Elle ne prend pas en compte l'accès des citoyens à l'information et se concentre exclusivement sur les aspects

---

29. Benjamin Loveluck, 2015, « Internet, une société contre l'État ? Libéralisme informationnel et économies politiques de l'auto-organisation en régime numérique », *Réseaux*, vol. 4, n° 192, p. 235-270.

30. Voir également Fred Turner, 2013, *Aux sources de l'utopie numérique : De la contre-culture à la cyberculture*, Stewart Brand, un homme d'influence, Caen, C&F Éditions, 430 p. ; Sébastien Broca, 2013, *Utopie du logiciel libre. Du bricolage informatique à la réinvention sociale*, Paris, Le Passager clandestin, 282 p.

31. Les estimations sont très variables, de 27 milliards à 200 milliards selon les études. Cf. Graham Vickery, 2011, *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, Commission européenne.

32. Directive 2003/98/EC, dite « PSI Directive ».

économiques en encourageant les États membres à faciliter la réutilisation de leurs données publiques<sup>33</sup>. La directive sera légèrement amendée en 2013 afin de s'aligner avec les principes du mouvement *open data*. En novembre 2018, un règlement européen sur le *Free Flow of Data* vise à limiter toute entrave à la libre circulation des données au sein des États membres. L'Union européenne, attentive à la concurrence et au libre marché, entend promouvoir la construction d'un marché unique numérique fondé sur l'exploitation des données. Après les biens, les services et les personnes, l'Union européenne veut faire de la donnée le quatrième pilier de la libre circulation.

### La *smart city*: optimiser le fonctionnement urbain par la donnée

Les discours sur la *smart city* s'opposent en deux projets politiques au sein desquels la circulation et l'usage de l'information sont centraux<sup>34</sup>. Le premier, ancré dans une perspective cybernétique théorisée entre les années 1950 et 1970, perçoit la ville comme un système complexe dont on peut optimiser le fonctionnement au travers de l'analyse de données. Cet « imaginaire sociotechnique<sup>35</sup> » a été remis au goût du jour à la fin des années 2000 par des industriels de l'informatique, notamment IBM et Cisco, en quête de nouveaux marchés<sup>36</sup>. Confrontée à de multiples enjeux économiques, démographiques et environnementaux, la ville est considérée comme un système devant être optimisé pour en augmenter l'efficacité. Pour faire face à ces problèmes, ces entreprises se positionnent comme des « points de passage obligé<sup>37</sup> » en proposant de déployer des solutions technologiques

33. La directive INSPIRE sur les informations géographiques peut également être envisagée sous l'angle des réutilisations économiques alors que se développent les industries des données géographiques. Katleen Janssen, 2010, *The Availability of Spatial and Environmental Data in the EU. At the Crossroads between Public and Economic Interests*, Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International, 656 p.

34. Antoine Picon, 2015, *Smart Cities: A Spatialised Intelligence*, New York, Wiley, 168 p. ; Anthony Townsend, 2013, *Smart Cities-Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, New York, W. W. Norton & Company, 400 p.

35. Sheila Jasanoff et Sang-Hyun Kim (dir.), 2015, *Dreamscapes of Modernity: Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*, Chicago, The University of Chicago Press, 360 p.

36. Jathan Sadowski et Roy Bendor, 2019, « Selling smartness: Corporate narratives and the smart city as a sociotechnical imaginary », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 44, n° 3, p. 540-563.

37. Ola Söderström, Till Paasche et Francisco Klauser, 2014, « Smart cities as corporate storytelling », *City*, vol. 18, n° 3, p. 307-320.

La « licence associée » : une licence avec redevance pour éviter les monopoles .....	101
Conclusion : les licences, trois modes de régulation du marché des données .....	105
<u>Chapitre 6</u>	
<b>La fabrique des données ouvertes</b> .....	107
Identifier les données et intéresser les producteurs .....	108
Des données solidement attachées : les frictions de la mise en circulation .....	113
La propriété incertaine des données .....	113
Des données sensibles : la figure de l'utilisateur malveillant .....	115
Une qualité insuffisante? .....	117
Une crainte de perte de pouvoir .....	120
Des données difficiles à extraire .....	124
Standardiser les données .....	127
Travailler la donnée : le nettoyage .....	127
Formater : des formats ouverts pour favoriser des usages pluriels .....	130
Documenter .....	132
Conclusion : la production des données ouvertes, un investissement de forme .....	133

## Troisième partie

### Réattachement

199

<b>Introduction à la troisième partie</b> .....	139
<u>Chapitre 7</u>	
<b>Une offre de données qui rencontre difficilement sa demande</b> .....	143
Des données réattachées : la donnée ouverte comme instrument de coordination .....	144
Évaluer les données ouvertes : mesurer leur flexibilité interprétative .....	145
L'infrastructure partagée : des standards pour faciliter l'appariement entre offre et demande .....	148
La donnée ouverte : un instrument de coordination entre acteurs des politiques publiques .....	152
L'émergence d'un gouvernement métropolitain de la mobilité .....	154
Des données héritées : de solides attachements aux producteurs qui contraignent l'usage secondaire .....	157
Quand les acteurs publics perdent la maîtrise de la représentation de leur territoire .....	160
L'application Waze : le gouvernement privé des mobilités automobiles métropolitaines .....	164
Waze et Google : des entreprises qui refusent le jeu du marché des données ouvertes .....	166

La production de la cartographie Google Maps.....	167
Waze: des données crowdsourcées.....	169
Des partenariats d'échange de données.....	170
« Peut-on ne pas être sur Google? »: un rapport de force défavorable aux pouvoirs publics.....	174
Conclusion : le pouvoir sémantique des institutions publiques mis à l'épreuve.....	177

Conclusion

<b>Gouverner la donnée pour gouverner la ville numérique.....</b>	<b>179</b>
La mise en marché des données publiques.....	179
Le pluralisme des politiques de données urbaines.....	181
<i>Seeing like a city?</i> Pour une sociologie politique des données urbaines.....	182
<b>Bibliographie.....</b>	<b>185</b>