

École doctorale n°545

Sociétés, politique, santé publique (EDSP2)

THESE DE DOCTORAT

Pour l'obtention du grade de
Docteur en science politique de
L'Université de Bordeaux

En orbite de la ville numérique

*Sociologie politique des cabinets de conseil satellites
dans l'action publique urbaine*

Par Manon LAUGAA
Sous la direction de : Gilles PINSON

Soutenue le 30 mai 2024

Membres du jury

Valérie BOUSSARD, Professeure des Universités, Université Paris Nanterre (examinatrice)

Antoine COURMONT, Maître de conférences, Université Gustave Eiffel (examinateur)

Magali NONJON, Maitresse de conférences HDR, Sciences Po Aix (rapporteure)

Gilles PINSON, Professeur des Universités, Sciences Po Bordeaux (directeur de thèse)

François-Mathieu POUPEAU, Directeur de recherche, École des Ponts Paris Tech (rapporteur)

Andy SMITH, Directeur de recherche, Sciences Po Bordeaux (examinateur)

REMERCIEMENTS :

En orbite d'une thèse

Au lancement, à la manœuvre et à l'atterrissage : Gilles Pinson, bien sûr, à qui j'adresse mes remerciements les plus sincères et les plus émus. Je sais, il sait, nous savons, que sans ses encouragements constants et la confiance à toute épreuve qu'il m'a accordée je ne serais sans doute pas en train d'écrire, dans l'urgence, ces dernières lignes.

Pas merci, par contre, pour les mensonges : non je n'avais pas « déjà fait le plus dur » !

Je remercie également, et de manière plus solennelle, Magalie Nonjon et François-Mathieu Poupeau, qui m'ont fait l'honneur d'être rapporteur.e.s de cette thèse et Valérie Boussard, Antoine Courmont et Andy Smith d'avoir accepté de participer à mon jury.

J'adresse également ma reconnaissance à « Vincent C. », dans cette thèse, pour m'avoir permis de la faire et pour la liberté qu'il m'a laissée. J'ai évidemment également une pensée pour Antoine, directeur conseil de Numurba. Enfin, merci à Zoé, Pierre, Simon et Maxime, pour les bières au magenta et tout le reste à côté. Je remercie également toutes les personnes qui ont accepté de répondre à mes questions et sans qui ce travail n'aurait pas pu aboutir.

Je remercie le Centre Émile Durkheim de m'avoir accueillie et Sciences Po Bordeaux de m'avoir donné l'opportunité d'enseigner.

6 ans, c'est long, et certaines personnes ont presque fait semblant de continuer à supporter d'entendre parler de « ma thèse », je les en remercie. Parmi ceux-ci, les relecteurs de la panique : Marie, Romain et Laura (et Florian aussi mais il arrive après). Merci également à Chloé et François pour leur canapé-lit bordelais et le sentiment d'être toujours la bienvenue. Merci aussi à Fouad, qui m'a presque

interdit d'abandonner alors que nous nous connaissions à peine, et qui n'a peut-être pas suffisamment conscience de l'importance qu'il a eu dans la dernière ligne droite.

Un merci colossal à mes parents, *number one* et *number two*, qui vont enfin (!) se retrouver tranquilles. Il était temps, pour vous aussi, qu'on la finisse « ma thèse » qui est aussi un peu la vôtre.

Pour finir merci à Florian, pour tout. Mais plus spécifiquement pour avoir tenu pendant les longueurs du premier épisode. Vivement le deuxième, c'est à ce moment que ça démarre !

RÉSUMÉ

Cette thèse analyse le rôle des cabinets de conseil dans le déploiement de la ville numérique et les effets de leurs activités sur la recomposition de la gouvernance et de l'action publique urbaines. Elle propose une sociologie politique des cabinets spécialisés dans l'action publique numérique (données, smart city, etc.) en interrogeant à la fois le fonctionnement interne de ces organisations et leurs effets sur l'action publique. Cette approche permet de questionner la diversité du monde du conseil au public et la variabilité des pratiques professionnelles des consultants.

Elle repose sur une enquête ethnographique de 4 ans dans un cabinet de conseil, sur l'observation participante de cinq missions auprès d'acteurs publics, sur l'analyse des productions des cabinets de conseil et sur 30 entretiens menés avec les consultants de ce cabinet, des fondateurs de cabinets concurrents et des clients publics. La thèse associe l'analyse des discours et des représentations des consultants avec celle de leurs pratiques. Le parti-pris de cette enquête est de prendre au sérieux les « valeurs » revendiquées par les cabinets de conseil en interrogeant les effets de ces valeurs sur les pratiques commerciales et professionnelles.

Cette thèse documente la transformation de la ville numérique à travers l'analyse d'acteurs intermédiaires se positionnant entre acteurs publics urbains et entreprises privées, et légitimant leur position par la menace que fait peser le capitalisme numérique sur la « souveraineté » des acteurs publics urbains. Bénéficiant de ressources d'expertises, de reconnaissance et/ou de réseau dans le monde de l'action publique urbaine, ces acteurs influencent le cadrage de l'action publique numérique. Ils participent notamment à instituer les données comme un enjeu politique à part entière pour les gouvernements urbains. Tout en défendant un rôle de moralisation et d'encadrement du marché de la ville numérique, les cabinets participent *in fine* à la dynamique de numérisation de l'action publique urbaine

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS : EN ORBITE D'UNE THESE	3
RÉSUMÉ.....	5
TABLE DES MATIÈRES.....	7
INTRODUCTION	11
1. De la gouvernance de la ville numérique à l'analyse de ses intermédiaires	18
1.1. « Qui gouverne » la ville numérique ? Une revue de littérature	19
1.1.1. <i>Les acteurs privés et le marché de la ville numérique</i>	20
1.1.2. <i>Les acteurs publics urbains et la transformation de l'action publique</i>	21
1.1.3. <i>Les plateformes numériques et leur régulation</i>	23
1.2. Sociologie des intermédiaires de la ville numérique	24
1.2.1. <i>Pourquoi étudier les intermédiaires de la ville numérique ?</i>	25
1.2.2. <i>Comment étudier les intermédiaires ?</i>	27
Les intermédiaires sont des acteurs marchands	28
Les intermédiaires sont des acteurs politiques	29
Les intermédiaires sont des professionnels du marché et des prescripteurs	30
2. Étudier le monde du conseil au public : le cas des cabinets satellites de l'action publique urbaine.....	32
2.1. Comprendre le monde du conseil au public : une revue de littérature.....	33
2.1.1. <i>Mondes du conseil et relations de conseil : le secteur public invisible</i>	33
2.1.2. <i>Les analyse du marché du conseil public et de ses effets sur l'action publique</i>	35
A l'échelle nationale : consultocratie et hybridation des élites	35
A l'échelle urbaine : domaines émergents et effets sectoriels	37
2.2. Sociologie politique des cabinets de conseil « satellites ».....	38
2.2.1. <i>Pourquoi étudier les « cabinets de conseil satellites » ?</i>	39
2.2.2. <i>Comment étudier les cabinets de conseil satellites ?</i>	41
Prendre au sérieux « l'esprit public » des consultants.....	42
Interroger la dynamique d'hybridation public-privé par ses effets sur le privé	44
3. Faire de mauvaise fortune bon cœur : récit et méthodologie du processus d'enquête.....	46
4. Présentation du plan de la thèse.....	53
PARTIE I : (IN)VISIBLES, LES INTERMÉDIAIRES DES POLITIQUES PUBLIQUES NUMÉRIQUES	55
CHAPITRE 1 : ENTRE L'INDUSTRIE NUMERIQUE ET LES ACTEURS PUBLICS URBAINS : LES INTERMÉDIAIRES	
INVISIBLES	57
1. L'informatisation progressive des administrations municipales et le « marché captif » des ESN	59
1.1. Des années 1960 aux années 1970 : Les ESN entre l'État et les constructeurs informatiques	61
1.2. A partir des années 1980 : les ESN à l'assaut de la micro-informatique locale	65
1.3. A partir de la fin des années 1990 : les ESN et la « société de l'information ».....	67
2. « Victoire intellectuelle et défaite opérationnelle » : la smart city des firmes technologiques.....	70

2.1. La smart city 1.0 : standardisation, désintermédiation, désurbanisation	72
2.2. Des biens standardisés de la smart city aux transactions singulières de l'action publique numérique.....	76
3. (Tout) contre la smart city, le marché du conseil : une étude de cas	80
3.1. De la startup Open Source	81
3.2. ... Au cabinet de conseil en « transformation numérique ».....	87
Conclusion du chapitre	94
CHAPITRE 2 : : LE TRAVAIL VISIBLE DES INTERMEDIAIRES : LA MISE EN ADMINISTRATION DES « DONNEES	
URBAINES »	97
1. L'expertise et les savoirs des intermédiaires dans le cadrage de l'action publique numérique	101
1.1. Un entrepreneur privé de politique publique : Jacques Priol.....	102
1.2. L'Observatoire Data Publica : les savoirs privés dans l'action publique	108
1.2.1. <i>Activités non marchandes et certification publique : le grand brouillage public/privé</i>	109
1.2.2. <i>Le « baromètre sur la data dans les territoires » : dire l'action publique pour agir dessus</i>	115
2. Mettre en administration les données : vers l'autonomisation de la « compétence data » ?.....	122
2.1. Aller plus loin que les obligations réglementaires : de l'ouverture à la gouvernance des données	123
2.2. Articuler les enjeux : de la ville numérique aux données urbaines	132
2.3. Les « chartes de données » : des données comme instruments à la « mise en instruments » des politiques de données.....	138
Conclusion du chapitre	146
PARTIE II : LES SATELLITES PRIVÉS DES POLITIQUES URBAINES NUMÉRIQUES.....	149
CHAPITRE 3 : BESOIN DE TOUT, ENVIE DE TOI. LES CABINETS DE CONSEIL SATELLITES : DES PARTENAIRES	
ORDINAIRES DE L'ACTION PUBLIQUE	151
1. Besoin de tout : les pratiques d'externalisation des gouvernements urbains	154
1.1. Les satellites au service de la capacité d'action des gouvernements urbains ?	155
1.2. Les deux fonctions des satellites	161
2. Envie de toi : Les spécificités des cabinets satellites	169
2.1. Des cabinets en orbite de l'action publique.....	171
2.1.1. <i>Des spécialistes « du public » : compétences et identités professionnelles des cabinets de conseil satellites</i>	172
2.1.2. <i>Les intermédiaires du monde public</i>	178
2.1.3. <i>« Numurba c'est Vincent », les cabinets personnalisés</i>	182
2.2. Sous le marché, le réseau.....	186
2.2.1. <i>À la recherche du temps gagné : les marchés publics sans concurrence</i>	187
2.2.2. <i>Entre l'État et les collectivités : les cabinets satellites</i>	193
Conclusion du chapitre	198
CHAPITRE 4 : LES CABINETS SATELLITES, DES ORGANISATIONS SINGULIERES ?.....	
1. La mission sans la fonction ? Travailler dans un cabinet satellite	203
1.1. L'entreprise à l'épreuve du recrutement	204
1.2. Les professionnels privés du public : motifs de l'engagement dans un cabinet de conseil satellite.....	210
1.2.1. <i>Le conseil pour se former à l'action publique</i>	211

1.2.2. Les valeurs du service public pour donner du sens	213
1.2.3. La petite entreprise pour s'épanouir.....	216
2. Ni McKinsey ni administration : à la recherche de nouveaux fonctionnements managériaux	217
2.1. Les cabinets de conseil, bonnet blanc et blanc bonnet ?	218
2.1.1. La mise à distance du grand cabinet de conseil.....	219
2.1.2. « Start-upiser » le conseil ?	222
2.2. Conflits et résistances dans l'organisation : les tensions de la rationalisation	231
Conclusion du chapitre	242
PARTIE III : LE PRIVÉ CONTRE LA PRIVATISATION ?	245
CHAPITRE 5 : L'AMOUR PRIVE DU PUBLIC	247
1. Au service du public : consultants privés et intérêt général dans la « bataille » de la ville numérique	249
1.1. Justifier sa fonction : « révolution des données » et menace de la perte de souveraineté	250
1.2. Protéger le public pour protéger l'intérêt général.....	257
1.3. « On n'est pas IBM quand même » : le droit et la responsabilité de défendre les intérêts publics	266
2. Que valent les valeurs des consultants ?	272
2.1. Les valeurs face au travail réel : les désillusions des jeunes consultants	274
2.2. Les cabinets de conseil ont-ils des « lignes rouges » ?.....	279
Conclusion du chapitre	287
CHAPITRE 6 : PROTÉGER ET GARDER : LES SENTINELLES DE L'ACTION PUBLIQUE.....	289
1. Protéger l'action publique et encadrer le marché : « On n'est pas des vendeurs de tapis numériques »	291
1.1. L'indépendance des consultants	291
1.2. Démystifier les promesses et débusquer les gadgets	300
1.3. Connaître le privé pour protéger le public ?	305
2. Garder l'action publique : le conseil au service du marché	313
2.1. La réduction (incertaine) des incertitudes	314
2.2. Étendre le marché par la critique.....	327
2.1.1. De l'opérationnalisation de la smart city à ses alternatives : le numérique contre le numérique	328
2.1.2. La smart city pour toutes les bourses : le marché de la réduction des « inégalités territoriales ».....	333
Conclusion du chapitre	338
CONCLUSION GÉNÉRALE	339
BIBLIOGRAPHIE	349
ANNEXES.....	379
ANNEXE 1 – LISTE SIGLES ET ACRONYMES UTILISES	381
ANNEXE 2 – LISTE DES OBSERVATIONS DE TERRAIN	383
ANNEXE 3 – LISTE DES FIGURES	385
ANNEXE 4 – LISTE DES ENCADRES.....	386

ANNEXE 5 – LISTE DES ENTRETIENS	387
Numurba	387
Autres cabinets de conseil	387
Agents publics	387
Autres acteurs privés	388

INTRODUCTION

Observation de terrain n°1 : Rencontre bonus du cycle de conférences "Dématérialiser pour mieux régner"

Le 9 mars 2023, j’assiste à la rencontre « bonus » du cycle de conférences « Dématérialiser pour mieux régner » organisée par l’association « Le mouton numérique ». Cette rencontre porte sur le thème de la « dématérialisation et des cabinets de conseil ». Trois conférenciers sont présents : Gilles Jeannot, co-auteur de l’ouvrage *La privatisation numérique* (2022), Adrien Saint-Fargeau, co-auteur du livre *Consultocratie* (2022), et Lucie Castets, porte-parole du collectif « Nos Services Publics ». Les conférenciers plantent le décor : depuis quelques dizaines d’années, le marché du conseil privé au public connaît un développement extraordinaire, accéléré encore par la crise du Covid-19. Dans ce mouvement de « privatisation » de l’action publique, le marché des prestations informatiques tient lieu de cheval de Troie (Woillet et al., 2022). Ce bilan établi, les conférenciers dressent la critique du mouvement de numérisation de l’action publique. Si Gilles Jeannot pointe la complexité voire le caractère contradictoire des dynamiques à l’œuvre dans la reconfiguration des rapports entre acteurs publics et acteurs privés, le ton des autres conférenciers ne laisse que peu de doute sur leurs résultats. En accompagnant le mouvement du développement de la privatisation, des logiques austéritaires, de la casse des services publics et des aides sociales, « l’administration électronique » s’inscrirait pleinement dans la dynamique de néolibéralisation de l’action publique à laquelle elle fournirait aussi bien les moyens que les ressources idéologiques nécessaires à son déploiement. La conférence superpose alors deux analyses, cabinets de conseil = privatisation et numérique = privatisation, mais l’articulation de ces deux dynamiques demeure un mystère. C’est à l’exploration sinon à la résolution de cette intrigue que cette thèse propose de contribuer.

Cette conférence s’inscrit dans un climat de controverses médiatiques et politiques propice à la dénonciation de l’action des cabinets de conseil, quelques temps après ce qui a pu être désigné comme l’« Affaire McKinsey » (Aron & Michel-Aguirre, 2022). En 2021, la presse révèle en effet le rôle majeur joué par le cabinet McKinsey dans la gestion de la crise sanitaire du Covid-19. Le cabinet américain a notamment été chargé de l’organisation de la campagne vaccinale, au grand dam des hauts fonctionnaires (Floc’h,

2022). Cet épisode sert de révélateur de la proximité voire de la connivence entre élites politiques, administratives et le monde des grands cabinets de conseil, celui des « Big Four »¹ et des « Big Three »². La presse rappelle d'ailleurs à cette occasion l'implication du cabinet dans la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron. Cette « affaire McKinsey » est alors interprétée comme l'illustration du « grand brouillage » des intérêts publics et privés au plus haut niveau de l'État (France & Vauchez, 2017). Dans le sillage des révélations médiatiques, une enquête sénatoriale est lancée et aboutit à la publication d'un rapport qui dénonce la place « tentaculaire » prise par les cabinets de conseil dans la mise en œuvre de l'action publique (Assassi, 2022). Les chiffres frappent : entre 2018 et 2021, les dépenses de l'État en prestations de conseil ont doublé, jusqu'à atteindre le record de 900 millions d'euros pour l'année 2021 (Teulon, 2022). Certes, ces dépenses apparaissent comme une goutte d'eau dans l'océan du marché de l'externalisation et de la sous-traitance - estimé à 160 milliards d'euros, soit un quart du budget de l'État par le collectif Nos services publics (2021). Cependant, on touche ici au cœur de « l'État », longtemps construit en France comme un espace séparé et ontologiquement distinct du champ du marché et même de celui de la société civile. Pierre Birnbaum peut ainsi écrire en 1977 que les sommets de l'État ont acquis leur « *indépendance du point de vue de [leur] personnel et de [leurs] intérêts* » vis-à-vis de la société (Birnbaum 1977 cité in Vauchez 2022). C'est cette autonomie que semble remettre en question l'intrusion grandissante des acteurs privés - avocats d'affaire, consultants, lobbyistes, au cœur de l'appareil d'État et sur ses fonctions les plus régaliennes (voir entre autres Belorgey et Pierru 2017; France et Vauchez 2017; Gervais 2012; Saint-Martin 2000). L'« affaire McKinsey » a ainsi rendu visible et mis en controverse une tendance historique lourde, qui a pu être qualifiée de manière diverse - « néo-libéralisation », « privatisation », « hybridation », « mimétisme marchand ». Cette profusion sémantique donne à voir la tendance qui, depuis les années 1980, voit grandir la place dévolue aux acteurs de marché dans le travail administratif routinier mais aussi dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique. Or, comme le rappelaient d'ailleurs les conférenciers, cette première

¹ La catégorie des « Big Four » renvoie aux quatre grands cabinets de conseil et d'audit : PriceWaterhouseCoopers ; Ernest & Young ; Deloitte et KPMG

² La catégorie des « Big Three » ou MBB renvoie aux trois grands cabinets en stratégie : Boston Consulting Group ; McKinsey et Bain & Company

dynamique a largement bénéficié d'une seconde, celle de l'informatisation puis de la numérisation de l'action publique.

Les « prestations informatiques » constituent en effet un pôle central du recours au conseil que ce soit au niveau de l'État central (Aron & Michel-Aguirre, 2022; Woillet et al., 2022) ou au niveau des administrations locales (Abiker, 1996). Sylvain Thine rappelle ainsi que : « *dans les transformations du monde du conseil, l'appropriation permanente d'innovations technologiques joue un rôle central.* » (Thine, 2014). Les nouveaux « produits informatiques » et les promesses associées permettent en effet de développer le marché des prestations intellectuelles privées en direction du secteur public. Or assez paradoxalement, l'influence de ces acteurs sur l'action publique constitue toujours un angle mort. De manière révélatrice, les analyses socio-historiques de l'industrie du numérique et de l'informatisation des administrations et de l'action publique nationale et urbaine n'intègrent pas, ou très à la marge, le rôle de ces acteurs privés.

Le développement récent de travaux portant sur l'action publique numérique, nationale ou locale, n'a pour l'heure pas permis de combler ce manque. C'est d'autant plus étonnant que les chercheurs proposant de déplier la catégorie de « ville numérique » ou de *smart city*³ s'intéressent souvent aux articulations, aux compétitions et aux collaborations entre acteurs publics et privés. La thèse d'Ornella Zaza portant sur la mise en place de la *smart city* parisienne en est un bon exemple (2019). La chercheuse y met en évidence le rôle et les positionnements divergents des « entreprises », des « startups », des « acteurs publics », des « associations » dans la numérisation progressive des villes. Au sein de ce panorama, elle n'intègre cependant pas la catégorie des cabinets de conseil. Pourtant elle évoque plusieurs fois de manière incidente la présence et l'implication de cabinets de conseil dans la définition de la stratégie numérique de la mairie de Paris (2019). Plus fondamentalement, il me semble que le principal obstacle dans la prise en compte de cette catégorie d'acteurs repose sur la difficulté à appréhender leurs intérêts propres, leur influence sur les processus de décision et de mise en œuvre de l'action publique ou encore les stratégies qu'ils poursuivent. Les consultants en action publique numérique constituent ainsi toujours un « trou noir du pouvoir » (Lascombes & Lorrain, 2007), dont la capacité d'influence et d'action échappe souvent aux chercheurs.

³ Je reviendrai sur cette expression

Cette recherche propose donc de contribuer à éclaircir cet angle mort en s'intéressant à la fois aux impacts des activités des cabinets de conseil sur l'action publique numérique et aux effets des transformations de l'action publique sur les mondes du conseil. Vastes questions que j'aborde par une double entrée empirique. D'une part, je privilégie une entrée urbaine et propose une analyse des effets des activités des consultants sur les recompositions et les évolutions de la gouvernance et de l'action publique dans la ville numérique. D'autre part, je m'intéresse à une catégorie spécifique d'acteurs du conseil du marché de l'action publique numérique, les cabinets spécialisés dans l'accompagnement des acteurs publics urbains. En effet, j'ai réalisé une thèse en Cifre dans un cabinet - que je nomme Numurba dans cette thèse - qui présente plusieurs particularités. Ce cabinet a été récemment créé, fin 2015, lors de la popularisation du mot d'ordre de la *smart city*. Il se spécialise dans l'accompagnement des gouvernements urbains dans la définition et la mise en œuvre de leurs programmes et projets numériques. Pour compléter les observations réalisées dans ce cabinet, je me suis également intéressée aux cas de trois autres cabinets présentant des caractéristiques proches : date de création ; petite taille ; spécialisation dans l'accompagnement des acteurs publics urbains. Ces cabinets sont toutefois plus précisément spécialisés sur « les données urbaines ». Pour désigner le marché sur lequel ces quatre cabinets évoluent, je les qualifie de « cabinets de conseil en action publique numérique ». Cette qualification large me permet en effet de ne pas présumer des frontières de leur marché, qui peuvent en effet évoluer en fonction des opportunités et des trajectoires commerciales.

Cette double entrée me permet de contribuer à des « débats chauds » en science politique, ou du moins à des champs de recherche dans lesquels subsistent encore de nombreux points aveugles.

Premièrement, cette thèse s'appuie et dialogue avec les travaux s'intéressant à la « ville numérique » qui se sont multipliés depuis les années 2010. Parmi les nombreux questionnements que suscite le déploiement du numérique en ville, cette thèse participe plus précisément à l'analyse de « qui gouverne », et avec quels effets, la ville numérique. Car alors qu'il semblait entendu que le déploiement du numérique en ville et l'arrivée de nouveaux acteurs privés allaient faire entrer les villes dans une nouvelle étape de leur privatisation (Baraud-Serfaty, 2011), les chercheurs sont désormais plus nuancés dans

leurs observations. Les acteurs publics urbains ne sont pas restés inertes et ont développé des stratégies et des programmes qui révèlent leur capacité à défendre leurs objectifs et leurs intérêts (entre autres Artioli, Aguilera, et Colomb 2019; Courmont 2018b; Zaza 2019). Or, les cabinets de conseil qu’interroge cette thèse se présentent justement comme des ressources à disposition des acteurs publics pour « gouverner la ville numérique » (Courmont & Le Galès, 2019) et, paradoxalement, comme des remparts à la privatisation des villes.

C’est tout l’enjeu de ce travail que d’interroger le rôle des consultants dans le renforcement potentiel de la capacité politique des gouvernements urbains. Ce questionnement se décline de diverses manières : Pourquoi sont-ils recrutés par les acteurs publics, pour quelles compétences et quel travail ? Quels rôles occupent-ils ? Quelle capacité ont-ils à « encadrer » le marché de la ville numérique et à agir sur les offres des firmes technologiques ? Quels sont les objectifs portés par ces acteurs ? Quels sont les « intérêts » qu’ils défendent ? En bref, quels sont les effets de leurs activités sur l’action publique numérique ?

Deuxièmement, mais dans la continuité des précédentes interrogations, cette thèse prend part aux controverses scientifiques portant sur l’analyse du monde du conseil privé au public. En effet, malgré l’intérêt scientifique sur le sujet, les effets de l’intervention des consultants sur l’action publique restent assez méconnus. Cette thèse propose de mieux comprendre ce monde et ses acteurs en proposant une catégorie d’analyse, celle des « cabinets satellites », qui désigne les cabinets spécialisés dans l’action publique urbaine et dont les spécificités éventuelles seront questionnées dans ce travail. Cette proposition s’appuie sur le constat d’une cumulativité limitée des travaux portant sur les cabinets de conseil dans l’action publique urbaine en raison de la domination d’approches « sectorielles » de ces acteurs. À titre d’exemple, grâce notamment aux travaux de Magali Nonjon (Bonaccorsi & Nonjon, 2012; Mazeaud & Nonjon, 2015, 2018a; Nonjon, 2012), on connaît bien l’histoire du conseil en participation citoyenne, la structuration de ce marché et les effets de leurs accompagnements mais il n’est pas évident d’en tirer des conclusions plus générales sur d’autres secteurs de l’action publique urbaine. Plutôt que de m’intéresser au « secteur » du conseil en ville numérique, je me centre sur certains cabinets partageant des caractéristiques communes et dont je fais l’hypothèse qu’elles peuvent se retrouver dans d’autres secteurs de l’action publique urbaine. Cette stratégie d’enquête permet ainsi de répondre à certaines questions qui me semblent un prérequis

indispensable à une analyse plus fine du monde du conseil public : Les acteurs publics urbains ont-ils les mêmes attentes envers tous les cabinets de conseil ? Les « valeurs » défendues par les cabinets de conseil sont-ils de simples « alibis » ou ont-elles des effets sur les accompagnements et les « conseils » donnés ? Les formes des organisations jouent-elles un rôle dans le travail produit ? En bref, les cabinets et les consultants sont-ils « tous les mêmes » ?

Pour rendre compte de la manière dont cette thèse propose de participer à ces questionnements, cette introduction s'organise en quatre temps. Dans un premier temps, je présente l'état de la littérature portant sur la gouvernance de la ville numérique et la manière dont l'analyse les consultants en action publique numérique afin de réduire certains des angles morts de cette littérature. Dans un second temps, je reviens sur les travaux portant sur les cabinets de conseil et les effets de leurs activités sur l'action publique. Je présente ensuite la manière dont j'interroge les spécificités éventuelles des acteurs du conseil spécialisés dans l'action publique urbaine que je nomme des « cabinets satellites ». Dans un troisième temps, à travers le récit de mon expérience de thèse, je décris la méthodologie de l'enquête dont rend compte ce manuscrit. Enfin, la présentation du plan de la thèse permettra de rendre compte des différentes étapes de mon argumentation.

1. De la gouvernance de la ville numérique à l'analyse de ses intermédiaires

Afin de comprendre les justifications que donnent les consultants en action publique numérique à leurs activités et les rôles qu'ils occupent effectivement, il faut appréhender ce que provoque le déploiement du numérique dans les villes et sur la manière dont elles sont gouvernées. Pour cela, la littérature portant sur la *ville numérique* ou la *smart city* est un appui indispensable. Cette première revue de littérature permet d'identifier la persistance de certains angles morts. Dans un second temps, je montre que considérer les cabinets de conseil à la fois comme des acteurs marchands, politiques et comme des professionnels du marché de la ville numérique permet de mieux comprendre l'évolution de l'action publique numérique et les effets des activités de conseil sur cette évolution.

1.1.« Qui gouverne » la ville numérique ? Une revue de littérature

À partir des années 2000, la circulation du mot d'ordre de la *smart city* ou de le « ville intelligente » a fait couler beaucoup d'encre, et ce malgré les difficultés que pose l'usage de cette catégorie (Peyroux et Ninot 2019; Rio 2018). Le chapitre 1 de cette thèse revenant sur la sociogénèse de l'expression, précisons seulement à ce stade que ce mot d'ordre, à la définition floue, a été popularisé par l'action de grandes firmes technologiques américaines au début des années 2000. Pour ces acteurs, la *smart city* s'apparentait à un modèle de ville dans lequel les technologies numériques seraient mises à profit pour résoudre l'ensemble des maux urbains et répondre aux enjeux de pollution et d'environnement, de congestion, d'optimisation des réseaux, de finances publiques, d'attractivité etc. À la suite de cette proposition « commerciale » et à la rapide circulation de l'expression à l'échelle internationale, deux types de travaux émergent. Le premier participe à l'emballage politique, technique et social, en vantant la capacité des technologies à effectivement améliorer les fonctionnements urbains (Batty, 2013; Nabian & Ratti, 2011). Il s'agit alors de se demander comment faire effectivement advenir cette *smart city* et faire en sorte que ses promesses se réalisent. Le second type de travaux, venu des études urbaines anglosaxonnes, propose a priori une analyse inverse en faisant la critique en règle de ce « modèle », présenté comme un nouvel avatar de la néolibéralisation des villes, une arme commerciale au service de la privatisation des villes et un instrument de ségrégation et de contrôle social (Gabrys, 2014; Hollands, 2014; Pollio, 2016; Söderström et al., 2014; Vanolo, 2014). Ces deux types de travaux que tout oppose a priori se retrouvent cependant dans une forme de déterminisme technologique et économique. Les entreprises numériques sont perçues comme capables d'imposer leur modèle aux gouvernements urbains et les technologies numériques sont réputées capables de tenir les promesses formulées par les apôtres de la *smart city*. Rapidement certains chercheurs ont donc appelé à des travaux portant sur l'« *actually existing smart city* » (Shelton et al., 2015) pour voir la manière dont se transforment effectivement les villes sous l'effet du déploiement des nouvelles technologies. Cet appel a été entendu par des chercheurs qui ont opté pour des cadres théoriques et des entrées empiriques permettant de sociologiser l'analyse des usages des technologies et de proposer des analyses des effets du déploiement du numérique, spatialement situées. Ce retour au terrain s'est déployé principalement à partir de trois stratégies d'enquête. D'une part, l'analyse des stratégies commerciales des acteurs marchands et des concurrences que ceux-ci se livrent

a permis de rendre compte de l'hétérogénéité du marché de l'action publique numérique. D'autre part l'analyse des stratégies, des politiques et des instruments mis en place par les acteurs publics urbains a permis de dépasser la prophétie d'une privatisation de la ville et d'une marginalisation des acteurs publics urbains. Enfin, l'étude de la « régulation » des plateformes numériques a montré les formes « d'encastrement institutionnel » de ces nouveaux acteurs de la ville et a permis de mettre en évidence les difficultés qu'elles posent aux acteurs publics mais également les ressources dont ces derniers disposent pour réguler leurs activités. Les prochains développements précisent les apports et les limites de ces approches.

1.1.1. Les acteurs privés et le marché de la ville numérique

Les premiers travaux portant sur la *smart city* sont donc partis de l'analyse des propositions commerciales des acteurs privés ayant participé à la popularisation du terme de *smart city*, quitte parfois à négliger les oppositions et les concurrences entre ces acteurs. Le travail de Robert Goospeed est illustratif de cette stratégie puisque son analyse vise à montrer que les différentes firmes de « l'industrie de la *smart city* » proposent toute une même vision cybernétique de la ville (2015). Le chercheur gomme ainsi toutes les spécificités des acteurs, des produits qu'ils vendent et des rôles qu'ils entendent jouer auprès des acteurs publics. Ce type de travaux tend à unifier artificiellement le « marché » de la ville numérique, ce qui constitue une des principales limites de ces démarches. Dès 2015, Donald McNeill invite ainsi la recherche critique à ne pas concevoir le marché de la *smart city* comme un marché stabilisé, unifié et constitué par un ensemble d'activités au périmètre bien borné. Il rappelle ainsi que le marché de la *smart city* peut intégrer les « *cabinets de conseil en management, les opérateurs urbains, l'analyse des données, les services de maintenance informatique, entre autres* » (2015 p. 563, ma traduction). Il invite dès lors à sociologiser l'analyse des stratégies des entreprises promotrices du modèle et à les inscrire dans le cadre de l'évolution de l'industrie numérique et de ses luttes concurrentielles. Son propre travail sur la stratégie commerciale de la firme IBM a ainsi permis de documenter et d'expliquer son investissement sur le marché de la *smart city* comme une réponse aux difficultés économiques que connaissait alors l'entreprise (McNeill 2015).

À la suite à ce travail, plusieurs chercheurs se sont intéressés aux stratégies des entreprises afin de mettre en évidence la manière dont elles tentent d'investir ce marché,

les produits qu'elles vendent et les discours de promotions qu'elles proposent. Leurs travaux ont permis de mieux comprendre les stratégies de différentes catégories d'acteurs privés : grandes firmes technologiques (Wiig 2015; McNeill 2015 ; Bernardin 2018) ; plateformes numériques (Artioli et al., 2019; Barry & Pollman, 2016; Thelen, 2018) ; opérateurs urbains (Picaud, 2020) ; startups numériques (Zaza, 2018) ; éditeurs de logiciels (Jeannot & Maghin, 2019) etc. Les travaux de Myrtille Picaud sont exemplaires de cette stratégie de recherche. La chercheuse a, entre autre, travaillé sur la construction du marché de la ville numérique à partir de l'analyse des offres des opérateurs urbains (Picaud, 2020), puis en se concentrant plus spécifiquement sur les entreprises de la sécurité et de la défense (Picaud, 2021). Ce dernier travail a permis, à partir de l'analyse de la reconfiguration du marché, de rendre compte du déplacement de la *smart city* vers la *safe city*, c'est-à-dire de la montée à l'agenda de l'enjeu de la sécurité urbaine numérique. Ces recherches ont permis de complexifier l'appréhension du marché de la *smart city* et de rendre compte des luttes concurrentielles en son sein. En outre, elles ont contribué à documenter les évolutions de ce marché, de ses acteurs, de ses produits, des secteurs investis ou encore des promesses faites.

Toutefois, ces travaux ne se sont pas intéressés aux cabinets de conseil alors que, rappelons-le, ils étaient déjà identifiés en 2015 comme des partis-prenantes importantes de l'industrie de la *smart city* par Donald McNeill (2015). Par ailleurs, en se concentrant sur l'offre, ces travaux continuent, à de rares exceptions près, à faire preuve d'une certaine forme de déterminisme économique. Ils ne rendent pas toujours visible l'impact de la « demande » et des facteurs politiques sur la transformation du marché. En clair, ils ne permettent pas de rendre compte de la capacité des gouvernements urbains à s'approprier les technologies. C'est justement sur cette limite que le deuxième champ de recherche identifié permet de répondre.

1.1.2. Les acteurs publics urbains et la transformation de l'action publique

Une autre stratégie d'enquête a conduit certains chercheurs à analyser ce que change la *smart city* dans les villes avec une entrée par le « pôle public ». Contestant les prophéties de la marginalisation des acteurs publics, ces travaux rendent compte de l'action des gouvernements urbains, à travers l'analyse des programmes et des projets qu'ils mettent en place ainsi que des stratégies qu'ils poursuivent.

Au sein de ce programme de recherche on peut distinguer deux types d'approches, bien qu'elles ne soient pas exclusives l'une de l'autre. La première s'intéresse aux changements dans les administrations publiques en interrogeant les manières dont elles se transforment à mesure que s'opère le déploiement numérique. Ces travaux adoptent donc une analyse « interne » des administrations municipales consistant à observer tantôt le travail des agents, tantôt les transformations des organisations ou encore la « mise en administration » des enjeux et instruments numériques. Le numéro « Villes intelligentes et administrations municipales » publié en 2019 par la revue *Réseaux* est exemplaire de ce type d'analyses. Les différents contributeurs interrogent ce que change l'arrivée de nouveaux dispositifs (instruments, données etc.) dans les administrations et les difficultés que peut poser leur intégration (Bernardin & Jeannot, 2019; Courmont, 2019; Guéranger & Mathieu-Fritz, 2019; Jeannot & Maghin, 2019). En « ouvrant la boîte noire » de l'instrumentation numérique, ces approches peuvent aussi permettre de documenter la manière dont la mise en administration d'un instrument passe par des choix politiques qui influent sur les caractéristiques des outils (Chambon, 2021). Derrière les processus de « standardisation » et de circulation d'instruments, leur mise en administration localisée passe donc par des processus d'appropriation. Si le « numérique » change les administrations, celles-ci peuvent également transformer les dispositifs techniques pour les adapter à leurs objectifs propres (Chambon, 2021).

Une autre forme d'appréhension de la ville numérique s'inscrit plus directement dans le chantier de la gouvernance urbaine et interroge la recomposition des pouvoirs urbains à l'heure de la « ville intelligente » (par exemple Lamb, 2018; Languillon-Aussel, 2018). À travers l'analyse de programmes ou de projets localisés, ces travaux mettent en évidence l'existence de configurations d'acteurs locaux historiquement et spatialement ancrées ainsi que les impacts de ces configurations locales sur les stratégies de villes intelligentes et sur leurs effets. Ces travaux ont permis notamment de remettre en cause le déclin annoncé de l'acteur public. Toujours dans cet axe de recherche, certains travaux proposent une vision plus holistique des trajectoires urbaines. Plusieurs « cas » de villes ont été particulièrement investis par la recherche comme Amsterdam, Bristol ou encore Barcelone. Nous avons par exemple, avec Gilles Pinson et Andy Smith, travaillé sur la ville de Bristol et montré que l'évolution des objectifs, des réseaux d'acteurs et des instruments de la ville numérique depuis les années 1990 était au moins en partie liée à des spécificités locales - présence d'acteurs associatifs, changements politiques, rôle des universités – et nationales tel que les politiques d'austérité (Laugaa et al., 2023). Le cas

de Barcelone et la bifurcation de sa stratégie numérique avec l'arrivée à la mairie d'Ada Colau, issue des mouvements de protestation des locataires, est également un cas particulièrement éclairant quant à l'influence des variables politiques sur les stratégies poursuivies (March & Ribera-Fumaz, 2018). Certains chercheurs ont toutefois remis en cause la pertinence de l'entrée par les programmes ou les stratégies publics pour documenter les transformations de « la ville saisie par le numérique » (Rio, 2018). Certaines des dynamiques affectant les espaces urbains se déroulent en effet à côté des programmes publics et sans que les acteurs publics urbains n'interviennent véritablement ou, en tous cas, au titre de protagoniste principal. C'est notamment à cette limite que les travaux portant sur la régulation des plateformes permettent de répondre.

1.1.3. Les plateformes numériques et leur régulation

Le dernier type d'approche qui a fourni des résultats particulièrement stimulants quant à la transformation de la gouvernance urbaine numérique porte sur la question de la régulation des plateformes numériques en villes⁴. Ces acteurs privés sont en effet devenus les figures marquantes du capitalisme numérique et c'est d'ailleurs à partir de leurs caractéristiques qu'ont été développées les principales théorisations du capitalisme numérique : capitalisme de surveillance (Zuboff, 2020), capitalisme de plateforme (Srnicek, 2016) et capitalisme racial de plateforme (Bernard, 2023), technoféodalisme (Durand, 2020), etc. Toutefois, les travaux portant sur la transformation des modes d'accumulation du capital laissent assez peu de place aux rôles des configurations locales et aux acteurs publics urbains dans leurs analyses. Au mieux, les villes sont présentées comme des espaces assez neutres de déploiement des activités économiques des firmes.

Du côté des études urbaines, il est possible de distinguer deux types de travaux s'intéressant aux plateformes numériques. Un premier ensemble documente l'effet des plateformes en ville sur les rapports sociaux, sur les pratiques de consommation, de loisirs, de mobilités, sur les inégalités spatiales et sociales et les discriminations, sur les marchés urbains etc. (pour une revue de littérature voir Artioli 2018). Un second axe de recherche prend directement pour objet les rapports qu'elles entretiennent avec les

⁴ On peut à ce stade définir de manière simplificatrice les plateformes numériques comme des acteurs mettant en relation des vendeurs et des consommateurs par le biais de dispositifs algorithmiques.

pouvoirs publics urbains et les difficultés que pose leur « régulation ». L'arrivée de ces acteurs en ville a en effet une nouvelle fois pu conduire les observateurs à prophétiser la privatisation des villes et le dépassement des acteurs publics, locaux et nationaux (Graham, 2020). Certains de ces travaux ont analysé les stratégies des plateformes pour éviter ou transformer les formes de régulation politique afin de permettre le maintien de leurs activités (Barry & Pollman, 2016; Thelen, 2018). Une des particularités de ces acteurs est de s'engouffrer dans des vides juridiques sur le travail « indépendant » (Marrone, 2021), sur la qualification des locations de courte-durée, sur les pratiques de taxations - et de tenter, par diverses stratégies politiques, de devenir « *too big to ban* ». Ces plateformes sont alors qualifiées « d'entrepreneurs de régulation » (Barry & Pollman, 2016) car leur survie économique dépend de leur capacité à orienter à leur profit les régulations. Toutefois, après une période de stupéfaction, les acteurs publics urbains ont porté des stratégies de régulation et les chercheurs ont mis en évidence « l'encastrement institutionnel » progressif des plateformes. Après une période d'évitement du politique, elles ont appris à craindre les régulations publiques et à montrer « pattes blanches ». Elles se sont lancées dans des campagnes de lobbying transnationales et plus locales et se sont présentées comme des partenaires des acteurs publics, pour des échanges de données, pour la régulation des fraudes et la perception des taxes locales (Artioli, 2020; Courmont, 2018b). Plusieurs travaux comparatistes montrent en outre que les formes de régulation finalement appliquées dépendent des contextes politiques, économiques et sociaux locaux ainsi que des formes de gouvernance multi-niveau (Artioli et al., 2019; Thelen, 2018). Ce que montrent entre autres ces travaux c'est la capacité des acteurs publics urbains à intervenir sur la « ville numérique » par d'autres biais que leurs programmes et leurs projets numériques, parfois en inventant des modes originaux d'encadrement de l'activité des plateformes (Courmont, 2018b).

1.2. Sociologie des intermédiaires de la ville numérique

La présentation qui vient d'être faite de la littérature portant sur la ville numérique rend compte de l'attention portée par de nombreux chercheurs à la question des recompositions des rapports de force entre le public et le privé mais également entre les acteurs privés eux-mêmes. La gouvernance urbaine numérique fait l'objet de luttes concurrentielles dont l'issue est encore incertaine et qui peut dépendre des configurations locales. Ce qui apparaît en tous cas certain c'est que les acteurs publics urbains ne sont pas restés inertes face aux promesses et aux défis que posent ces transformations. Ils se

sont montrés capables de développer des stratégies et des programmes, souvent en association avec des acteurs privés et en jouant parfois des rivalités entre ces acteurs (Zaza, 2019). Ils ont également pu encadrer les activités économiques d'acteurs qui pourtant cherchaient à les éviter. Ces situations rappellent que malgré les phénomènes de pluralisation des systèmes de gouvernance urbaine, les acteurs publics urbains ne sont pas sans ressources (Lambelet & Pflieger, 2016). Le numérique leur pose pourtant des difficultés bien réelles, ne serait-ce que parce que la « transformation numérique » des administrations urbaines génère de nouvelles zones de contacts et de frictions avec de multiples acteurs privés. Le numérique s'apparente ainsi à un « domaine émergent » (Lascombes, 1996) de l'action publique urbaine dont la prise en charge questionne les routines stabilisées, les secteurs d'intervention ou encore les instruments d'action des acteurs publics urbains. Une des stratégies que ces derniers peuvent mettre en place pour gérer cette situation d'incertitude, de changement, et de confrontation à des univers étrangers consiste à s'appuyer sur des professionnels perçus comme capables de les aider à gérer cette complexité : des « intermédiaires ».

1.2.1. Pourquoi étudier les intermédiaires de la ville numérique ?

Lorsque les sciences sociales se sont intéressées à l'émergence ou au développement de nouveaux métiers liés au numérique, elles l'ont fait principalement à partir des métiers précarisés, les « tâcherons du clic » (Casilli, 2019), les travailleurs des plateformes (Marrone 2021 ; Bernard 2023) et, quoique moins fréquemment, à partir des métiers « techniques » tels que les développeurs (Krill, 2022). Mon enquête s'intéresse quant à elle à des professionnels dont les compétences ne sont pas purement techniques ou numériques mais qui reposent sur leur capacité de mise en lien de l'univers de l'industrie numérique, le « monde de la tech » avec celui des politiques urbaines. La mise en administration de la *smart city* s'est en effet appuyée sur le développement de ces fonctions d'interface.

Toutefois, le développement de ces nouveaux métiers « flous » (Jeannot, 2011) n'a pas fait l'objet d'un intérêt prononcé. Certains travaux permettent pourtant de faire l'hypothèse de leur importance dans le développement de l'action publique numérique. C'est par exemple le cas de la recherche d'Antoine Courmont et de Nicolas Rio sur le projet de transformation de la place de la Nation à Paris qui montre que le travail en commun entre le monde des politiques publiques urbaines et celui du numérique ne se

fait pas sans encombre (2019). Cette étude de cas donne à voir l'existence de difficultés d'ajustement entre la firme Cisco et la mairie de Paris, aussi bien dans l'articulation de leurs intérêts et objectifs respectifs que dans la compréhension entre professionnels qui partagent peu de références cognitives, de routines de travail ou de représentations communes des enjeux. Or les intermédiaires peuvent justement favoriser la mise en lien de ces « mondes sociaux étrangers » (Courmont & Rio, 2019). C'est ce que souligne le travail de Mark C. Suchman et Mia L. Cahill sur le rôle des avocats dans le développement de « l'écosystème » numérique de la Silicon Valley (1996). En facilitant la mise en lien des startups et des investisseurs, ces avocats jouent un rôle central dans la construction d'une « confiance » mutuelle entre ces deux types d'acteurs et rend possible leur collaboration. Selon les chercheurs, les pratiques de travail de ces avocats sont donc des éléments clefs pour expliquer le succès économique du territoire.

En outre, l'hypothèse de l'importance du rôle d'acteurs intermédiaires dans le développement de l'action publique numérique peut s'appuyer sur les nombreux travaux qui ont décrit et analysé le développement, depuis les années 1990, d'espaces, de dispositifs et de professionnels qui ont pour fonction de mettre en lien des acteurs, des univers, des groupes sociaux ou encore des organisations. Nous serions rentrés ainsi dans « l'ère des intermédiaires » (Bessy & Chauvin, 2014). Le développement de ces fonctions résulte de plusieurs tendances qui affectent à la fois l'action publique et le fonctionnement des industries. D'une part ces « intermédiaires » permettent de faire face à la « montée de l'incertitude » qui caractérise les sociétés contemporaines (Callon et al., 2001). Dans un contexte de faible stabilisation des interventions publiques et de complexification des jeux d'acteurs, les intermédiaires permettent de gérer l'inconnu et l'imprévisibilité. D'autre part, les « secteurs d'action publique » se complexifient et se pluralisent et ouvrent ainsi des espaces de frictions. Dans le cas des secteurs des services de l'eau et de l'énergie, Timothy Moss montre ainsi que ce sont l'accroissement de la concurrence, l'arrivée de nouveaux acteurs, la diversification des services et l'émergence de technologies alternatives qui permettent le développement de nouveaux acteurs intermédiaires « *pour exécuter un large éventail de fonctions qui n'étaient pas précédemment nécessaires ou reconnues* ». (Moss 2009, ma traduction). Enfin, la délégation à certains acteurs privés de missions de services publics dotent ces derniers d'un statut d'« intermédiaires d'action publique » (Lascombes & Lorrain, 2007) chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. Leur développement s'inscrit ainsi dans la

tendance grandissante du secteur public à « faire faire » plutôt qu’à faire et aux pratiques de gouvernement « par » (Ansaloni & Smith, 2017) ou « avec » (Daniau, 2019) le marché.

Face au constat de la multiplication de ces fonctions d’intermédiation et de mise en lien, de nombreuses expressions ont été développées pour qualifier les acteurs concernés : médiateurs, entrepreneurs de cause, marginaux-sécants etc. Cette profusion sémantique peut être un frein à la cumulativité. En réponse à ce risque, Olivier Nay et Andy Smith proposent de distinguer deux rôles principaux des intermédiaires en politique, ces rôles n’étant pas exclusifs (2002). Le rôle de « généraliste » correspond à la production et à la circulation d’un « sens commun », de représentations et d’un langage partagé entre des acteurs venant d’univers institutionnels différents : « *c’est la dimension cognitive de la médiation* ». Le rôle de « courtage » désigne quant à lui le travail d’articulation entre des intérêts divergents. Les « courtiers » permettent la mise en place de processus de négociation et de compromis, la définition d’une « solution acceptable » entre des acteurs dont les intérêts et les objectifs peuvent a priori diverger : « *c’est la dimension stratégique de la médiation* ». Cependant, une des limites de cette proposition est qu’elle ne permet pas véritablement de prendre en compte les intérêts ou les représentations propres des intermédiaires. Or, comme nous y invite Timothy Moss : « *Nous devons donc considérer les intermédiaires comme des acteurs politiques à part entière poursuivant une variété d’objectifs comme tout autre acteur* » (2009, ma traduction).

Mon enquête s’attache donc à interroger les consultants en action publique numérique comme des intermédiaires capables d’influencer à la fois l’action publique et le marché de la ville numérique tout en poursuivant des objectifs propres, à la fois politiques et économiques.

1.2.2. Comment étudier les intermédiaires ?

Pour prendre en compte ces différentes dimensions de l’action de ces intermédiaires, je m’appuie sur des outils d’analyse de la sociologie de l’action publique et de la sociologie économique. Ces deux champs de recherche ont en effet tous deux comme point commun de mettre l’accent sur l’importance des intermédiaires en situation d’incertitude et me semblent complémentaires pour étudier le rôle des consultants dans la ville numérique. Plus précisément, je propose d’interroger le rôle de ces intermédiaires à partir des trois identités principales que, selon moi, ils endossent. Bien que ces identités soient éminemment poreuses et débordent largement l’une sur l’autre, les distinguer à ce

stade permet de formuler les questions de recherche qui sont au cœur de ce travail. Je propose donc dans un premier temps de considérer les cabinets de conseil comme des *entrepreneurs marchands* porteurs d'intérêts propres, devant justifier leurs activités et négocier leur territoire professionnel dans un marché en recomposition. Dans un deuxième temps, je les analyse comme des *acteurs politiques* car leurs activités participent à la transformation des politiques publiques urbaines, de leur cadrage, de leurs instruments et de leurs mises en œuvre. Enfin, ces acteurs sont présentés dans ce travail comme des *prescripteurs* dans le marché de la ville numérique. C'est en conseillant les acteurs publics sur leurs stratégies politiques et leurs stratégies d'achats qu'ils agissent à la fois sur l'offre et la demande du marché de la ville numérique.

Les intermédiaires sont des acteurs marchands

Les consultants, et peut-être plus précisément les fondateurs des cabinets de conseil, sont des entrepreneurs marchands qui profitent des transformations du marché de la ville numérique pour justifier de la création d'un nouvel espace d'intermédiation entre la sphère marchande et la sphère publique. Cette première lecture permet de proposer une lecture stratégiste de ces intermédiaires et d'échapper à une interprétation fonctionnaliste. En effet, les intermédiaires ne sont pas « hors marché ». Ils ont aussi leurs intérêts, leurs représentations et leurs stratégies. Ils peuvent être actifs pour créer leur marché en jouant de leur multi-positionnement et de leur capacité à créer de la connaissance à partir des frictions qu'ils observent. Ils ne font pas donc que faciliter les transactions mais impriment également le marché par leurs actions. Simon Marvin et Will Medd mettent ainsi l'accent sur les intentions derrière l'activité d'intermédiation et propose l'expression d'« intermédiaires stratégiques » pour qualifier ces acteurs qui se positionnent délibérément entre les différents intérêts (2004). Reprenant une analyse de Starck (2010), Christian Bessy et Pierre-Marie Chauvin invitent quant à eux à sortir de la vision assez « plate » de l'activité d'intermédiation comme réponse « naturelle » aux défaillances du marché et de les considérer, au contraire, comme des « entrepreneurs ». Cette analyse permet de rendre compte des stratégies que les cabinets de conseil emploient pour justifier leurs activités commerciales : les discours qu'ils portent et les pratiques commerciales qu'ils mettent en œuvre. Nous le verrons, ces pratiques peuvent différer entre les cabinets de conseil et entraîner des conséquences fortes sur la pérennité de leur modèle économique et sur le développement de leurs marchés. Pour autant, il ne s'agit pas, à l'inverse, de proposer une vision par trop héroïque et stratégiste de ces entrepreneurs.

D'une part, les « entrepreneurs » disposent de dispis spécifiques, de capitaux et de ressources qui sont souvent nécessaires au démarrage de leurs activités (Flécher, 2019a). D'autre part, et c'est ce point qui sera développé dans ce travail, le lancement d'une activité dépend d'un état du marché et des « opportunités » qui y sont liées. Un des objectifs de ce travail est donc de montrer comment les stratégies des cabinets de conseil s'appuient sur ces transformations de l'industrie du numérique public, de ses acteurs, de ses instruments et de ses promesses, pour construire et légitimer leurs propres activités et leur marché.

Les intermédiaires sont des acteurs politiques

Les activités commerciales des consultants les conduisent à intervenir directement sur la mise à l'agenda de certains « problèmes publics » et à participer à la conception et la mise en œuvre de l'action publique. En cela, les activités marchandes de ces intermédiaires reposent sur un travail politique que cette thèse propose d'analyser. Leur analyse peut donc participer à répondre à la question de recherche posée en 2012 par François-Mathieu Poupeau, David Guéranger et Stéphane Cadiou : « les consultants font-ils (de) la politique ? ». Pour cela, j'analyse les consultants en action publique numérique comme des *entrepreneurs de politiques publiques* ou des *entrepreneurs de cause* (Cobb & Elder, 1972). Ce travail s'inscrit donc dans une analyse constructiviste des processus d'émergence, de mise sur l'agenda puis de prise en charge des « problèmes publics » qui a fait l'objet d'un vaste chantier de recherche (Neveu, 2015). Pour tenter de rendre compte de la manière dont les consultants jouent de leur « pouvoir d'influence » (Lascoumes & Lorrain, 2007) et considérant qu'il est toujours difficile d'évaluer « l'influence » des acteurs privés sur l'action publique (Pollard, 2018), cette analyse est circonscrite à un domaine précis de l'action publique numérique, celui du problèmes des « données urbaines ». En effet, depuis la diffusion du mot d'ordre de la *smart city*, c'est la question de la maîtrise des données urbaines par les acteurs publics qui est progressivement devenue un enjeu central de l'action publique numérique (Guéranger & Mathieu-Fritz, 2019; Laugaa et al., 2023). Cette évolution n'est évidemment pas seulement imputable aux cabinets de conseil étudiés. L'émergence de ces acteurs est d'ailleurs antérieure aux premiers projets d'Open Data portés par des collectivités françaises ou par l'État central (Courmont, 2016; Goeta, 2016). De plus, nous le verrons, les consultants prennent largement appui sur des transformations législatives et réglementaires auxquelles ils n'ont pas participé. L'objectif de cette enquête n'est donc pas véritablement d'étudier la

« carrière » du « problème des données », ni l'ensemble des acteurs ou la coalition de cause, s'y investissant. Plus modestement, il s'agit d'analyser comment les consultants participent à la « mise en administration » des données urbaines et les stratégies qu'ils emploient pour le faire. Ce sont des entrepreneurs de politiques publiques tout simplement car la pérennité de leur modèle économique et leur développement commercial dépend du « changement » de l'action publique que ce soit par la généralisation de certaines politiques publiques telle que celles de l'open data ou par le développement de nouveaux projets « innovants » autour des données urbaines.

Les intermédiaires sont des professionnels du marché et des prescripteurs

Enfin, ce travail propose de considérer les consultants comme des « prescripteurs » dans l'action publique numérique. J'emprunte ce terme à la sociologie des marchés car il permet de rendre compte de la place occupée par ces professionnels dans la transformation de l'offre et de la demande sur le marché de la ville numérique. En effet, il faut rappeler qu'à de rares exceptions près, l'équipement numérique des collectivités passe par l'externalisation de la construction des dispositifs numériques qui outillent les politiques urbaines des acteurs publics. C'est donc dans le cadre discret et souvent invisible des négociations de marchés publics que se joue la capacité des acteurs publics à négocier au mieux de leurs intérêts. Or, cette question de la contractualisation entre les prestataires privés et les clients publics a été laissée de côté par la recherche. Ceci est d'autant plus étonnant que, par exemple, les firmes technologiques promotrices de la *smart city* ont achoppé devant cette épreuve de la contractualisation. Certains travaux ont permis d'expliquer cet échec en montrant que leurs offres n'étaient pas adaptées aux fonctionnements en silos des administrations ou qu'elles ne bénéficiaient pas de la confiance des collectivités (Courmont, 2018a).

Les outils de la sociologie économique me semblent utiles pour compléter ces analyses en montrant comment les intermédiaires interviennent pour construire les critères de choix des collectivités clientes. En effet, les « professionnels du marché » tels que les prescripteurs (Cochoy & Dubuisson-Quellier, 2000) ont pour rôle « d'équiper » le choix des consommateurs pour réduire leurs incertitudes (Cochoy, 1999). Cette fonction est d'autant plus centrale dans des marchés caractérisés par une incertitude forte sur la qualité des produits voire par le caractère « incommensurables » des produits concurrents, c'est ce que Lucien Karpik a qualifié de « marchés de biens singuliers » (Karpik, 2007). Selon l'auteur, on passe d'un marché-prix à un marché-jugement dans

lequel l'acheteur doit se reposer sur des dispositifs de jugement tel que le guide Michelin (Karpik, 2000). Le client peut également faire appel à des « prescripteurs » - pour reprendre la notion proposée par Armand Hatchuel (1995). Les marchés à prescripteurs émergent donc lorsque l'acheteur disqualifie sa propre capacité à déterminer la qualité de l'offre et qu'il cherche à acquérir de l'information supplémentaire par l'appel à un prescripteur. C'est donc dans la maîtrise de l'information que se situe le « pouvoir » de ces prescripteurs. Or, en participant et en évoluant dans des mondes sociaux différents, les intermédiaires, tels que les consultants en action publique numérique, maîtrisent des informations cloisonnées (Bessy & Chauvin, 2014). C'est grâce à cette maîtrise qu'ils peuvent alors se présenter comme des prescripteurs indispensables aux acheteurs et, plus généralement, à l'échange. Nous le verrons, ces consultants justifient leurs activités d'accompagnement par leur connaissance aussi bien du monde public que du monde privé et par leur capacité à renforcer la capacité des acteurs publics à « bien acheter ». Ils se présentent donc comme des intermédiaires permettant d'équiper les collectivités clientes dans leurs actes d'achat, que ce soit dans la définition des produits numériques adaptés à leurs « besoins » ou dans la négociation avec les prestataires privés. C'est ainsi, en encadrant le marché, en le « moralisant », que les cabinets de conseil justifient principalement de leur capacité à renforcer les gouvernements urbains face aux acteurs privés. L'analyse de l'espace intermédiaire entre la demande et l'offre de dispositif numérique permet alors d'informer la réelle montée en compétence des collectivités dans leurs « stratégies d'achats » et de questionner la prétention des cabinets de conseil à renforcer les compétences des acteurs publics urbains.

Cette triple lecture des rôles et des « identités » des consultants permet d'interroger les effets de leurs activités sur l'action publique numérique. Certains des résultats que je mettrai en évidence peuvent être selon moi généralisés à d'autres acteurs intermédiaires de la ville numérique tel que les *think tanks* (Ho-Pun-Cheung, 2023) ou des chefs de projet « ville intelligente », « innovation » ou encore « donnée » au sein des administrations. D'autres résultats sont sans doute spécifiques au marché du conseil voire à certains acteurs de ce marché. Un des objectifs de ce travail est d'ailleurs d'interroger si ces rôles sont pris en charge de la même manière et avec les mêmes effets par l'ensemble des cabinets présents sur le marché. Pour cela, il est nécessaire de s'interroger sur les spécificités des acteurs du conseil spécialisés dans l'accompagnement des gouvernements urbains. La prochaine partie de cette introduction présente un état de la

littérature sur le marché du conseil et ses acteurs puis décrit les outils analytiques et méthodologiques utilisés pour interroger la diversité du monde du conseil au public.

2. Étudier le monde du conseil au public : le cas des cabinets satellites de l'action publique urbaine.

L'actualité du débat public autour de la place des cabinets dans l'action publique que j'ai rappelée en introduction nourrit le besoin de mieux comprendre et qualifier l'impact de ces cabinets sur l'action publique, à la fois sur ses modes de production et sur l'évolution de ses objectifs prioritaires. Depuis les années 1990 et le développement du marché aux administrations cette question refait régulièrement surface sans qu'un consensus scientifique n'émerge véritablement. À titre d'illustration, l'appel à communication pour la section thématique 28 du congrès de l'Afsp en 2024 « sociologie politique des cabinets de conseil » affirme : « *Si quelques travaux ont tenté de mesurer l'impact des consultant-es sur le contenu et l'efficacité des politiques publiques (Kirkpatrick et al. 2019 ; Sturdy et al. 2020), ce type de recherche demeure rare* » (Gallardo et Gervais 2022). Ce type d'affirmation peut paraître étonnant au regard du nombre important de travaux et de thèses qui prennent les cabinets directement comme objet d'étude ou qui les intègrent dans leurs analyses des transformations de l'action publique (pour ne citer que des travaux récents et français : Bataille 2020; Belorgey et Pierru 2017; Deffontaines 2013; Lacroix 2019; Mazeaud et Nonjon 2018; Petitimberty 2019). La revue de littérature que je propose a pour objectif d'expliquer ce sentiment de manque en montrant que les travaux existent mais que leur capacité à proposer une montée en généralité est parfois limitée. Je présente par la suite la manière dont j'ai choisi d'analyser les cabinets de conseil spécialisés dans l'action publique numérique pour participer à ce travail de cumulativité. Plus précisément, je défends l'hypothèse qu'il est possible de distinguer différents types de cabinets intervenant dans l'action publique urbaine. Parmi ceux-ci, je distingue les cabinets spécialisés, que je nomme les « cabinets satellites ». Je propose alors d'interroger les particularités potentielles de ces cabinets et la manière dont ces particularités peuvent affecter, ou pas, les pratiques professionnelles de leurs consultants.

2.1. Comprendre le monde du conseil au public : une revue de littérature

La littérature, qu'elle soit française ou internationale, sur « le conseil » apparaît aussi foisonnante que nébuleuse. Ceci s'explique aussi par le fait que les cabinets de conseil sont partout, intervenant dans l'ensemble des domaines d'action, sur des territoires professionnels variés, auprès d'acteurs publics comme privés. Cette omniprésence complexifie largement l'émergence d'une forme de consensus scientifique sur la manière de les caractériser et sur l'analyse des effets de leurs activités. Pour construire cette revue de littérature, j'ai donc fait le choix de m'intéresser dans un premier temps à la littérature sur les cabinets de conseil qui ne s'intéresse ni à leur insertion ni à leur influence sur l'action publique avant de me concentrer sur les travaux dont c'est justement la focale. Or, nous le verrons, au sein de ce dernier champ, les enseignements de la littérature peuvent également paraître contradictoires en raison notamment de la fracture qui semble exister entre les travaux s'intéressant à l'échelle de gouvernement national d'une part et à celle des gouvernements urbains d'autre part.

2.1.1. Mondes du conseil et relations de conseil : le secteur public invisible

Une grande partie de la littérature sur les cabinets de conseil ne s'intéresse donc ni directement ni indirectement à leurs effets sur l'action publique. On y repère deux stratégies d'analyse.

La première s'intéresse à la « relation conseil » et cherche à produire des résultats généralisables quel que soit le domaine, les acteurs, clients et consultants et les types d'intervention. Cette stratégie est parfaitement résumée par Michel Villette lorsqu'il annonce : *« Apparemment, les grands cabinets que nous venons de citer exercent des métiers très divers. Apparemment aussi, leur activité n'a rien à voir avec celle d'un petit cabinet implanté dans une ville française de taille moyenne et qui réalise quelques centaines de milliers d'euros de chiffre d'affaires avec les PME et les établissements industriels des environs. Certains de ces cabinets ont été les inventeurs et promoteurs des prestations qu'ils délivrent, d'autres sont de simples imitateurs, qui reproduisent à l'identique des procédures routinières. Certains facturent leurs prestations 4 500 euros la journée et plus, d'autres atteignent péniblement les 500 euros et sont perpétuellement en manque de clients. Pourtant, ces activités présentent un point commun, objet de ce livre : ceux qui les exercent cherchent à établir une relation de conseil avec leur client.*

Cet invariant, qui transcende les effets de taille, de puissance et de spécialisation technique, mérite quelque attention, parce qu'il forme le cadre des contraintes financières, commerciales, diplomatiques et cognitives qui structurent l'activité de tous ces gens. » (Villette, 2003).

Cette stratégie d'enquête est très fréquente dans la littérature anglo-saxonne notamment. Ces travaux s'opposent sur les « modèles » explicatifs de la relation consultants-clients (Bourgoin, 2013a; Nikolova & Devinney, 2012; Poupeau, 2017). Sans rentrer dans le détail de ces débats, précisons simplement que plusieurs modèles ont pu émerger. Certains auteurs adoptent une approche qui peut être qualifiée de fonctionnaliste en mettant en évidence la capacité des consultants à répondre vite et bien aux demandes de leurs clients grâce à une organisation du travail « efficace », l'adoption de méthodologies et d'outils augmentant leur « productivité ». Cette approche prend pour acquis le statut d'« expert » des consultants en soulignant leur capacité à introduire dans les organisations clientes de nouvelles connaissances, de nouvelles pratiques, de nouveaux instruments grâce à l'expertise accumulée et aux modes d'organisation du travail.

Au contraire, une autre démarche, qualifiée de critique, tend à remettre en cause cet apport d'expertise. Pour ses tenants, les consultants sont des « vendeurs de discours » qui mobilisent des stratégies d'imposition symbolique, de « *storytelling* » visant à légitimer leur position (Clark & Salaman, 1996). Tout l'enjeu de la relation de conseil est alors d'imposer une image d'expert dans une forme de « jeu de dupes ». Or, si ces travaux apportent des éléments de compréhension sur les formes de relations qui peuvent être mise en place entre clients et consultants, elles peinent parfois à introduire dans les analyses la diversité des situations d'interaction. Ainsi, comme le souligne Natalia Nikolova et Timothy Devinney, le travail, le rôle et les effets des consultants et la nature de leur relation avec le client peuvent dépendre de différentes variables. Selon la situation du cabinet - ancienneté, réputation, etc.-, selon celle du consultant - expérience, carrière, compétences relationnelles, position dans l'organisation -, selon l'état du marché - stabilisé ou en cours de construction, les rapports de force peuvent considérablement varier. Ils rappellent : « *Peut-être est-il trop simpliste de considérer les consultants uniquement comme des experts, des aides/facilitateurs ou des faiseurs d'illusion. Il est possible que les consultants passent d'un rôle à l'autre en fonction du type de problème, de la phase du projet, des liens qui les lient avec le client et des objectifs de ce dernier* » (2012, ma traduction). Finalement, si les travaux s'inscrivent dans ce type d'approche

peuvent produire des résultats très intéressants et participer à documenter les pratiques professionnelles des consultants, elles échouent à offrir une compréhension généralisable du marché du conseil et des pratiques des consultants.

Le second type d'approche prend pour objet le « monde du conseil » et de ses organisations soit par une analyse holistique de cet espace, soit en s'intéressant à certains cas présentés comme représentatifs de ce marché. Les approches holistiques permettent de mettre en évidence et de rendre compte des structurations de ce monde et d'identifier ses lignes de fractures, que ce soit dans les formes d'organisation du travail, dans les secteurs d'activités et les prestations vendues, ou encore dans les caractéristiques sociales des consultants : âge, genre, diplôme, origine sociale (Henry, 1993; Thine, 2014). Les approches « par cas » s'intéressent au fonctionnement de ces organisations, aux pratiques de travail et aux identités des professionnels (Alvesson & Kärreman, 2004; Stenger, 2017; Thine, 2014). Toutefois, dans une grande majorité, elles portent sur les « grands cabinets de conseil » internationaux, fonctionnant majoritairement sur le modèle de *l'up or out* (voir chapitre 4) et peuvent fournir une vision tronquée du monde du conseil. En outre, la spécialisation publique ne fait jamais l'objet d'un intérêt particulier. Les critères de distinction utilisés (taille, secteur d'intervention, logiques intellectuelle ou commerciale) ne permettent pas véritablement d'interroger une éventuelle spécificité des cabinets travaillant exclusivement avec les acteurs publics.

2.1.2. Les analyse du marché du conseil public et de ses effets sur l'action publique

Pour organiser la littérature portant sur le conseil aux administrations et rendre compte des résultats produits, il est possible de distinguer deux chantiers de recherche qui ont apporté des résultats parfois contradictoires. Le premier a porté sur l'intrusion des cabinets dans les administrations centrales et dans l'action publique nationale dans un contexte de « néolibéralisation » ou de « néo managerialisation » de l'État. Le second chantier, en plein développement, porte sur le conseil dans l'action publique urbaine et apporte une vision parfois plus nuancée des effets des activités des consultants en montrant leur rôle ambivalent dans le renforcement des gouvernements urbains.

A l'échelle nationale : consultocratie et hybridation des élites

Une première génération de travaux documente le développement du conseil aux administrations et questionne la prise de pouvoir des consultants sur l'État. Depuis les

années 1980, le recours croissant aux cabinets de conseil par les acteurs publics a conduit à l'émergence de la thèse de la « consultocratie » (Hood & Jackson, 1991). Les travaux d'Arnaud Saint Martin sont exemplaires de ce type d'analyses (Saint-Martin, 2000, 2000, 2001). En effet, quoiqu'il récuise le diagnostic de la « consultocratie » pour le cas français en formulant l'hypothèse que les hauts fonctionnaires « bloquent » l'accès des consultants aux hautes sphères de l'État, ses analyses reposent sur l'opposition entre deux mondes, d'un côté l'intérêt général et l'esprit public, de l'autre le règne du marché et des intérêts privés et participent à réifier la frontière public/privé. C'est cette vision que conteste une seconde génération de travaux regroupés derrière la thèse de « l'hybridation des élites ». Ces auteurs prennent garde à ne pas prêter une capacité démiurgique aux consultants et remettent en cause l'opposition entre le privé et le public (Belorgey & Pierru, 2017; Gervais, 2012; Henry & Pierru, 2012). L'observation des pratiques de circulations entre monde public et privé, les similarités des parcours de formations, les formes de socialisation et les lieux de sociabilité, les caractéristiques sociales et les dispositions des hauts fonctionnaires et des consultants concourent à porter l'hypothèse d'une hybridation des élites aux sommets de l'État et du marché (Gervais, 2012). Ce seraient donc les mutations des grands corps de l'État et des hauts fonctionnaires, davantage que leur affaiblissement, qui expliqueraient le développement du conseil aux administrations. Ces travaux se sont notamment développés à partir des analyses de la conception et de la mise en œuvre des réformes inspirées du « New Public Management ». Ils mettent en évidence la participation de certains consultants aux réflexions et à la conception des réformes de « modernisation » de l'État puis leur rôle dans la mise en œuvre de ces réformes. Les cabinets de conseil participeraient ainsi activement à créer les « vides » dans lesquels ils s'engouffrent (Gervais et al., 2021).

Cependant, plusieurs variables permettent de questionner la répliquabilité de ces résultats. D'une part, ces travaux sont souvent « *victimes d'un travers consistant à généraliser des constats tirés de l'étude des cabinets les plus prestigieux et les plus dominants* » (Poupeau et al., 2012). Ils se fondent notamment sur une hypothèse implicite du « tous les mêmes » pour analyser le travail des consultants et les effets de leurs activités. D'autre part, en prenant comme contexte les réformes néo-managériales de l'État, ils inscrivent l'activité des consultants dans un contexte de développement de pratiques d'externalisation et de délégation que ce soit à des acteurs privés ou à d'autres acteurs publics. Or c'est le contexte de décentralisation qui a particulièrement favorisé le développement du marché du conseil urbain (Abiker, 1996). Le développement des

prestations de conseil en action publique urbaine est donc concomitant au renforcement des bureaucratie urbaines et à l'extension des compétences des acteurs publics urbains. Les liens entre les dynamiques d'externalisation et d'internalisation des missions sont donc plus complexes que celles mise en évidence au niveau national. C'est ce contexte qui me paraît expliquer le dialogue parfois difficile que ce courant de recherche entretient avec les travaux portant spécifiquement sur le conseil aux administrations urbaines que je vais maintenant présenter.

A l'échelle urbaine : domaines émergents et effets sectoriels

L'observation du développement récent de travaux portant sur le conseil en action publique urbaine conduit à questionner l'affirmation selon laquelle ils constitueraient toujours les « parents pauvres » de la littérature (Poupeau et al., 2012). Ce développement a, en partie, été favorisé par le nombre grandissant de thèses en Cifre financées par des cabinets de conseil en action publique urbaine, ce que j'ai moins observé dans l'analyse du conseil aux administrations centrales. Or, si ces contrats permettent souvent des analyses approfondies du fonctionnement des organisations et offrent des résultats souvent très riches, ils produisent également des « effets de cadrage » qui ne me semblent pas neutres. D'une part, ces contrats Cifre sont assez peu fréquents au sein de « grands cabinets » de conseil internationaux mais également au sein des très petits cabinets. Les structures d'accueil sont donc très fréquemment des cabinets de taille moyenne ayant une certaine ancienneté et « installés » dans leur marché. D'autre part, les cabinets de conseil semblent percevoir ces contrats comme des opportunités pour défricher de nouveaux domaines de développement commercial ce qui conduit les travaux à s'intéresser à des marchés émergents de conseil tels que l'action publique environnementale (Bataille, 2020; Lacroix, 2019; Petitimberty, 2019). Or, en s'intéressant à des secteurs nouveaux d'intervention - participation citoyenne, développement durable, évaluation des politiques publiques - les travaux portant sur le marché aux administrations locales pointent davantage une institutionnalisation de domaines émergents qu'une externalisation de missions que les acteurs publics urbains prenaient autrefois en charge. Dans ces secteurs émergents, les effets de l'activité des cabinets de conseil peuvent donc être difficilement assimilés à des dynamiques de « privatisation » univoques. Les travaux portant sur le conseil en action publique urbaine ont ainsi souvent laissé de côté les marchés du conseil en « gestion » ou en modernisation ou encore le conseil en prestations informatiques alors que ce sont les premiers qui se sont développés (Abiker, 1996).

Le résultat sur lequel les chercheurs semblent partager un consensus fort, quel que soit le secteur considéré, porte sur le rôle du conseil dans la standardisation de l'action publique urbaine. Cet effet de standardisation passe par différents vecteurs. D'une part, certains consultants « experts », « leader d'opinion » dans des grands cabinets internationaux promeuvent des méthodes et des « modèles urbains » exemplaires à l'échelle transnationale et peuvent donner lieu à des répliques (Galimberti, 2019). Certains consultants sont également directement impliqués dans les circulations de ces modèles en intervenant dans des collectivités clientes pour y transférer un modèle mis en place ailleurs (McCann, 2011). Enfin, la standardisation passe par leur insistance sur la « méthode » et sur des techniques éprouvées de résolutions des « problèmes » auquel ils sont confrontés (Le Goff & Buffat, 2002) – problèmes qu'ils ont souvent participé à construire (Bonelli, 2009). Il apparaît toutefois malaisé de déterminer si cette tendance à la standardisation est davantage liée aux dispositifs de la commande publique ou aux contraintes de rentabilité des cabinets de conseil (Bataille & Lacroix, 2018; Bonaccorsi & Nonjon, 2012; Nonjon, 2012). Toutefois, excepté ce résultat, une des limites de ces approches est qu'elles tendent parfois à circonscrire les résultats produits à des secteurs spécifiques d'action publique.

Cette présentation tend à nuancer le constat répété du manque de travaux portant sur les effets des activités des consultants sur l'action publique. Ces travaux existent mais ils sont parfois contradictoires dans leurs analyses du rôle des consultants dans l'action publique. Des manques subsistent toutefois et cette thèse propose de contribuer à certains des angles morts persistants.

2.2. Sociologie politique des cabinets de conseil « satellites »

Dans ce travail, je propose une stratégie de montée en généralité qui ne porte pas sur un secteur d'action publique mais qui s'appuie sur une catégorie d'acteurs du conseil dont je fais l'hypothèse qu'elle peut se retrouver sur d'autres marchés du conseil aux administrations urbaines. En effet, il me semble que les sciences sociales sont condamnées à regretter le « manque de travaux » sur les effets des cabinets de conseil sur l'action publique si elles ne se dotent pas de notions intermédiaires et de catégories permettant de segmenter le « marché du conseil au secteur public » en plusieurs « types » d'organisations au sein de ce marché.

Un des objectifs de ce travail est donc de questionner la possibilité qu'un acteur du conseil puisse, en raison de caractéristiques propres, proposer des accompagnements, des cadrages de l'action publique, qui le distinguent d'autres acteurs du même marché. Or cette question n'a pas été véritablement prise à bras le corps par la recherche. Au contraire, la stratégie de montée en généralité des travaux portant sur l'effets des cabinets de conseil sur l'action publique est de documenter les effets d'un marché du conseil sur un secteur d'action publique – par une analyse du marché dans son entièreté ou à partir d'un cas perçu comme représentatif. Or ces stratégies ont pour effet d'aplatir les variations intra secteur et les différences entre ses acteurs. Ainsi, alors que pour les acteurs que j'ai observés et interrogés, que ce soient des consultants ou des clients, des différences existent entre les cabinets d'un même marché, l'état de la littérature ne permet pas de savoir si ces différences importent, si elles ont des effets sur les pratiques professionnelles et donc *in fine* sur le contenu de l'action publique. Pour interroger ces différences éventuelles sans tomber dans le biais de l'incommensurabilité des cas, je propose d'interroger l'existence de catégories d'acteurs du conseil, transcendant les secteurs de l'action publique.

2.2.1. Pourquoi étudier les « cabinets de conseil satellites » ?

De nombreux travaux insistent sur la présence d'acteurs différents dans le marché du conseil aux administrations urbaines. Dans son ouvrage de 1996 portant sur la trajectoire de développement du marché depuis les années 1960, David Abiker note par exemple la présence de « grands cabinets de conseil généralistes » dont le marché aux collectivités ne constitue qu'une partie des prestations et les « *cabinets spécialisés dans le secteur public local ayant trouvé dans le secteur public local l'essentiel de leur clientèle* ». Dans leur présentation de la « nébuleuse participative », Alice Mazeaud et Magalie Nonjon, évoquent quant à elles l'existence de différences entre les professionnels d'un même secteur. Elles notent : « *si certains professionnels ont un rapport totalement désenchanté à la démocratie participative et considèrent qu'il s'agit d'une prestation comme une autre, d'autres revendiquent une conception plus éthique et refusent de travailler pour les élus qui ne respectent pas un certain nombre de principes* » (2018, p. 315) Elles insistent également sur la grande diversité interne de ce marché. Certaines structures, proches de la sphère et des expériences militantes, sont spécialisées dans le conseil en participation. Elles cohabitent avec de nouveaux acteurs pour lesquels

il ne s'agit que d'une activité annexe. Cependant, les effets de ces différences sur les missions réalisées pour les acteurs publics urbains ne sont pas véritablement interrogés.

La particularité de cette enquête est d'interroger directement cette segmentation du marché du conseil privé au public et d'en faire une variable clef de l'analyse des organisations de conseil et de leurs effets sur l'action publique. Dans leur article sur les consultants en management dans le secteur public, Irvine Laspley et Rosie Oldfield formulent une hypothèse similaire et montrent que la variable de la taille des cabinets a une influence sur la manière dont les consultants envisagent leur rôle (2001). Toutefois, cet appel à prendre en compte les différences existantes entre les organisations de conseil et les pratiques professionnelles n'a pas été véritablement suivi d'effets depuis cet article.

Je m'appuie donc sur ces différents travaux et analyses pour formuler l'hypothèse que la spécialisation sur l'action publique a des effets sur le travail des consultants, les attentes des clients et, donc, sur leurs effets sur l'action publique. C'est tout le sens de la notion de « cabinets de conseil satellites » de l'action publique urbaine que de proposer une première catégorie intermédiaire prenant appui à la fois sur des caractéristiques organisationnelles, sur des fonctions et des rapports particuliers à l'action publique. Soulignons que pour présenter les particularités de leurs cabinets sur leur marché, certains consultants - et notamment les fondateurs des cabinets que j'ai intégrés dans mon analyse - ont plus volontiers utilisé l'expression de « cabinets de niche ». J'ai d'ailleurs pu retrouver l'usage de cette expression dans des travaux scientifiques portant sur d'autres secteurs du conseil urbain (Linossier, 2012) et j'ai pensé dans un premier temps la reprendre à mon compte. Toutefois, une limite forte de l'expression est qu'elle met davantage l'accent sur une spécialisation sectorielle tel que le « numérique urbain » ou « la donnée » et ne sert finalement qu'à distinguer ces acteurs des « généralistes » du conseil ayant développé des expertises diverses. Elle n'intègre pas la dimension de la spécialisation sur l'action publique urbaine. Je lui ai donc finalement préféré le terme de « satellite » en m'inspirant de l'expression des « satellites » traditionnels de l'action publique urbaine : SEM, agence d'urbanisme, etc. La justification de cet usage sera plus précisément faite dans le chapitre 3. Précisons à ce stade que cette expression a le mérite d'inscrire le recours aux cabinets de conseil dans le cadre des pratiques d'externalisation des gouvernements urbains qui, nous le verrons, ont pu historiquement leur permettre de développer leur capacité d'action et faciliter leur prise en main de domaines nouveaux d'intervention. Cette expression a aussi l'intérêt de rendre compte d'autres

caractéristiques que la spécialisation sectorielle. Ces caractéristiques sont celles de la proximité affichée avec les professionnels du public – que ce soit dans leurs identités professionnelles ou dans leurs intérêts –, leur choix de ne travailler qu’avec des acteurs publics, leur forte insistance sur un rapport vocationnel avec leur métier ou encore sur la revendication de « valeurs » guidant leurs pratiques professionnelles.

Je définis ainsi les cabinets satellites comme des cabinets qui se singularisent des autres acteurs du conseil par les liens intimes qu’ils entretiennent avec les acteurs publics urbains pour lesquels ils réalisent l’essentiel voire la totalité de leurs missions. Cette spécialisation est en outre renforcée par un fort niveau d’intégration dans les milieux de l’action publique urbaine, que ce soit chez les dirigeants et chez les consultants. La thèse permettra de tester cette expression auprès d’acteurs particuliers d’un domaine d’action particulier, l’action publique numérique, et de voir si cette expression peut permettre de qualifier d’autres cabinets, sur d’autres secteurs d’action publique.

Pour interroger ces spécificités éventuelles, je propose d’adopter une démarche d’enquête qui associe analyse interne des cabinets et étude des effets de leur activité sur l’action publique. Premièrement, je « prends au sérieux » l’esprit public des consultants pour interroger les pratiques professionnelles qui peuvent découler de leur volonté de « défendre l’intérêt général ». Plus précisément, je me demande dans quelle mesure les « valeurs » que les cabinets de conseil revendiquent et que les consultants reprennent parfois à leur compte, ont des effets concrets sur la manière dont ils accompagnent les acteurs publics, les préconisations qu’ils rendent et donc *in fine* sur les projets que mettent en œuvre les acteurs publics. Prendre cet esprit public au sérieux me permet donc dans un second temps d’interroger les effets de l’hybridation public-privé sur le privé. En effet, je considère que cet « esprit public » affiché par des acteurs privés peut travailler les organisations marchandes aussi bien qu’elles le travaillent.

2.2.2. *Comment étudier les cabinets de conseil satellites ?*

Soulignons dans un premier temps que si l’un des objectifs de ce travail est de participer à la montée en généralité dans l’appréhension des cabinets de conseil dans l’action publique urbaine, il ne s’agit pas de négliger les particularités « sectorielles » des marchés de conseil. Le domaine d’intervention dans lequel les consultants interviennent, les acteurs en présence, les enjeux, les instruments et le niveau de stabilisation de ceux-

ci ont nécessairement un impact sur les fonctions remplies, le travail réalisé, les compétences mobilisées et les justifications produites par les acteurs. Pour réussir à distinguer ce qui paraît spécifique et ce qui pourrait être au contraire généralisable, il est nécessaire de comprendre le contexte dans lequel ces acteurs s'inscrivent et les rôles qu'ils empruntent. En cela, les développements qui suivent et les stratégies d'enquête présentées ne sont qu'artificiellement distinguées de l'analyse de la manière dont les cabinets de conseil réalisent leurs activités d'intermédiation que j'ai présentées précédemment. Ce qui m'intéresse ici plus spécifiquement est d'interroger la variabilité de ces pratiques professionnelles selon le type d'organisation de conseil qui les réalise.

Prendre au sérieux « l'esprit public » des consultants

Une des particularités de ce travail par rapport à la littérature portant sur les cabinets de conseil est le choix de prendre au sérieux « l'esprit public » que revendiquent les consultants. Plus précisément, je pars de l'hypothèse que l'analyse de ce que font les consultants ne peut faire l'économie de l'analyse de ce qu'ils disent faire car leurs représentations, le sens qu'ils donnent à leurs pratiques, ont des effets concrets qu'il reste à tracer.

Une lecture attentive de la littérature sur les consultants en action publique permet de noter le caractère général de la prétention des consultants dans le secteur public à œuvrer pour l'intérêt général. Toutefois, ces « discours » portés par les consultants et leurs effets éventuels sur les pratiques professionnelles ne sont pas intégrés dans les analyses. David Abiker note dans son ouvrage sur les consultants dans les collectivités locales que ceux-ci « *occupent ainsi une place insolite dans le paysage moderne du gouvernement local et de la décentralisation : ils agissent comme des producteurs de services, animés par des logiques économiques mais ils se comportent aussi comme des citoyens impliqués dans les questions d'intérêt général. Cette attitude duale semble être la clé de leur réussite auprès des élites politiques et administratives dont ils ont progressivement réussi à se faire admettre.* » (1996, p.113). Ce type de remarques portant sur le rapport des consultants à l'intérêt général ou au service public se retrouve de manière presque incidente dans plusieurs travaux, que ce soit un discours porté par les organisations ou par les travailleurs eux-mêmes. Nicolas Bataille note ainsi dans son « essai », « *L'ingénierie privée en aménagement et urbanisme, une prothèse de l'ingénierie public* », rédigé à partir des enseignements de sa thèse sur un cabinet d'ingénierie, qu'« *à regarder plus près, en pointant les effets structurels de la délégation,*

l'enquête ne remet pas en cause les professionnels du privé, dans la mesure où ils expriment volontiers un certain « sens du service public » et une satisfaction à œuvrer dans le sens de l'intérêt général, au-delà des nécessités économiques inhérentes à leur structure. » (Bataille, 2021). Dans sa thèse, Nicolas Matyjasik parle même de « reconversion "militante" » pour expliquer la trajectoire des professionnels vers le conseil en évaluation des politiques publiques et le souhait qu'ils expriment « *d'être utile* » (Matyjasik, 2010). Toutefois, ces observations ne sont pas véritablement intégrées dans l'analyse comme des variables qui permettraient, au moins en partie, d'expliquer les pratiques professionnelles. Pire, lorsque ces discours et ces argumentaires sont exposés plus précisément, ils sont souvent présentés comme des « alibis » au service d'intérêts économiques et de carrière (France & Vauchez, 2017; Gervais, 2012). L'article de Julie Gervais est exemplaire de ce type d'analyse (Gervais, 2012). Dans son article portant sur le « *club de modernisation* » associant consultants privés et hauts fonctionnaires, elle note bien la proximité professionnelle avec la sphère publique revendiquée par les consultants. Ces derniers, ayant des carrières marquées par la circulation entre le monde public et privé, se présentent comme ayant une compréhension du monde public, du fonctionnement des administrations et des valeurs partagées. Cependant, ces discours sont présentés comme des stratégies commerciales visant à justifier leurs interventions. Alors qu'elle note les effets de l'hybridation public-privé sur le « public », elle ne prend finalement pas au sérieux les effets de cette hybridation sur le privé.

Cette difficulté à prendre en considération les pratiques d'engagement au travail se retrouve fréquemment lorsque les chercheurs travaillent sur les « élites » économiques (Offerlé, 2009). D'une part, les acteurs revendiquent assez peu les termes d'engagement ou de militantisme et, au contraire, la mise à distance de ces termes peut assoir leurs revendications de professionnalisme. D'autre part, « l'engagement » est fréquemment associé à des pratiques désintéressées et semble ainsi antinomique avec des objectifs économiques ou professionnels (Blanchard, Boni-Le Goff, et Rabier 2013). Dans la littérature anglo-saxonne – en raison de la délégation ancienne de « missions d'intérêt général » aux acteurs privés notamment aux États-Unis – ces questions ont été abordées plus précocement autour notamment des pratiques de « *cause lawyering* »⁵ (Sarat &

⁵ Cette expression désigne les pratiques d'engagement des avocats au service de certains « causes » et le courant de recherche d'origine américaine qui s'est intéressé à ces pratiques.

Scheingold, 1998) ou encore de l'analyse des « professions » perçues dans un premier temps comme un idéal d'engagement moral (Parsons, 1939; Saunders & Wilson, 1933). Dans la littérature scientifique française, cet intérêt s'est développé avec l'émergence des discours et des pratiques de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Plusieurs travaux ont pris au sérieux cet engagement des élites et se sont appuyés sur les outils de l'analyse de l'action collective pour interroger les pratiques d'engagement et les effets de cet engagement sur les activités professionnelles, par exemple pour étudier le marché de la « cause » des femmes (Blanchard, Boni-Le Goff, et Rabier 2013), celui de l'action environnementale (Comby, 2022) ou encore les avocats en droits du travail (Willemez, 2003). Ce type d'analyses permet d'interroger à la fois ce que fait le capitalisme à la morale et ce que la morale fait au capitalisme (Bosvieux-Onyekwelu et Boussard 2022) en prenant du recul par rapport aux discours tenus par les acteurs et les organisations mais sans les percevoir uniquement comme des alibis dénués d'effets. Je propose de poursuivre cette conversation scientifique avec l'analyse des consultants en action publique.

Pour cela, il s'agit d'une part d'exposer précisément le sens que les consultants donnent à leurs actions et les justifications qu'ils donnent à leur travail, avec toutes leurs ambivalences. D'autre part, grâce à l'observation d'un cabinet, du travail des consultants et des « épreuves » de mise en conformité des valeurs avec les pratiques, je cherche à analyser dans quelle mesure l'« engagement » pour l'intérêt général que les consultants défendent est effectivement décliné dans leur travail et influe sur leurs pratiques professionnelles et commerciales.

Interroger la dynamique d'hybridation public-privé par ses effets sur le privé

Pour interroger les effets de cet « esprit public », il est nécessaire d'ouvrir la « boîte noire » des cabinets et d'articuler l'analyse des organisations avec une interrogation sur les contenus des prestations et la manière dont celles-ci sont réalisées. Or, une grande majorité des travaux portant sur le conseil au public n'associe pas analyse interne et externe. Lorsque c'est le cas, comme dans les thèses de Nicolas Bataille (2021) ou de Remy Petitimbart (2019), ces analyses interrogent la manière dont les critères de performance et de rentabilité économique qui régissent les organisations de conseil ont des effets sur l'action publique. Ma stratégie est inverse puisque que je m'intéresse à la manière dont « l'esprit public » que revendiquent certains cabinets impacte les pratiques professionnelles des consultants et contraint en partie leurs objectifs économiques et commerciaux. Il ne s'agit pas ici de négliger l'existence d'objectifs de performance et de

rentabilité qui encadrent l'activité des prestataires mais d'interroger la manière dont ces objectifs peuvent se négocier au sein des organisations pour préserver le « sens » que les consultants mettent dans leur travail. Dit autrement : dans quelle mesure la prétention des consultants à œuvrer pour l'intérêt général produit-elle des effets organisationnels et professionnels ?

Ces interrogations m'inscrivent dans le champ de recherche portant sur l'analyse de la dynamique d'hybridation public-privé. Plus précisément, je questionne les effets de cette dynamique sur les organisations privées, question qui ne reste encore que partiellement traitée par la littérature (Bosvieux-Onyekwelu, 2021; France & Vauchez, 2017). En effet, la question des effets de cette hybridation a majoritairement été traitée par l'analyse de la transformation des acteurs publics ou de l'action publique. De nombreux travaux se sont ainsi penchés sur l'introduction de principes et de valeurs économiques et de formes managériales dans les administrations publiques ou dans les entreprises publiques (Boussard, Martin, et Vezinat 2015). Parmi ces travaux, ce sont ceux qui ont porté sur la transformation des entreprises publiques qui me semblent particulièrement utiles pour cette enquête. Ces études ont en effet permis de montrer les effets de l'introduction d'objectifs de rentabilité sur les formes organisationnelles, sur les collectifs de travail, les pratiques et les identités professionnelles. Nadège Vezinat (2012) a, par exemple, travaillé sur les « métamorphoses » de La Poste induites par sa transformation en société anonyme en 2006. Cette évolution introduit dans l'organisation des principes de rentabilité qui se combinent désormais avec les impératifs de mission publique et de poursuite de l'intérêt général. L'entreprise se voit ainsi confier une dualité des missions dont l'articulation pose parfois problème. Elle montre que, désormais, cohabitent dans La Poste un « *prescrit public* » renvoyant aux objectifs d'intérêt général et un « *prescrit privé* » désignant l'impératif de rentabilité de l'organisation. L'utilisation de ce terme de « *prescrit* » permet de montrer que les injonctions contradictoires sont posées, affirmées par les organisations et inscrites dans leurs statuts. Nadège Vezinat souligne cependant que les difficultés que pose cette articulation ne sont pas traitées par les organisations elles-mêmes. Ces injonctions paradoxales doivent alors être traitées par les travailleurs, elles leurs sont en quelque sorte « déléguées ».

Or, au sein d'un même groupe professionnel, ces contradictions peuvent être négociées de manières variées, ce qui donne lieu à des pratiques hétérogènes et remet en question l'unité du groupe professionnel. L'existence de cette tension entre des exigences contraires a également pu être mise en évidence dans d'autres types d'organisations

comme les chambres d'agriculture qui ont récemment développé des activités de conseil « marchandes ». Une enquête mixte a été réalisée pour étudier les impacts de cette tension sur les identités professionnelles des conseillers agricoles (Petit et al. 2011). Elle montre une scission dans ce groupe professionnel entre les conseillers qui se perçoivent davantage comme des « prestataires de service indépendant » et ceux qui s'identifient aux « agents du service public ». De manière assez contre-intuitive, ce travail montre que ces différences de positionnement ne sont, a priori, pas liées aux caractéristiques individuelles des conseillers en termes d'âge, de genre et d'origine sociale et ne tiennent donc pas à un « *simple positionnement social ou « idéologique* » » mais aux fonctions exercées par ces travailleurs. Les instances de pilotage des chambres jouent également un rôle en mettant plus ou moins l'accent sur l'une ou l'autre de ces dimensions du métier. Ce résultat nous conduit à formuler l'hypothèse selon laquelle les directions des cabinets de conseil peuvent impacter les identités professionnelles de leurs travailleurs. L'objectif de ce travail est donc de s'appuyer sur ces enquêtes et sur leurs résultats pour interroger les effets de l'introduction de « valeurs de service public » sur les organisations privées et sur les identités professionnelles de leurs travailleurs.

3. Faire de mauvaise fortune bon cœur : récit et méthodologie du processus d'enquête

Le développement récent des thèses réalisées dans le cadre de conventions industrielles pour la formation par la recherche (Cifre) a permis le développement de retours réflexifs sur les difficultés inhérentes à la position de salarié-doctorant (par exemple Courmont 2016 ; Petitimbert 2019 ; Rio 2015). Certains chercheurs y consacrent d'ailleurs une partie importante de leur travail introductif et/ou font apparaître ces difficultés tout au long de leur récit en en faisant un matériau premier d'analyse (par exemple Leclercq 2021). La lecture de ces retours donne à voir aussi bien la diversité des situations de thèse que la similarité de certaines des difficultés épistémologiques qu'elles posent. La position de salarié doctorant - surtout lorsque la structure d'accueil constitue le terrain d'enquête direct - est celle d'une situation d'observation participante et même, de manière plus juste, de « participation observante » dans laquelle il n'est pas toujours facile de prendre la « bonne distance » par rapport aux activités de travail, à la structure d'accueil ou aux collègues. Certaines de ces difficultés ne sont bien sûr pas propres à la thèse en Cifre et se retrouvent dans toute démarche ethnographique. Cependant, derrière

ces enjeux communs aux thèses en Cifre, il y a des situations bien spécifiques et des stratégies d'enquête qui peuvent différer.

J'ai réalisé de mon côté une enquête ethnographique du cabinet Numurba qui m'a accueilli. J'ai pu observer ce cabinet de l'intérieur pendant quatre années et j'ai participé et observé cinq missions principales menées auprès d'acteurs publics locaux. J'ai également réalisé des entretiens (30) avec les consultants du cabinet, avec certains clients et avec des acteurs du marché de la ville numérique. Pour compléter l'observation de ce cas, j'ai également inclus dans mon analyse les cas de trois cabinets concurrents. Pour cela, j'ai réalisé trois entretiens avec les fondateurs de ces cabinets. J'ai également suivi leurs prises de position dans l'espace public et médiatique avec une analyse de la presse, de la documentation qu'ils produisent et j'ai assisté à certaines de leurs présentations ouvertes au public. Ces analyses ont également été complétées par l'analyse de la documentation grise et notamment des rapports publics produits au nom de diverses institutions et auxquels les cabinets ont pu participer de différentes manières.

Il convient de noter également dès à présent que l'objet de mon enquête a fortement évolué depuis le début de mon contrat Cifre. En effet, je n'avais pas prévu à l'origine de m'intéresser spécifiquement aux cabinets de conseil et aux effets de leurs activités. Pour rendre compte des raisons de cette bifurcation, des contraintes auxquelles je me suis confrontée, et de la manière dont je me suis progressivement adaptée, je présente sous la forme d'un récit le cheminement que j'ai suivi.

C'est en 2016, à l'issue de mon master recherche à Sciences Po Bordeaux que je me mets à la recherche d'un financement en Cifre pour une thèse portant sur la « gouvernance de la *smart city* ». J'avais déjà réalisé un mémoire en master 2 sur ces questions et interrogé à cette occasion un agent de Bordeaux Métropole qui avait apprécié nos échanges. Il se donne alors pour objectif personnel de m'aider à chercher ce financement et envisage même d'ouvrir un poste en Cifre à la métropole. Il me renvoie également vers le fondateur du cabinet de conseil Numurba⁶ car celui-ci « *n'a pas*

⁶ J'ai anonymisé le cabinet qui m'a accueilli en Cifre ainsi que l'ensemble des consultants

d'argent mais il connaît tout le monde ». Je rencontre alors Vincent C., le fondateur et lui présente mon projet. Il se dit intéressé lui-même par le dispositif de la Cifre mais me donne également le contact d'un agent de la Caisse des Dépôts et Consignations que je rencontre et qui se montre aussi favorable au projet (il faut souligner qu'en mobilisant les termes de « gouvernance » et de « *smart city* » je dispose de tous les *buzz words*). Malgré ces premiers échanges encourageants, les choses traînent en longueur et je finis par me mettre d'accord avec Vincent C. pour commencer à travailler comme consultante dans son cabinet sous un statut d'auto-entrepreneuse à partir de mai 2017.

Du fait de ces atermoiements, le contrat de thèse Cifre ne début qu'en mai 2018, un an après mon arrivée dans le cabinet. J'ai donc commencé à me socialiser au métier du conseil avant l'inscription en thèse. Cette première année à temps plein me permet d'acquérir le jargon et des méthodes de travail. Ma socialisation en tant que consultante est donc antérieure à mon entrée dans le monde universitaire. En outre, je travaille dans le bureau parisien de l'entreprise alors que mon laboratoire est à Bordeaux ce qui limite ma socialisation au monde et aux codes de la recherche. Les caractéristiques du cabinet, son territoire professionnel, ses prestations, son modèle économique et son organisation font partie intégrante de l'analyse de cette thèse et seront précisées tout au long de ce manuscrit. Il est toutefois nécessaire de présenter déjà un certain nombre d'éléments. Le cabinet a été créé peu de temps avant mon arrivée, en décembre 2015. Il propose une activité technique et de conseil en direction des acteurs publics urbains et se présente comme un cabinet spécialisé en *smart city*. Lorsque j'arrive dans l'entreprise, l'équipe conseil est composée de quatre consultants dont le fondateur. La jeunesse du cabinet, sa petite taille et son positionnement sur un marché non stabilisé voire en pleine émergence le différencient assez fortement des cabinets de conseil qui font l'objet des travaux que j'ai repérés dans la littérature.

Le projet de recherche que je dépose début 2018 prévoit de réaliser une comparaison de cas de projets dits « Smart » menés par des collectivités territoriales. Je souhaite observer la conception voire la mise en œuvre de ces projets grâce à ma position de consultante. Lors de la première année j'ai en effet accompagné intensément – presque à temps plein – un projet mené par une région française et j'espère alors pouvoir bénéficier de cette même situation d'observation sur d'autres projets numériques. Cet objectif s'est confronté à plusieurs difficultés. D'une part, étant moins présente en entreprise (60% du temps la première année du contrat, 50% la seconde et 40% la dernière), je ne suis pas aussi « investie » dans l'accompagnement des projets suivants.

D'autre part, l'activité du cabinet se composant principalement de « petites missions » courtes, ma participation ne me donne pas accès à des situations d'observation aussi privilégiées que lors de mon premier terrain. Enfin, alors que je souhaite observer des recompositions territoriales, la position de conseil m'offre finalement une visibilité restreinte de l'intérieur des administrations. Mener à bien le projet prévu aurait donc nécessité des enquêtes de terrain lourdes à côté de mon travail de consultante déjà très chronophage. Face à ces contraintes, je décide de réorienter mon enquête vers l'analyse du travail du cabinet qui m'accueille. J'ai commencé à questionner son rôle dans les entretiens menés avec des agents des collectivités clientes et avec les consultants du cabinet mais sans prévoir d'en faire l'élément central de mon analyse. À cette époque mon objectif est principalement de m'intéresser aux effets des activités des cabinets de conseil sur l'action publique et sur le développement du marché de la *smart city*. Mon hypothèse principale porte sur le rôle de conseil dans le développement et l'ouverture du marché des produits numériques. En outre, le cabinet se présentant comme au service de la « souveraineté » des acteurs publics, je formule l'hypothèse que ce discours était un « argument de vente » tenu en direction des collectivités dans un objectif de développement commercial. Avec mon changement d'orientation, je souhaite désormais développer ces hypothèses et leur donner une place centrale dans mon travail. Ce changement de direction dans mon travail ne suscite ni désaccord ni inquiétude dans l'entreprise. Au contraire, le fondateur facilite mon accès aux clients que je souhaite interroger⁷. Je décide alors de lancer de nouveaux entretiens, avec des consultants arrivés plus récemment à Numurba, avec des clients du cabinet puis avec des fondateurs de cabinets « concurrents ».

Or, entre la première et la seconde vague d'entretiens avec les consultants de Numurba, les choses ont évolué. Je suis dans l'entreprise depuis environ 3 ans, j'ai commencé à créer des liens proches avec mes collègues, certains étant même devenus des amis. Des conflits ont commencé à opposer les salariés (dont je fais partie) à la direction de l'entreprise notamment autour des conditions de travail et de l'organisation du cabinet

⁷ Ce point me permet de spécifier une particularité de ma situation par rapport à d'autre doctorant en Cifre à savoir l'absence de regard de l'entreprise sur mon travail de recherche. Dans mon cas, « *la Cifre relève d'une embauche subventionnée plutôt que de l'intérêt pour une recherche* » (Petit 2023) ce qui me laisse très libre de mon travail mais pose des difficultés de réflexivité méthodologique sans doute accrue.

(j'analyse cette situation dans le chapitre 4 de cette thèse). Cette situation a eu deux effets directs sur les analyses que propose cette thèse. En premier lieu, l'organisation développe à cette époque un constant « souci de soi ». Les discussions autour du travail et de l'organisation de l'entreprise sont incessantes, que ce soit entre consultants ou entre les consultants et la direction (et sans doute au sein de la direction). C'est ce qui me conduit finalement à m'interroger sur les caractéristiques « internes » du cabinet en plus des effets de son activité sur lesquelles portent mes premières interrogations. En second lieu, le ton des entretiens menés avec les jeunes consultants et les propos recueillis sont le reflet de cette situation de conflit et de mécontentement. En effet, s'ils ne proposent jamais un tableau « tout noir » du cabinet et se défendent même de n'y voir que du négatif, les jeunes consultants développent une posture (très) critique qui rend compte des attentes, souvent déçues, qu'ils ont envers leur travail. Or je ne trouve pas dans la littérature scientifique portant sur les consultants de réponse à cette intrigue qui me semble fondamentale et qui me semble expliquer en partie expliquer les dissonances que je retrouve dans les entretiens : pourquoi diable devenir consultant si c'est pour travailler « pour » le public ?

Si je prends au sérieux « l'esprit public » des consultants c'est donc parce qu'eux le prennent très au sérieux, qu'il oriente leurs choix professionnels, qu'il est utilisé comme argument dans les conflits qui les opposent à la direction et qu'il constitue un étalon à partir duquel ils jugent la qualité de leur travail et de ses conditions. C'est donc parce que ce discours de légitimation des fondateurs des cabinets est repris et interrogé, souvent critiqué, par les salariés du cabinet qu'il m'a semblé légitime de ne pas le considérer comme un simple « alibi » au service d'intérêts économiques et de considérer qu'il pouvait avoir d'autres effets qu'il s'agissait de tracer.

Je mène en outre un peu plus tard une nouvelle vague d'entretiens avec des clients du cabinet. Je souhaite en particulier tester l'hypothèse des effets du discours « commercial » du cabinet de conseil en interrogeant les clients sur les particularités attribuées au cabinet par rapport à d'autres acteurs du conseil. Cependant, en m'entretenant avec eux, je m'aperçois que cette prétention des cabinets à œuvrer pour l'intérêt général et au service de la capacité politique des acteurs publics urbains est, au mieux, accueillie avec surprise – ils ne le savaient pas –, au pire, avec réticences. Pour les clients finalement, cet « esprit public » est bien moins sérieux. Ils perçoivent bien des « différences » entre Numurba et de grands cabinets de conseil mais celles-ci sont davantage liées à des compétences professionnelles qu'à des « valeurs » particulières. Ce

résultat est pour moi une surprise et me conforte dans mon souhait d'interroger ce que produit finalement cet « engagement » au service de l'intérêt général. Cet « esprit public » semble en effet davantage servir des enjeux internes, de recrutement, d'implication dans le travail, voire d'autojustification, que des objectifs commerciaux.

Par ailleurs, ma position de participation observante me permet de rendre compte de la mise en pratique, ambivalente et souvent complexe de ces revendications. Mon travail en tant que consultante me permet ainsi de me rendre compte des contraintes inhérentes à la position professionnelle - le rapport avec le client, avec la direction, les livrables à produire, les délais à respecter – et les dissonances qu'elle peut générer - les incertitudes et les sentiments d'incompétence, les abandons « idéologiques » et les désinvestissements - mais aussi les « joies » qu'elle procure - les succès des missions et les félicitations, l'ambiance des bureaux et les « bières au Magenta ». Je suis en plus une des premières salariées du cabinet et j'entretiens des liens privilégiés avec son fondateur et avec le directeur conseil du bureau parisien. Cela me met en première ligne lors des conflits avec la direction. Dans une entreprise de faible ancienneté et marquée par le *turn over*, il est ainsi peu de dire que je marque mon terrain. Il m'a fallu du temps pour prendre de la distance avec cette expérience et réussir à la décrire et l'analyser mais les arguments de cette thèse restent le produit de ce vécu et de cette intériorisation du terrain. Mon « expérience incarnée » constitue un matériau important de cette enquête (Cefaï, 2003).

Toutefois, mon expérience n'est pas suffisante pour comprendre l'organisation et les effets de son activité. En effet, j'y reviendrai dans le premier chapitre, le cabinet Numurba se caractérise par la diversité de ses missions, ce qui induit des différences importantes dans le positionnement des consultants, dans les objectifs poursuivis par les clients, dans la teneur des prestations. Plutôt que de m'en tenir aux observations de « mes » missions, je mobilise donc également dans cette thèse des exemples de missions menées par mes collègues et que j'ai observées « à distance ». En effet, parce que nous sommes proches et que nous travaillons à la « mode startup » dans un *open space*, les missions menées sont fréquemment discutées collectivement, surtout lorsqu'elles posaient des difficultés. Vers la fin des entretiens menés avec mes collègues, je suis parfois revenue sur certaines missions pour approfondir ces observations à distance. Cette connaissance intime de leur travail a été utile pour mener les entretiens car j'ai pu revenir sur des points précis, des situations, des missions et cela m'a permis d'avoir des retours plus circonstanciés que les discours qui peuvent parfois être recueillis en entretien. J'ai également fait le choix de leur soumettre certaines de mes hypothèses de travail en fin

d'entretien. S'il est d'usage de faire des « retours » à l'organisation financeuse de l'avancement de la thèse, cela n'a pas été mon cas et c'est lors des entretiens que j'ai souhaité recevoir la perception de mes hypothèses. Les réactions ont été assez hétérogènes et parfois franchement en désaccord. Plutôt que de disqualifier les récusations, je cherche à les intégrer dans l'analyse pour rendre compte des contradictions qui fondent ce métier et avec lesquels les consultants s'arrangent plus ou moins bien.

C'est donc principalement par l'analyse du cabinet Numurba, son observation et les entretiens menés avec ses clients, ses directeurs et ses salariés que j'ai identifié les principaux axes de recherche de cette thèse qui s'apparente en cela à une monographie. Toutefois, à la fin du contrat Cifre en mai 2021 et après avoir quitté le cabinet, je décide de compléter ce travail par quelques entretiens complémentaires avec trois fondateurs de cabinets de concurrents et qui me paraissent a priori partager des caractéristiques communes avec Numurba : date de création, taille et spécialisation autour de l'action publique numérique urbaine. En outre, dans ma pratique de consultante, j'ai eu l'occasion de « croiser » ces acteurs, souvent parce qu'ils sont des concurrents directs du cabinet dans lequel je travaille, mais également car ils ont développé une forte visibilité sur le sujet des données urbaines et sont donc « connus ». Je formule alors l'hypothèse qu'il est possible de retrouver chez ces acteurs certaines des caractéristiques du cabinet mais aussi des différences permettant de spécifier de quoi Numurba « est le cas ». La stratégie de « comparaison » est donc fondée sur l'analyse de cas a priori très semblables. Cette stratégie me permet de circonscrire mes analyses. En effet, les cabinets positionnés ou tentant de se positionner sur le marché de l'action publique numérique étant très divers et leurs stratégies d'entrée également, proposer une analyse d'une catégorie particulière d'acteurs me semble pouvoir permettre une analyse plus dense de ceux-ci. Ces fondateurs qui m'ont accordé entre 1h30 et 2h30 d'entretien sont finalement assez fréquemment mobilisés dans cette enquête principalement pour rendre compte des positionnements commerciaux, des discours et stratégies de légitimation des cabinets et les « justifications » qu'ils donnent à leur travail. Je m'appuie notamment largement sur ces cabinets pour montrer le travail des consultants dans la mise en administration des données urbaines présenté dans le chapitre 2. La confrontation entre les « discours » et les pratiques professionnelles n'étant évidemment pas possible sans observation, certaines parties et arguments de ma thèse sont élaborés à partir du seul exemple de Numurba.

4. Présentation du plan de la thèse

La première partie de cette thèse propose un retour sur les politiques d'informatisation puis de numérisation des administrations municipales initiées en France à partir des années 1970 tout en les inscrivant dans l'évolution de l'industrie du numérique. Elle met en évidence la progressive émergence d'intermédiaires, les entreprises de services numériques, se positionnant entre les acteurs publics et les constructeurs informatiques. Les cabinets de conseil satellites s'inscrivent dans la continuité de ces organisations tout en s'en distinguant par la revendication d'une identité et d'une expertise plus politique que strictement technique (chapitre 1).

Situés dans les trous noirs de l'action publique, ces acteurs n'en produisent pas moins un travail politique que rend visible cette enquête. Ils contribuent ainsi activement au cadrage de l'action publique numérique et à son évolution, en participant notamment à la mise en administration de l'enjeu des données urbaines dans la ville numérique (chapitre 2).

La deuxième partie de la thèse interroge le rôle des cabinets de conseil satellites dans l'action publique urbaine. Elle rend premièrement compte des attentes spécifiques des acteurs publics à leur égard. Pour répondre aux incertitudes générées par l'émergence d'un domaine d'intervention, la ville numérique, les acteurs publics urbains se tournent vers ces cabinets privés principalement en raison de leur spécialisation dans l'action publique. Dans un contexte de raréfaction des capacités publiques d'expertise, ils sont en effet perçus comme des ressources permettant la circulation des compétences, des retours d'expériences et des « bonnes pratiques » produites dans d'autres contextes locaux. Il est alors attendu de ces cabinets qu'ils opèrent une forme de mise en commun des effets d'apprentissage que génère la prise en main de nouveaux objets d'action publique (chapitre 3).

A travers l'analyse d'un de ces cabinets, cette thèse donne à voir les traductions organisationnelles de ce positionnement commercial. Dans le cadre d'un périmètre professionnel peu stabilisé et victime de ses propres contradictions, le cabinet peine à produire un processus de rationalisation du travail et à stabiliser son modèle économique (chapitre 4).

La dernière partie propose de prendre au sérieux les « valeurs » revendiquées par les cabinets de conseil satellites en interrogeant leurs effets réels sur les pratiques de travail et sur les missions menées. Dans un contexte de reconfiguration des rapports publics privés dans la ville numérique, ces cabinets légitiment leurs activités et leurs accompagnements par la défense d'une « souveraineté publique » menacée par le capitalisme numérique. Ils se situent ainsi du côté de l'intérêt général (chapitre 5).

Ce travail d'équilibriste se lit dans leur rapport au marché des services numériques et dans le travail d'intermédiation qu'ils mènent. Tout en défendant un rôle de moralisation et d'encadrement de ce marché, ils participent *in fine* à la dynamique de numérisation de l'action publique numérique. C'est dans ce paradoxe que se donne à voir toute la complexité de l'application des valeurs au travail (chapitre 6).

PARTIE I : (IN)VISIBLES, LES INTERMÉDIAIRES DES POLITIQUES PUBLIQUES NUMÉRIQUES

Chapitre 1 : Entre l'industrie numérique et les acteurs publics urbains : les intermédiaires invisibles

Ce premier chapitre s'intéresse à l'évolution de l'action publique numérique, depuis les premiers projets informatiques publics jusqu'à l'émergence des cabinets de conseil spécialisés dans l'action publique numérique au milieu des années 2010. Il poursuit différents objectifs.

Premièrement, il propose de questionner la « rupture » de la *smart city* en l'inscrivant dans la trajectoire plus longue de l'informatisation des administrations et de l'évolution de l'industrie du numérique. L'entrée des technologies informatiques et de communication en ville est en effet antérieure à la popularisation de l'expression de *smart city*. Dès 1992, G. Dupuy conclut d'ailleurs son ouvrage sur « l'informatisation des villes » par un appel et une prédiction de l'émergence de « ville intelligente » utilisant les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour gérer les administrations et les fonctions urbaines (Dupuy, 1992). Or, la « préhistoire » de la *smart city* est assez peu intégrée dans les travaux portant sur cette dernière. Ce manque découle sans doute en partie d'une relative rareté des travaux portant sur la question de l'informatisation des villes avant les années 2010 (Bernardin & Jeannot, 2019). Pour retracer cette histoire, il est alors nécessaire d'articuler plusieurs champs de recherche qui sont parfois peu mis en lien. Il existe un nombre important de travaux retraçant l'histoire des innovations technologiques, l'invention puis la miniaturisation des ordinateurs, le développement des infrastructures de télécommunication et l'histoire d'internet (par exemple Breton 1990; Campbell-Kelly et Garcia-Swartz 2015). Dans ces travaux, lorsque les acteurs publics sont intégrés dans l'analyse, c'est surtout pour leur rôle dans le financement de la recherche et développement, davantage que pour documenter leurs propres usages des technologies. Un second type de travaux, peu fréquent, porte sur le développement de l'informatique dans les administrations (entre autres Attour et Longhi 2014; E. Dagiral 2007a; Dupuy 1992, 1993; Schirrer 2007) et intègre rarement les évolutions économiques du secteur. Ces types de littérature sont, par ailleurs, très peu mis en lien. Ils ont toutefois un point commun : leur absence d'intérêt pour les Entreprises de

Services Numériques (ESN)⁸. Ces entreprises ont pourtant une place centrale dans l'industrie numérique (Yost, 2017). Elles proposent en effet de nombreux services à leurs clients : conseil, ingénierie, conception, développement, etc. ; et certaines sont de grands groupes internationaux tels qu'Accenture, Capgemini, IBM ou encore Sopra Steria ou Atos pour ne citer que les plus présentes en France.

C'est ici que se situe le deuxième objectif de ce chapitre puisqu'il propose d'intégrer ces acteurs « intermédiaires » dans l'histoire de l'industrie du numérique et de la numérisation de l'action publique. Leur absence dans la littérature est en effet d'autant plus étonnante en France que les ESN françaises ont joué un rôle important dans le développement des politiques d'informatisation des administrations. En effet, les prestations informatiques constituent une part très importante du recours à des prestations intellectuelles privées par les pouvoirs publics, tant au niveau national qu'au niveau local (Abiker, 1996; Woillet et al., 2022). La Cour des Comptes évalue ainsi à 668 millions d'euros le budget de l'État consacré aux prestations informatiques en 2021 (Bertrand, 2023). Or, l'histoire des ESN permet - à travers l'analyse de leurs périodes de croissance et de turbulences ou des transformations de leurs activités et de leurs modèles économiques – de comprendre la construction de l'action publique numérique selon un autre angle de vue. Pour rendre compte des évolutions commerciales et économiques de ces acteurs, il faut se tourner vers une littérature encore très parcellaire présentant leur histoire, leurs modèles économiques ou leurs organisations, mais qui a le défaut de les mettre très peu en lien avec les évolutions de l'informatique publique (Berrebi-Hoffmann, 2006; Bret, 2005; Lanciano, 1996; Yost, 2017).

Revenir sur cette « préhistoire » permet également d'interroger ce que change, et ce que ne change pas, la *smart city* dans l'industrie numérique. En effet, les chercheurs ont plus fréquemment étudié ce que la popularisation de l'expression avait fait aux capitalismes urbains en documentant notamment la concurrence que les opérateurs

⁸ Précision que ce qualificatif « d'entreprise de services numériques » est relativement récent puisqu'il date de 2013. Avant cela, ces acteurs étaient désignés de « société de services en ingénierie informatique » (SII ou SSII) ou même de « société de services et de conseils en informatique » (SSCI) avant les années 1980.

urbains traditionnels ont opposée aux grandes firmes technologiques (Picaud, 2020). Tout en m'appuyant sur ces travaux, je propose de les compléter en analysant la résistance du marché de l'intermédiation entre les sociétés américaines éditrices de logiciels et les acteurs publics urbains. J'intègre donc, dans l'analyse l'évolution de l'action publique numérique, les luttes concurrentielles que se livrent les acteurs marchands de l'industrie numérique. Plus précisément, je défends l'idée que si les firmes technologiques ont « échoué » à s'imposer comme interlocuteur direct des gouvernements, c'est aussi en raison de l'existence d'un espace intermédiaire historiquement institutionnalisé entre l'industrie numérique et les acteurs publics, espace occupé notamment par les ESN.

Enfin, à travers l'étude du cas de Numurba, ce chapitre montre la manière dont certains acteurs ont pu se « servir » de la popularisation du terme de *smart city* et du développement de ses critiques pour tenter de développer de nouvelles activités marchandes. Le cas de Numurba a toutefois ceci de spécifique que l'entreprise connaît un fort déplacement de son activité commerciale. À travers l'analyse des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du modèle économique imaginé par son fondateur, cette histoire entrepreneuriale documente la recomposition du marché des prestations informatiques et l'émergence de nouveaux acteurs intermédiaires de conseil.

Ce chapitre s'organise en trois temps.

Dans un premier temps, je reviens sur l'histoire de l'informatisation des administrations en montrant pour chaque étape le rôle pris par les ESN. Dans un second temps, je m'intéresse à la popularisation du mot d'ordre de la *smart city* et à l'échec rencontré par les firmes technologiques pour s'imposer comme des interlocuteurs directs des gouvernements urbains. Enfin, je présente la trajectoire commerciale du cabinet Numurba.

1. L'informatisation progressive des administrations municipales et le « marché captif » des ESN

« Mais enfin quelle belle histoire en 40 ans de vie des SSII ! Syntec informatique faisait état récemment de leur poids à la fin 2002 : avec 285 000 personnes, elles ont réalisé 20,7 Md€ de

chiffre d'affaires en France, c'est-à-dire deux fois plus qu'en 1996 et 25 fois plus qu'en 1978 ! »

(Bret, 2005)

Dans un premier temps, ce chapitre revient sur la « préhistoire » de la ville numérique, avant la popularisation du mot d'ordre de la *smart city*. En articulant les évolutions de l'action publique et de l'industrie numérique, je distingue trois périodes et, pour chacune, je précise le rôle joué par les ESN mais aussi la manière dont ces évolutions affectent leur modèle économique.

Des précisions sémantiques sont toutefois nécessaires avant de commencer. Jusqu'aux années 2000, les acteurs et les observateurs parlent plus volontiers d'« informatique » pour désigner les « nouvelles technologies ». Le terme de « numérique » s'impose au cours des années 2000 lors de la rencontre de l'informatique et des « réseaux ». J'ai décidé de suivre ces conventions et j'utilise donc le terme d'« informatique » pour évoquer la période d'avant les années 2000 puis de « numérique » pour la période suivante. Pour rendre compte des continuités, j'utilise cependant tout au long de la période l'expression « d'industrie numérique » pour désigner l'ensemble des marchés et des acteurs dont l'activité porte sur les produits les suivants : le matériel informatique et numérique (le *hardware*), les logiciels (les *software*) mais aussi les prestations de services, de conseils et d'assistance. Nous le verrons, c'est sur ce dernier marché que se positionnent les ESN.

L'objectif des prochains développements est de succinctement retracer l'histoire de la numérisation des gouvernements urbains et de l'action publique urbaine et de mettre en lien ces évolutions avec celles de l'industrie numérique. Je distingue trois périodes.

Une première qui va des années 1960 à la fin des années 1970, au cours de laquelle apparaissent les premiers projets d'informatisation des grandes organisations publiques. L'industrie numérique est alors largement monopolisée par les « constructeurs » mais les premières ESN apparaissent en France à cette époque. Une seconde qui court de la fin des années 1970 jusqu'à la fin des années 1990, lors de laquelle on assiste à une démocratisation de l'informatique de gestion dans les administrations municipales et au développement du marché des logiciels. L'ouverture du marché informatique des administrations municipales est alors un facteur de fort développement des ESN qui

s'implantent largement dans les collectivités. Enfin, à partir de la fin des années 1990, la démocratisation d'Internet marque la rencontre entre les réseaux et les technologies informatiques. Les projets d'administration électronique se massifient dans les collectivités locales. Ces évolutions dynamisent le marché des ESN qui entrent dans une phase d'internationalisation et se rapprochent du monde du « conseil ».

1.1. Des années 1960 aux années 1970 : Les ESN entre l'État et les constructeurs informatiques

Les premiers véritables ordinateurs apparaissent au milieu des années 1940. Leur développement est financé par le complexe militaro-industriel américain. La taille et le poids de ces super calculateurs permettent de rendre compte de la rareté de ces ressources. Dominique Boullier rappelle ainsi que l'ENIAC, un des premiers ordinateurs pèse « *trente tonnes, comporte 18 000 lampes, et 30 000 commutateurs pour réussir à réaliser 330 multiplications par seconde* » (Boullier, 2019). Leur taille et leur coût réservent l'usage de ces machines aux grandes firmes et au monde militaire. Tous les pays ne sont d'ailleurs pas logés à la même enseigne et le premier ordinateur n'arrive en France qu'en 1955. Progressivement, le matériel informatique se miniaturise et les coûts diminuent - quoique de manière relative dans un premier temps - et son usage se diversifie.

C'est ce qui permet d'initier le développement de l'informatisation des administrations publiques qui commence en France de manière très progressive entre les années 1960 et 1970. Des projets informatiques visant à améliorer l'efficacité de l'action publique sont lancés : gestion du personnel, gestion du matériel, statistiques publiques (Huet, 1978). Les technologies informatiques sont alors utilisées pour des objectifs de performance et de gestion interne des administrations. L'objectif principal poursuivi est celui de la « rationalisation » du travail administratif à une époque où naît le « *souci de soi* » de l'État et « *l'idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration* » (Bezes, 2009)⁹. La promesse de ces premiers projets consiste principalement à permettre l'automatisation des tâches redondantes et à augmenter les gains de productivité, justifiant ainsi les investissements initiaux (Dagiral 2011). Les gros ordinateurs de cette époque

⁹ Bien que l'on sache depuis que ces objectifs managériaux de performance et de rationalisation peuvent être au moins partiellement détournés par les utilisateurs des outils informatiques (Nonjon & Marrel, 2015)

restent toutefois onéreux et massifs et les systèmes fonctionnent selon un modèle centralisé dans lequel les ordinateurs centraux, les *mainframes*, concentrent toute la puissance de calcul de l'organisation. Les utilisateurs y accèdent par le biais de terminaux sans puissance de calcul locale. Le modèle des gros ordinateurs reproduit alors un fonctionnement centralisé et hiérarchique compatible avec celui des organisations publiques.

Cette période est celle du « *règne des constructeurs* » (Figer, 2005) qui dominent l'industrie informatique. Ils fournissent à la fois le matériel, le logiciel et l'assistance. Plus précisément même : c'est le règne des constructeurs américains, au premier rang desquels IBM, qui domine l'ensemble de l'industrie mondiale. Dès les années 1950, IBM détient un « *leadership commercial total, en quasi-monopole mondial, sur les grands calculateurs des États, des administrations, voire des entreprises* » (Boullier, 2019). D'autres pays, dont la France, tentent de contrer cette domination mais avec des succès mitigés (Breton, 1990; Campbell-Kelly & Garcia-Swartz, 2015).

En France, ce sont les ESN françaises qui vont paradoxalement bénéficier de cette domination américaine sur le marché de la construction informatique. En effet, « *pour l'État français, il était impensable de confier les travaux d'ingénierie informatique de l'Espace ou de la Défense à des multinationales américaines, ce qui nécessitait des intermédiaires nationaux. Les premières SSII ont saisi cette opportunité qui leur a permis de générer l'essentiel du chiffre d'affaires nécessaire à leur début et d'acquérir une certaine expertise technique.* (Lanciano, 1996). Ainsi, face à l'échec de l'industrie de la construction informatique européenne, les ESN sont progressivement perçues par les pouvoirs publics comme les champions français que l'administration doit favoriser par ses stratégies d'achat. Le 6^{ème} plan Calcul de 1971 annonce alors qu'il est attendu des administrations françaises qu'elles favorisent, par leurs commandes, le développement d'une industrie française balbutiante en devenant un « marché captif » profitant à ces « sociétés de services et de conseils en informatique » (Eveno, 1996). Scott T. Davis et ses co-auteurs vont jusqu'à affirmer que « *ce sont pour ainsi dire les administrations et les entreprises publiques qui ont donné naissance aux premières SSII indépendantes. En effet, elles ont souvent confié à de jeunes sociétés créées ex nihilo leurs projets informatiques pour satisfaire leurs besoins en informatisation.* » (Davis et al., 1995)

Les ESN utilisent deux stratégies principales pour justifier de leurs interventions auprès des acteurs publics. D'une part, elles valorisent une double expertise, technique et organisationnelle. D'autre part, elles participent à la « démonétisation » des compétences détenues dans les administrations et légitiment ainsi les pratiques d'externalisation.

En premier lieu, donc, les ESN se présentent comme des intermédiaires maîtrisant à la fois les compétences « techniques » et comprenant les spécificités et les attentes des organisations clientes. Elles défendent auprès de ces dernières le besoin d'adapter les logiciels génériques fournis avec le matériel pour qu'ils correspondent à leurs spécificités. Leurs représentants affirment que *« l'intelligence apportée par les programmes n'est plus générique ; elle est spécifique pour chaque client, adaptée à son organisation. Le software d'application requiert une connaissance intime des problèmes de l'entreprise »* (Rocquigny 2015 p75). Cette stratégie commerciale leur permet d'intervenir *« en amont des projets informatiques (schéma directeur, stratégie informatique, etc.), puis en développant progressivement leur maîtrise d'œuvre sur l'ingénierie informatique d'ensemble »* (Lanciano, 1996).

En second lieu, leur intrusion progressive dans les administrations passe par un travail cognitif visant à délégitimer les compétences déjà présentes, justifiant ainsi l'emploi de ressources humaines rares, qu'elles sont seules en mesure de leur fournir. Cette stratégie passe par la construction discursive d'une « rupture » majeure produite par les ordinateurs. Cette stratégie commerciale est d'autant plus frappante qu'elle est opposée à celle poursuivie par les constructeurs informatiques. En effet, il est utile de rappeler que les premiers ordinateurs prennent la suite d'une précédente génération de machines de traitement de l'information, les mécanographes, fonctionnant grâce à un système de cartes perforées qui étaient également commercialisés par les constructeurs informatiques. En France, les premiers mécanographes sont introduits dans l'administration sous l'impulsion du ministère des finances à partir des années 1930 et dans un objectif affiché de modernisation des administrations et de performance (Cherif, 2014). Les agents des bureaux « Organisation et Méthodes » étaient alors perçus comme les « modernisateurs à petits pas » de l'État (Neumann, 2022). Les constructeurs informatiques présentent à l'époque les ordinateurs comme une continuité, une nouvelle génération de ces outils et méthodes de modernisation. Au contraire, les dirigeants des ESN construisent des récits qui insistent sur une transformation de « nature », de « philosophie » ou de « méthode » entre la mécanographie et les ordinateurs en véhiculant un logos gestionnaire (Rocquigny, 2015). Les ESN proposent donc, avec d'autres, un

cadre intellectuel qui voit dans l'informatique une « révolution ». Elles « radicalisent » le récit produit par les constructeurs (Neumann, 2022). Ce cadrage présente alors la transformation de l'administration par l'outil informatique comme « *une action publique sans compétence* » (Baudot, 2009). Ce discours permet évidemment de justifier les pratiques d'externalisation. En outre, les règles de l'emploi public complexifie le recrutement d'informaticiens au sein des administrations et les ESN profitent de « *l'impossibilité pour les administrations et les entreprises publiques de rémunérer au prix du marché les informaticiens pour s'implanter dans ces organisations* » (Lanciano, 1996). Elles deviennent alors des prestataires incontournables.

Toutefois, si le discours de la « rupture » que ces entreprises portent fonctionne, c'est aussi qu'il s'inscrit dans des luttes internes à l'administration. Les ESN s'insèrent ainsi dans la « configuration de réforme » portée notamment par le ministère de l'Intérieur qui cherche à faire valoir ses positions dans le pilotage de l'informatisation administrative contre le ministère des Finances, alors en position dominante. Pour le ministère de l'Intérieur : « *présenter l'informatique comme une rupture c'est donc en partie vouloir sortir l'entreprise de réformes administratives du sentier de dépendance dans laquelle la mécanographie l'avait engagé* » (Baudot, 2013). Par un effet ricochet, les luttes internes à l'administration centrale favorisent progressivement l'autonomie des collectivités dans le déploiement de leurs politiques informatiques. Certaines villes, les « pionnières », se lancent alors dans des expérimentations et des projets informatiques ambitieux sous la rhétorique du progrès et de l'anticipation : « *La ville de Toulouse ne saurait rester à l'écart de cette révolution de notre temps* » (1970, maire de Toulouse cité in Eveno 1996) annonce le maire de la ville. Les balbutiements de l'informatisation des administrations municipales profitent dans un premier temps aux constructeurs américains qui ont été les premiers à approcher les collectivités locales : « *Les constructeurs d'ordinateurs ont été les premiers à aborder ce secteur. Pour faciliter la vente de leur matériel, certains ont réalisé avec la contribution de communes pilotes, des programmes standards pour les applications les plus courantes (paie, comptabilité, élection). Cet apport de logiciels de base dont les autres communes ont pu bénéficier, les a en contrepartie rendus tributaires des constructeurs* » (Claudine Panchetti 1979 cité in Baudot 2009) ». Il faudra attendre les décennies suivantes pour que les administrations municipales deviennent elles-aussi les terrains de chasses des ESN.

1.2. A partir des années 1980 : les ESN à l'assaut de la micro-informatique locale

La fin des années 1970 et le début des années 1980 voient arriver plusieurs évolutions informatiques majeures : la miniaturisation des semi-processeurs et l'invention des interfaces graphiques puis de la souris. Ces dernières inventions permettent de commander l'ordinateur sans saisir de lignes d'instruction. L'utilisation des ordinateurs n'est plus réservée à ceux qui maîtrisent les langages de programmation. C'est le développement de « l'informatique personnelle » et l'invention du premier Mackintosh d'Apple et des *Personal Computer* (PC) d'IBM.

C'est à cette époque que l'on peut tracer avec Schirrer le passage d'une « grosse informatique de l'État » à celle d'une « micro-informatique locale » (Schirrer, 2007). En effet, si les très grandes villes mettent en place les premiers programmes d'informatisation dès les années 1970, ce mouvement se généralise dans la plupart des collectivités à partir des années 1980 avec le développement de la micro-informatique et la baisse des prix du matériel (Bonin, 1988). Dans les années 1990, quelques travaux cherchant à réaliser une forme de panorama général attestent de ce développement de l'informatique locale (Dupuy, 1992; Eveno, 1996). En 1993, Gabriel Dupuy note ainsi que « *la quasi-totalité des villes de plus de 10 000 habitants ont informatisé la gestion des fichiers électoraux, la comptabilité et la gestion de la paie du personnel. [...]. Des applications plus nouvelles se répandent rapidement. En 1991 plus de 75% des villes de plus de 100 000 habitants avaient informatisé la gestion des permis de construire et de l'urbanisme. Le taux dépasse 40% pour les villes dont la population est comprise entre 10 000 habitants et 100 000 habitants. L'état civil est traité par l'informatique dans la plupart des grandes villes et dans plus de la moitié des villes moyennes. En 1989 plus de 50% des villes dépassant 100 000 habitants diffusaient une gazette municipale par télématique, tandis que 40% des villes de plus de 100 000 habitants étaient équipées de panneaux d'information électronique* » (1993, p.94). La diversité des applications informatiques listées atteste de la diffusion grandissante des logiciels de gestion. Les territoires urbains se caractérisent toutefois par une grande hétérogénéité dans la mise en œuvre de leurs « informatisations », que ce soit dans les projets mis en œuvre, les « expérimentations » (Dupuy, 1993), mais aussi par l'organisation interne de la fonction informatique, qui peut être externalisée ou internalisée selon les cas (Eveno, 1996). En tout état de cause, ce

mouvement d'ouverture du marché des administrations locales et notamment celui des villes moyennes a été un facteur majeur de développement des ESN en élargissant largement la demande en prestations informatiques (Schirrer, 2007).

Le développement de l'usage des logiciels de gestion par les administrations municipales permet également de mettre l'accent sur un changement majeur qui affecte l'industrie informatique au cours des années 1980 : le développement massif d'un marché des logiciels. Rappelons que cette évolution ne va pas de soi. Dans les premiers temps de l'informatique, ce sont les constructeurs informatiques qui fournissent à la fois le matériel, les logiciels et l'assistance informatique. Seul le matériel informatique, les gros ordinateurs aux prix faramineux, font l'objet de transactions commerciales. Les logiciels destinés à leur fonctionnement sont fournis avec le matériel et les utilisateurs sont libres de les modifier pour les adapter à leurs usages, soit par eux-mêmes soit en faisant appel à des prestataires extérieurs. En 1969 cependant, la décision d'IBM de « *l'unbounding* » transforme l'industrie. Après la perte de plusieurs procès pour abus de position dominante, l'entreprise décide de séparer la vente du matériel et des logiciels. C'est à partir de cette période que se développe le marché des logiciels et celui-ci prend une place grandissante dans l'industrie informatique à mesure de la baisse du coût du matériel. L'émergence et le développement de ce marché s'appuient notamment sur un mouvement de renforcement des droits de propriétés intellectuelles sur les « créations de l'esprit » dans les années 1980. C'est ce que James Boyle nomme le « *second mouvement des enclosures* ». (Boyle, 2003). Sébastien Broca définit ce mouvement comme « *une grappe de transformations conjointes [qui] opère en vingt ans un renforcement notable de la propriété privée sur les créations de l'esprit. Allongement de la durée des droits d'auteur et des droits voisins, brevetabilité étendue au vivant et (aux États-Unis) aux programmes informatiques, accords internationaux obligeant les pays du Sud à respecter les brevets sur les médicaments, nouvelles lois pour protéger les prérogatives des détenteurs de droits sur Internet* » (Broca, 2021). Cela conduit également à la « fermeture » des « codes sources » des logiciels que les utilisateurs ne peuvent plus modifier et au lancement des mouvements de résistance que sont ceux de l'open source et du free software (logiciel libre) sur lesquels je reviendrai. L'industrie du logiciel se segmente alors en trois activités principales : l'édition du logiciel, le « conseil-assistance » et l'infogérance qui désigne la prise en charge des ressources informatiques d'un client.

Cette transformation de l'industrie affecte durement le marché des ESN qui rentre dans une période de turbulences économiques. En effet, les entreprises américaines, au premier rang desquelles se trouve toujours IBM, deviennent des « sociétés de service » pour compenser la baisse de leurs revenus liés à la chute des ventes de matériel. Elles industrialisent alors un marché de logiciel fonctionnant encore sur des pratiques proches de l'artisanat et lancent les premiers « progiciels » qui désignent des logiciels professionnels destinés à une large clientèle. Alors qu'auparavant, les logiciels étaient produits de manière spécifique pour chaque client, ils deviennent désormais des biens standardisés. Dans les années 1990, on assiste par exemple au développement massif des progiciels ERP (Entreprise Ressources Planning) désignant des outils de gestion centralisée et transverse des organisations publiques et privées (Thine, 2014). En France, l'entreprise allemande SAP, fondée par cinq anciens employés d'IBM, inonde le marché des collectivités françaises. Cette concurrence accrue pour les ESN marque une période de mutations qui les conduit entre autres à se lancer elles-mêmes dans la production de progiciels et à professionnaliser leurs méthodes de travail (Lanciano, 1996). Cette dynamique favorise les « grandes » ESN et les rachats d'entreprises concurrentes. C'est finalement l'ère de la croissance pour les « leaders » : Capgemini, la SEMA, Atos (Bret, 2005). Les entreprises commencent à se spécialiser sur certains types de prestations (Audouze et al., 2005). La concurrence américaine et celle de SAP conduit ainsi finalement les ESN françaises à concentrer leurs activités sur la vente de prestations intellectuelles plutôt que sur l'édition et la vente de logiciels. Les ESN françaises sont toutefois également concurrencées sur leur marché par les sociétés américaines et notamment par IBM qui acquiert l'entreprise CGI.

1.3. A partir de la fin des années 1990 : les ESN et la « société de l'information »

Au milieu des années 1990, la démocratisation d'Internet - grâce à la mise en place du Web (World Wide Web)¹⁰ et à l'arrivée des premiers moteurs de recherche (Yahoo,

¹⁰ Internet désigne le réseau de télécommunication entre ordinateurs, inventé dès les années 70. Le Web désigne un nouveau mode de connexion des ressources grâce aux URL (Unique Ressource Locator).

Google, etc.) - marque une nouvelle rupture technologique qui ouvre de nouvelles promesses de modernisation de l'administration.

Soulignons que cette dynamique a été largement préparée en France par le développement de la télématique qui marque la première rencontre de l'informatique et des réseaux. Déjà, les prophètes célèbrent l'avènement d'une nouvelle société, la société de l'information pour reprendre l'expression du célèbre rapport Nora-Minc (1978). De nouvelles promesses émergent autour de transformations aussi bien internes aux administrations que dans les liens qu'elles entretiennent avec leurs usagers (Dagiral 2007). Les collectivités françaises développent de premiers services télématiques - sites d'information municipale ou locale, gazettes municipales, etc. - auxquels les usagers peuvent accéder grâce aux minitels. En 1990, 30 des 44 villes de plus de 100 000 habitants en France développent ces services (Loiseau, 1990). Ce sont les ancêtres des projets d'e-administration. Ces derniers apparaissent véritablement à partir de la fin des années 1990 et de la démocratisation d'Internet. L'administration électronique prend alors une place considérable dans l'agenda politique national (Nonjon et Marrel 2015) sans qu'il y ait pour autant, sauf quelques rares exceptions, d'obligation légale pour les communes de déployer des services « électroniques » (Attour & Longhi, 2014). Signe de cet engouement, les rapports publics se multiplient : *« La question de l'administration électronique occupe une place non négligeable dans l'agenda politique du tournant des années 1990/2000. Une dizaine de rapports administratifs ont été commandés à cette époque par les premiers ministres ou les ministres de la fonction publique Deux thèmes majeurs se dégagent de cette littérature et semblent structurer l'action des pouvoirs publics : la simplification administrative et la modernité. »* (Flichy & Dagiral, 2004). Dans ce nouveau paradigme politico-technique, les technologies numériques sont pensées comme capables de rapprocher le citoyen de l'administration (Dagiral 2007). C'est d'ailleurs également dans les années 2000 qu'émergent et se développent les premiers projets de « démocratie numérique ». Les technologies numériques sont perçues comme des moyens permettant de faire participer les citoyens aux décisions publiques face au constat de désaffection des instruments de participation déjà déployés tels que les conseils de quartier. Ces politiques permettent le développement d'un marché de la « *civic tech* » (Mazeaud & Nonjon, 2018a).

En 1997, l'État lance de nombreux programmes tel que le PAGSI (Programme d'Action Gouvernementale pour la Société de l'Information) qui marque le début officiel

de la « transformation numérique de l'État » (Vie Publique, 2021). Les collectivités ne sont pas en reste et développent, dès la fin des années 1990 et le début des années 2000, des projets divers de services d'administration électronique : développement des sites web et d'outils de messagerie ; téléprocédures de services publics ; etc. À titre d'exemple 84% de l'ensemble des communes françaises avaient un site Internet en 2007¹¹ (Fourgous, 2010). Pourtant, peu de travaux ont porté sur le développement de l'administration électronique dans les communes (Attour & Longhi, 2014). L'étude d'Attour et Longhi en 2014 permet toutefois de rendre compte à la fois du développement de l'administration locale mais également de l'hétérogénéité des situations, tant liée à la taille des communes, à leurs positions géographiques qu'à leurs compositions sociodémographiques.

Les ESN ont largement profité de cette dynamique. Sylvain Thine note que l'«engouement pour la société de l'information et pour Internet a accru la demande en prestations en nouvelles technologies » (2014). Les croissances des ESN « renouent avec des taux à deux chiffres » (Bret, 2005). La fin des années 1990 est marquée par de nouvelles entrées en bourse : GFI, Steria, Unilog etc. Les ESN entrent dans une course « à la taille, à l'internationalisation et à l'intégration verticale » (Berrebi-Hoffmann, 2006). Elles achètent les firmes d'un secteur voisin, le conseil en management, et développent alors des prestations de conseil. Elles commencent à standardiser leurs pratiques et à réaliser des économies d'échelle (Lanciano, 1996). Elles finissent par tirer leur épingle du jeu d'un marché par ailleurs en forte croissance : « Les éléments collectés auprès du Syntec informatique indiquent une croissance exponentielle des services de conseil en informatique (SSII). Passant de 9 milliards d'euros en 1990 à 22 milliards d'euros en 2005, le chiffre d'affaires des SSII a cru de 140 %. Après une croissance de 22 % entre 1990 et 1996, ce chiffre d'affaires s'envole ensuite pour doubler entre 1996 et 2005 sous l'impact de l'introduction des nouvelles technologies qui s'avèrent être le nouveau moteur de la croissance du secteur. Les majors réalisent 38 % de leur chiffre d'affaires dans ce domaine et sont donc les principales bénéficiaires de cette évolution. » (Thine, 2014). Le développement des activités de conseil réalisées par les ESN bouscule la typologie du monde du conseil au sein duquel on distinguait jusqu'alors trois secteurs :

¹¹ Mais cette proportion s'élevait à 99% pour les villes de plus de 10 000 habitants et tombait à moins de 6% pour celles de moins de 10 000 habitants (Fourgous, 2010)

le conseil en stratégie, le conseil en management et organisation de culture française et les grands cabinets d'audit et de conseil : « *En 2006, IBM global service compte 190 000 consultants répartis dans plus de 160 pays, Accenture 140 000, BearingPoint 16 000, Capgemini près de 60 000. Quels que soient leurs effectifs ces grands groupes couvrent l'ensemble des prestations depuis l'informatique jusqu'à la stratégie, en passant par l'organisation, ou le management de grands projets de restructuration.* » (Berrebi-Hoffmann, 2006). Depuis, les ESN ont continué à développer de nouvelles activités en s'adaptant aux technologies et aux nouvelles « modes » de management et de gestion.

Ce bref retour historique a permis de retracer l'entrée progressive des enjeux numériques dans les administrations municipales et de mettre l'accent sur le fait que les projets informatiques ont toujours, et à de rares exceptions près, été externalisés. En France tout particulièrement (Rocquigny, 2015), les ESN sont devenus d'importants prestataires des administrations publiques. Cette histoire montre également que ceux qui ont été désignés comme « nouveaux entrants » dans les villes tels que IBM lors de la popularisation du mot d'ordre de la *smart city* sont en réalité déjà présents au sein des administrations. Cette impression provient davantage d'un manque de travaux associant l'histoire de l'informatisation des administrations avec celle de l'évolution de l'industrie numérique. Si changement il y a, il se situe dans les promesses et les produits que les firmes technologiques souhaitent désormais vendre et, nous le verrons, dans leur tentative de s'imposer comme des interlocuteurs directs des gouvernement urbains.

2. « *Victoire intellectuelle et défaite opérationnelle* » : la *smart city* des firmes technologiques

Les prochains développements s'intéressent plus précisément à la période qui s'ouvre dans les années 2010 et qui est marquée par la popularisation du mot d'ordre de la *smart city*. Je l'ai dit en introduction, la circulation de l'expression a fait couler beaucoup d'encre en sciences sociales, et la recherche a permis de montrer que les réalisations concrètes, les appropriations locales de la notion, étaient loin de correspondre aux discours vendus par les grandes firmes technologiques. Par ailleurs, les travaux ont décrit « l'échec » de ces grandes firmes à s'imposer comme les interlocuteurs privilégiés des gouvernements urbains, en raison notamment de leur concurrence avec des opérateurs urbains installés sur les marchés de la ville (Bernardin & Jeannot, 2019; Picaud, 2020).

Tout en m'appuyant sur ces travaux, je défends l'idée que, si ces firmes ont échoué, c'est également car elles proposent une vision du marché qui remet en cause le fonctionnement de l'industrie numérique selon lequel des intermédiaires sont nécessaires pour orienter les clients et adapter « sur mesure » les produits numériques. C'est ce qui permet par la suite à un nouveau marché de l'intermédiation de se développer.

Pour cela, je m'inspire d'une interprétation issue de la sociologie économique et plus précisément, des travaux d'Emmanuelle Dutertre et de Bernard Jullien sur la résistance du modèle artisanal de la réparation automobile face à l'arrivée de nouveaux concurrents de « la grande distribution » (Dutertre & Jullien, 2015, 2016). Leurs analyses me semblent en effet reproductibles pour analyser les causes de l'échec de la stratégie commerciale des firmes technologiques. Les chercheurs proposent de déjouer une énigme : Dans les années 80, les réparateurs indépendants se voient concurrencés par de nouveaux acteurs – Norauto, Feu Vert, Midas par exemple - cherchant à reproduire le modèle « moderne » de la grande distribution pour le marché de la réparation. La « mort » de l'ancien modèle artisanal est annoncée. Or, contre toute attente, non seulement les réparateurs indépendants se maintiennent mais, après une courte période de difficultés, ils regagnent des parts de marchés. Les auteurs proposent d'expliquer l'échec du modèle de la grande distribution par la capacité des réparateurs à contester le modèle d'ajustement de l'offre et de la demande que ce modèle promouvait. Dans le modèle de la grande distribution, les ateliers présentent en vitrine des « packages » de réparation, que les clients peuvent librement choisir avec une totale transparence sur le prix. Les clients sont présentés comme capables de définir eux-mêmes leurs besoins et de se « servir » parmi des biens standardisés. Au contraire, selon les réparateurs indépendants, les clients sont dans l'incapacité de réaliser eux-mêmes ce choix en raison de sa technicité. Par ailleurs, les conseils et les choix de réparation ne sont pas « standardisables ». La compétence des professionnels est au contraire fondée sur leur capacité à comprendre les besoins particuliers des clients et à s'adapter en conséquence. La concurrence entre ces modèles s'appuie donc sur une opposition entre deux conceptions du marché de la réparation automobile et, plus précisément, sur le « *modèle d'ajustement de l'offre et de la demande* » adapté au marché (Dutertre & Jullien, 2016).

Ce modèle explicatif me semble heuristique pour comprendre à la fois l'échec de la *smart city* des firmes technologiques et l'émergence d'un marché de l'intermédiation que

vont occuper les consultants en action publique numérique. Plus précisément, je défends l'idée que la principale évolution qui s'est jouée depuis le modèle 1.0 de la *smart city* est la remise en cause du caractère standardisé des produits numériques et, par conséquent, de la capacité des clients publics à se passer d'intermédiaires de conseil. Les concurrents des firmes technologiques leur ont opposé le caractère « singulier » (Karpik, 2007) des projets de politiques publiques, dont la valeur se négocie en fonction de critères de jugement personnalisés, en fonction des territoires. L'évolution de la ville numérique depuis la *smart city* 1.0 peut ainsi se comprendre comme un « *processus de singularisation* » (Mallard, 2011) qui permet au marché du conseil et de la prescription de se développer par la suite.

Pour rendre compte de ce processus, je précise dans un premier temps ce que je désigne de *smart city* 1.0 et montre, à travers l'exemple d'IBM que la promotion de ce modèle par les firmes technologiques passait par des stratégies visant à standardiser, désintermédier et désurbaniser les projets numériques des collectivités. Dans un second temps, je propose d'expliquer son échec par son incapacité à se positionner comme un intermédiaire direct légitime et capable d'assurer la confiance des administrations dans les produits numériques.

2.1. La smart city 1.0 : standardisation, désintermédiation, désurbanisation

Avant de s'intéresser aux stratégies commerciales des firmes, il est nécessaire de préciser la manière dont je définis la *smart city* 1.0. Dans ce travail, cette expression désigne le modèle urbain que les grandes firmes technologiques – au premier rang desquelles se situent IBM et Cisco – ont tenté d'imposer au début des années 2000. Robert Goodspeed en propose une définition générale tirée de l'analyse des discours de promotion de ces firmes et que je reprends à mon compte. Il résume : « *Une ville intelligente cherche à rendre efficaces ses services urbains et leurs systèmes grâce à leur pilotage et leur contrôle en temps réel. La ville est alors un système à optimiser ou à faire fonctionner de manière efficiente. Pour cela, la ville est « instrumentée », ce qui renvoie à l'utilisation de capteurs pour collecter des données, d'actionneurs et de dispositifs de contrôle, ces derniers pouvant être les résidents eux-mêmes. Les gestionnaires peuvent utiliser ces instruments dans un objectif de performance en s'appuyant sur des algorithmes ou des modèles informatiques. L'ensemble du système repose sur des infrastructures numériques* » (2014, p.5-6, ma traduction). Si les firmes technologiques

n'ont pas exactement les mêmes objectifs ni les mêmes produits à vendre (Townsend, 2014), elles partagent néanmoins un objectif commun, à savoir imposer l'idée que les technologies numériques sont des instruments indispensables pour répondre aux enjeux posés aux villes et aux gouvernements urbains. Elles se sont d'ailleurs regroupées au sein d'une organisation à but non lucratif le « Smart City Council »¹² pour promouvoir le développement du « marché de la *smart city* » (Laugaa, 2016).

Pour présenter le contexte, les stratégies, les activités de ces firmes et leurs effets, je m'appuie plus précisément sur l'analyse de la firme IBM. Cette focalisation se justifie par plusieurs raisons. D'une part, cette firme a fait l'objet d'une attention importante de la part des chercheurs ce qui a permis de documenter finement ses stratégies commerciales (entre autres McNeill 2015; Paroutis, Bennett, et Heracleous 2013; Söderström, Paasche, et Klauser 2014). D'autre part, bien qu'elle ne constitue qu'un exemple au sein de ce qui a pu être qualifié d' « *Urban Intelligence Industrial Complex* » (Hollands, 2015 ; Wiig, 2015), elle a été particulièrement active jusqu'à finir par représenter, pour les acteurs de la ville, l'exemple même du modèle de la *smart city* 1.0, à partir de laquelle ils se positionnent et se différencient.

Pour comprendre l'investissement d'IBM dans la promotion du marché de la *smart city*, il est nécessaire de prendre en compte le contexte de l'époque. La firme est alors confrontée à une situation économique dégradée : elle se voit contester ses parts de marché, aussi bien sur la vente de matériel informatique que de logiciels (McNeill, 2015). Le contexte de la crise économique de 2008 est également un facteur d'incertitude (Paroutis et al., 2013). Pour rentabiliser ses investissements et ses capitaux, IBM cherche d'autres domaines de réception pour les logiciels qu'elle a déjà développés. Elle lance une campagne « *Smarter Planet* » où elle identifie plusieurs nouveaux marchés pour ses logiciels. Dans ce programme, c'est l'axe « *Smarter Cities* » qui été le plus remarqué, avec une offre destinée aux édiles urbains autour de la promesse de l'optimisation de la gestion urbaine.

¹² En 2016 j'ai étudié dans mon mémoire les stratégies de cette organisation qui regroupait à l'époque les firmes technologiques américaines. En vérifiant l'actualité de ce résultat, je vois qu'en 2024, les membres de l'organisation ont évolué et que ces firmes ne sont plus présentes.

IBM se lance alors dans une stratégie de communication agressive. Pour réussir à vendre ses produits, elle tente d'imposer des logiques de standardisation, désintermédiation, désurbanisation des projets de numérique urbain.

Premièrement, IBM cherche à harmoniser les attentes des clients publics pour les adapter au caractère standardisé de ses produits. L'analyse que propose Donald McNeill du programme du *Smarter Cities Challenge* éclaire largement cette stratégie. Cette expression désigne un programme lancé par IBM entre 2011 et 2013 dans lequel elle propose aux villes volontaires de recevoir pendant trois semaines, et gratuitement, une équipe de cinq à six ingénieurs pour que ceux-ci leur fournissent une série de recommandations de projets *smart* qu'elles pourraient mettre en place. 135 villes sont sélectionnées à l'échelle internationale. A l'issue de ce programme, la firme conclut que *« l'une des plus grandes surprises pour les employés d'IBM a été de voir tout ce que ces villes ont en commun. Que ce soient des villes en déclin ou de géantes métropoles, qu'elles soient stabilisées ou en croissance rapide, les problèmes auxquels elles font face sont étonnamment similaires. Les solutions potentielles également »* (IBM, 2013, ma traduction). Cette conclusion correspond sans surprise aux intérêts de l'entreprise. Donald McNeill rappelle ainsi qu'*« il est important de reconnaître que l'intérêt économique d'IBM est de vendre des solutions réduites, standardisées et évolutives. Il est ainsi nécessaire de réduire et de simplifier « la ville » afin de réaliser des économies d'échelle »* (2015, ma traduction). Cette réduction des villes permet à la firme de proposer des *« smart city in a box »* (Aurigi & Odendaal, 2022), des produits standardisés et transférables dans toutes les villes. Les premiers projets - tels que l'Operation Center d'IBM à Rio - ou encore les *« smart city from scratch »* (Carvalho, 2015) - telles que la ville de Songdo dans la banlieue de Séoul - constituent alors des *« projets vitrines »* pensés pour générer la confiance des autres collectivités vis-à-vis des firmes technologiques et leurs produits. C'est ce qui explique les fortes campagnes de promotion qu'elles mènent autour de ces projets. Les images futuristes de l'Operation Center d'IBM à Rio de Janeiro font ainsi le tour du monde. En cela, la *smart city* apparaît comme une stratégie commerciale typique des logiques d'un *« premier capitalisme numérique »* dans lequel les modèles économiques du capitalisme industriel se maintiennent (Broca, 2021). Les entreprises technologiques cherchent alors à vendre à leurs clients, les collectivités, des produits standardisés et rendus désirables par le marketing. Cela leur permet de

capitaliser sur leurs investissements, en vendant massivement un même bien dont le coût de reproduction est par ailleurs quasiment nul.

Deuxièmement, cette nouvelle offre permet d'articuler plusieurs activités commerciales de la firme à savoir ses offres de conseil et de vente de logiciels. Ce sont les ingénieurs d'IBM qui sont chargés de comprendre les besoins, préconiser les solutions, vendre ces solutions et les mettre en œuvre. Il y a donc une logique de désintermédiation entre les sociétés éditrices et les clients publics. Ainsi, alors que j'ai montré dans les précédents développements que l'industrie numérique avaient eu tendance à se segmenter en plusieurs marchés distincts, proposer une offre « packagée » - un assortiment de services, de conseils et de logiciels - aux gouvernements urbains permet d'envisager un rapprochement des produits de l'entreprise. On peut lire ici une tentative de « bundling » qui remet en cause les frontières des territoires professionnels des ESN et des éditeurs de logiciels. La *smart city* a été perçue principalement comme une insertion dans le marché de « l'urbain » et dans le pré carré de ses opérateurs. Or la proposition commerciale d'IBM est également un outil de lutte concurrentielle avec les ESN présentes sur le marché des administrations.

Troisièmement, IBM remet en cause les « savoirs légitimes » des professionnels de l'urbain afin de valoriser l'expertise technique de ses propres ingénieurs. Les villes sont appréhendées comme des « systèmes techniques » sur lesquels les ingénieurs informatiques et les experts des données peuvent intervenir sans s'appuyer sur une connaissance des caractéristiques des dynamiques urbaines en général et des spécificités des villes clientes en particulier. Les projets de *smart city* sont ainsi désurbanisés. L'utilisation des données va ainsi pouvoir faire passer les villes d'une gestion reposant sur des « connaissances » plutôt que sur des « intuitions (gut-feeling) et des impressions » (Ginni Rometty, PDG d'IBM cité in (Söderström et al., 2014). Donald McNeill note également que dans le centre de technologie et de recherche « Smarter Cities » basé à Dublin, les profils de chercheurs - pourtant présentés comme « diversifiés » - n'intègrent pas, ou à la marge, de compétences « urbaines » (2015). Ce caractère « hors-sol » des projets de *smart city* a été particulièrement critiqué. Les firmes technologiques ont d'ailleurs rapidement tenté de « rattraper le coup » en s'ouvrant aux expertises urbaines (Bernardin, 2018). Sans doute trop tard...

Ainsi, malgré l'investissement commercial des firmes technologiques et des premiers succès, les entreprises du numérique n'ont pas réussi à s'imposer en tant que « point de passage obligé » des stratégies numériques urbaines (Söderström et al., 2014).

2.2. Des biens standardisés de la smart city aux transactions singulières de l'action publique numérique

Dans les prochains développements, je montre que l'opposition à la *smart city 1.0* de la part des acteurs de la ville, publics ou privés, s'appuie principalement sur la défense du caractère singulier des villes et des politiques urbaines qui leur seraient adaptées. Les projets numériques doivent donc être construits « sur mesure », en collaboration avec les acteurs publics urbains et s'appuyer sur une connaissance des territoires et des métiers. Cette nouvelle définition du marché de la ville numérique propose un modèle d'ajustement de l'offre et de la demande qui nécessite d'adapter les produits numériques aux caractéristiques des clients. Elle disqualifie alors les prétentions des firmes technologiques à devenir les interlocutrices directes des gouvernements urbains car ce sont les ESN qui ont historiquement vendu leur capacité à réaliser l'appariement sur mesure entre une collectivité et un produit numérique.

La *smart city 1.0* a fait l'objet de contestation d'acteurs variés, médiatiques, politiques, experts, acteurs économiques (Ho-Pun-Cheung, 2021). Parmi ces acteurs, les opérateurs urbains ont été particulièrement actifs dans la disqualification de la *smart city 1.0*. Il est important de souligner que ces opérateurs ne remettent pas en cause la mise à l'agenda urbain des technologies numériques, ni la capacité de celles-ci à améliorer les performances des services publics et le fonctionnement des villes (Picaud, 2020). Au contraire, ils développent leurs propres offres numériques et, par le biais d'achats d'entreprises ou de partenariats, se présentent comme les maîtres d'œuvre légitimes de la numérisation des villes. Là où leurs stratégies commerciales diffèrent, c'est dans l'affirmation de leur capacité à personnaliser leurs offres et à s'adapter à la variété des réalités territoriales. Dans un entretien mené avec un responsable « Ville connectée » d'un opérateur français urbain, celui-ci m'explique que c'est justement leur connaissance des collectivités et leur capacité à proposer des offres les plus « *custom* » (personnalisées) possibles qui leur a permis de consolider leur place sur les marchés urbains.

« Il y a dix ans, ils ont dit « on est quand même IBM, on va imposer aux villes d'utiliser notre système. Ils ont 10 000 systèmes dans la ville, arrêtez tout, utilisez

notre système ça sera bien mieux ». Ça n'a jamais marché même pas aux US, encore moins en France ; alors qu'arriver avec des solutions les plus modulaires possibles, le plus custom possible, aujourd'hui c'est ça qui fait le plus... le moins débat on va dire. Et ça c'est les utilities¹³ qui ont réussi à prendre ce créneau-là, ce marché-là et faire rentrer plus par la confiance qu'elles avaient de leur client. Là où il y avait une méfiance des gros acteurs IT. Et donc la différence elle est là, entre : on arrive par le métier ; ou on arrive par l'IT. On peut se poser la question de : Est-ce qu'un Bouygues, un Engie, doit aller vers l'IT ? Le fait est que... tant que ça marche. [...] Engie, tout comme d'autres d'ailleurs, on est une utility très présente dans les villes, on connaît très bien les métiers des villes, on a la confiance des territoires. »

Entretien responsable ville connectée opérateur urbain

Cet extrait d'entretien est intéressant car il fait écho presque parfaitement aux propos recueillis par Myrtille Picaud auprès d'un « cadre dans le département « smart city » d'une grande entreprise de la construction et infrastructures » qui explique que son entreprise « n'a pas de smart city sur étagère » (2020) et qu'ils s'adaptent ainsi aux besoins particuliers des collectivités. Ces opérateurs s'appuient tous sur leur connaissance affichée des secteurs et des métiers de l'action publique urbaine. Cela leur permet de parer les accusations de « déterminisme » ou de « solutionnisme » technologiques (Morozov, 2019) en insistant sur leur capacité à s'adapter à différents types de territoires et de priorités politiques. Bien que cette capacité d'adaptation et de singularisation de leurs offres soit tout à fait discutable, c'est sur ce discours qu'ils s'appuient pour légitimer leurs offres par rapport aux firmes technologiques.

Par ailleurs, les opérateurs urbains sont soutenus dans leur contestation de la *smart city 1.0* par un ensemble d'acteurs qui défendent des visions « alternatives » de la ville numérique. Dans le travail mené sur la ville de Bristol, nous avons ainsi montré comment des acteurs associatifs locaux avaient pu contester la vision entrepreneuriale et technocentrée des premiers projets de *smart city* pour y opposer une conception *bottom-up* et progressiste des technologies numériques, au service des populations les plus précaires et

¹³ Entreprises de services urbains ou opérateurs urbains

adaptée aux configurations spatiales de la ville (Laugaa et al., 2023). Certains acteurs publics urbains, eux aussi, ont affiché leur volonté de développer des stratégies autonomes et de se démarquer de la proposition des firmes technologiques (Zaza, 2019). Une coalition d'acteurs, aux intérêts divers, s'est donc saisie de l'expression de *smart city* pour défendre des visions alternatives de la ville numérique selon lesquelles, les acteurs du territoire seraient capables de s'approprier la notion pour construire des politiques urbaines numériques *singulières*. Cette approche justifie de la nécessité de « connaître » les territoires et d'entretenir des « relations de confiance » avec les gouvernements urbains pour les accompagner dans la mise en œuvre de leurs projets numériques. Selon cette vision du marché, « *les biens économiques et son acquéreur sont spécifiquement adaptés l'un à l'autre* » (Mallard, 2011) et ne peuvent donc être parfaitement reproduits.

Or, comme je l'ai précédemment montré, les firmes technologiques ont été historiquement disqualifiées pour comprendre les besoins de leurs clients et à s'adapter à leurs contextes. Ce sont les ESN qui ont réussi à s'imposer comme des intermédiaires de confiance, nécessaires aux succès des projets numériques publics. Pour cela, elles ont notamment construit leur professionnalisme sur des valeurs d'objectivité et d'indépendance. Cette logique professionnelle permet de développer la confiance nécessaire à l'adoption de nouvelles technologies (Thine, 2014). C'est ce que montre Romain Bertrand dans sa thèse portant sur les « consultants en IA » au sein de la société de services numériques du groupe IBM (nommé BlueCorp). Il note que les consultants du groupe sont pris dans un conflit opposant une logique « gestionnaire » qui voudrait qu'ils choisissent les produits logiciels « maison » et une logique « professionnelle » selon laquelle l'indépendance est nécessaire pour réaliser le « meilleur conseil pour son client ». C'est la logique professionnelle qui finit par s'imposer : « *Après un revirement de stratégie, le management de BlueCorp-Conseil revendiquera auprès des clients sa liberté d'utiliser autant les APIs de BlueCorp-Logiciel que les produits des concurrents directs. Les consultants de BlueCorp appelleront cette démarche l'« agnosticisme technologique », c'est-à-dire qu'ils n'ont pas à suivre une marque d'éditeur en particulier, au risque d'être trop spécialiste et dépendant d'un éditeur, fut-ce-t-il être l'éditeur du groupe BlueCorp* » (Bertrand, 2023). On voit ici comment l'indépendance de la fonction conseil par rapport à la fonction édition est au cœur des agencements marchands de l'industrie numérique car elle permet de garantir la confiance des clients et la réduction des incertitudes nécessaire aux échanges. Proposer des offres « intégrées »

de vente de produits et de conseil remet en cause les logiques « *d'ajustement de l'offre et de la demande* » (Dutertre & Jullien, 2016) de l'industrie numérique qui reposait sur l'intermédiation des ESN. Or les firmes technologiques n'ont pas réussi à imposer une vision du marché de la *smart city* dans lequel les clients publics pourraient, sans aide extérieure, déterminer elles-mêmes leurs achats.

Les firmes technologiques se sont donc progressivement effacées et ont abandonné leur volonté de devenir les interlocuteurs directs des gouvernements urbains (Courmont, 2018a). Par ailleurs, leur définition de la *smart city* a été largement contestée et l'expression leur a en grande partie échappé. Elles n'en ont pas moins joué un rôle majeur dans la mise à l'agenda urbain des technologies numériques et dans la recomposition des marchés urbains qu'elles ont générés. Les entreprises IT ont rencontré une « victoire intellectuelle » (Dutertre & Jullien, 2016) dans le sens où la popularisation de l'expression de *smart city* a eu pour effet d'imposer durablement les questions numériques dans les agendas urbains.

Cependant elles ont échoué dans leur tentative de présenter leurs produits comme des biens standardisés pour lesquels la mise en évidence des succès rencontrés ailleurs suffirait à convaincre les collectivités. Pour reprendre les propos d'Emmanuelle Dutertre et de Bernard Jullien, les nouveaux venus sur le marché ont échoué dans « *leur tentative de transformation d'un marché-jugement en un marché- prix, autrement dit, entre un marché où l'achat doit être équipé – par le professionnel compétent – afin de réduire l'incertitude sur la qualité des produits/services et un marché de biens standards où l'appariement se fonde principalement sur le prix.* » (Dutertre & Jullien, 2016). Elles ont donc subi une « défaite opérationnelle » » (Dutertre & Jullien, 2016).

C'est de cette nouvelle définition du marché qu'émerge donc le besoin d'intermédiaires spécialisés, se positionnant entre la demande des acteurs publics et les offres des acteurs privés, associant expertises techniques et urbaines, et capables d'orienter les choix publics.

3. *(Tout) contre la smart city, le marché du conseil : une étude de cas*

« Smart city : un important marché de conseil qui s'ignore

Énergie, transport, télécommunications : les villes bâties sur les technologies de l'information et de la communication sont au carrefour de plusieurs domaines de prédilection des cabinets de conseil en stratégie.

Qui, à l'instar de Monsieur Jourdain, peuvent faire de la smart city sans le savoir. »

(Polle, 2020)

Les précédents développements ont montré comment la contestation du modèle de la *smart city 1.0* a pu justifier le besoin d'intermédiaires spécialisés dans l'accompagnement des projets publics numériques. La question reste encore entière sur l'identité, les expertises, les légitimations des acteurs s'étant positionnés sur le sujet. Précisons d'entrée qu'ils sont nombreux et qu'ils peuvent venir de spécialités diverses de conseil. Parmi les principaux concurrents de Numurba j'ai pu repérer¹⁴ des acteurs venus du conseil en management (tels que Wavestone), des ESN (telles que Capgemini), des cabinets en innovation (tels que Chronos) ou spécialisés sur la donnée tels que les cabinets du groupement Data publica sur lesquels je reviendrai dans le chapitre 2. Dans les prochains développements je m'intéresse plus particulièrement au cas de Numurba et documente la trajectoire qu'a suivie l'entreprise depuis sa création en 2015. Nous le verrons, derrière la pérennité économique de Numurba et donc son « succès », se cache une large inflexion dans son modèle économique par rapport au projet de départ de son fondateur.

Le projet d'origine de Numurba vise en effet à positionner l'entreprise comme une entreprise éditrice de logiciels en Open Source et, plus précisément, d'une plateforme de données territoriales « d'aide à la décision ». L'activité conseil est envisagée comme une

¹⁴ Pour identifier ces acteurs j'ai pris en compte les cabinets ayant remporté les commandes publiques auxquelles Numurba avait postulé et j'ai demandé aux consultants de m'indiquer quels étaient, selon eux, leurs principaux concurrents.

activité annexe, devant permettre de financer le développement technique de la plateforme avant que celle-ci trouve sa clientèle. Cependant, la plateforme ne trouve pas son marché. L'équipe technique rencontre de nombreuses difficultés qui se traduisent par le départ de nombreux salariés. L'activité conseil, au contraire, se développe fortement tout en évoluant régulièrement. Alors que dans un premier temps le cabinet se spécialise dans les enjeux stratégiques du numérique urbain, les missions se diversifient progressivement et intègrent des prestations proches de celles remplies traditionnellement par les ESN. En 2020, les consultants désignent l'entreprise plus largement comme un « cabinet de conseil dans la transition numérique des collectivités » pour rendre compte de la variété des activités qu'ils réalisent.

3.1. De la startup Open Source ...

En 2015, lorsque Vincent C., le fondateur de Numurba, rédige ses premiers business plans, le champ de l'action publique urbaine connaît une période de recomposition. Les firmes technologiques restent présentes mais les grands opérateurs urbains ont commencé à se positionner sur le marché : Engie, Suez, Vinci etc. L'articulation entre les acteurs de la ville est complexifiée, les rôles indéterminés et les modalités de coopérations et de négociations encore instables. Ce contexte de déplacement et de reconfiguration des offres privées du numérique urbain est interprété par Vincent C. comme une fenêtre d'opportunité favorable à l'émergence d'un acteur multipositionné et capable de faciliter les interactions et la collaboration entre acteurs.

Dans ses *business models*, Vincent C. insiste sur les « dysfonctionnements » marchands qu'il observe. Il note l'incapacité des acteurs de « l'écosystème de la *smart city* » - expression qui inclut selon lui à la fois les collectivités, les opérateurs urbains et des entreprises de l'IT - à travailler ensemble. Vincent dénonce notamment le manque d'interopérabilité¹⁵ des systèmes techniques des acteurs privés qui contrarie l'avènement d'une ville véritablement « intelligente », dans laquelle la circulation des données permettrait sa gestion transverse et optimale. Il dénonce les caractéristiques des modèles économiques des industries de l'IT fondés sur la propriété des logiciels de gestion

¹⁵ En informatique, on appelle interopérabilité la capacité d'un système technique à communiquer facilement avec un autre.

urbaines. La fermeture des systèmes techniques est selon lui un frein à l'utilisation des données urbaines, une menace contre la « souveraineté numérique » des acteurs publics et une entrave à la mutualisation des investissements publics des villes. Il disqualifie également la prétention des opérateurs urbains à prendre en charge le développement de la *smart city*. Selon lui, dans la mesure où ces acteurs interviennent sur des « secteurs » spécifiques de l'action publique, ils ne peuvent proposer des solutions de gestion transverse de la ville. En outre, la concurrence qu'ils se livrent entre eux, empêche leur collaboration ce qui a des impacts délétères sur le fonctionnement de l'action publique numérique. Vincent C. explique ce manque de coordination et d'ouverture des systèmes techniques par un « un chaînon manquant ». Ce chaînon, c'est un intermédiaire, « le tiers de confiance smart » que Numurba entend incarner¹⁶.

Derrière ces termes vagues, Vincent C. tente de commercialiser une « plateforme de données territoriales », capable d'agréger des données issues de sources diverses afin de fournir, grâce à des fonctionnalités de « data visualisation », un outil d'aide à la décision pour les collectivités. La particularité de cette plateforme était d'être en open source, c'est-à-dire de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs le code source de la plateforme afin que ceux-ci puissent librement l'utiliser et le faire évoluer. L'existence de cette plateforme est supposée permettre à la fois « l'ouverture » des données et des systèmes techniques, la « mutualisation » des investissements et la « souveraineté » des acteurs publics. Revenir sur l'histoire du mouvement open source et de celui du « logiciel libre » permet de comprendre ces « promesses ».

Dans les sections antérieures, j'ai abordé le concept du « mouvement des enclosures » qui débute dans les années 1980 et favorise l'essor de l'industrie du logiciel en renforçant les droits de propriété intellectuelle sur les produits immatériels. Cette

¹⁶ A la lecture de ces business models, je comprends mal ce que recouvre cette notion de « tiers de confiance » qui n'est pas définie alors même qu'elle est au centre du projet. Je questionne Vincent. Il admet que ce « concept » reste, quelques années après la construction de ces business plans, flou pour lui. Il s'était inspiré, me dit-il, d'une notion venue d'Amérique du nord, celle de « data trust ». La notion de « tiers de confiance » qualifie en fait un intermédiaire de confiance réputé comme neutre grâce à des certifications et labélisation obtenues et rassurant les autres participants à l'échange sur divers aspects 16: la sécurité, la qualité, la fiabilité des données etc. Vincent me rappelle aussi que pour atteindre ce « statut », il envisageait l'association avec des acteurs tels que La Poste ou la CDC.

remise en question de la gratuité et des libertés d'utilisation des logiciels a donné naissance à un "mouvement de résistance" connu sous le nom de « logiciel libre ». Cette réaction s'est organisée autour de la figure emblématique de Richard Stallman, de l'organisation Free Software Foundation, et du système d'exploitation libre GNU. Selon, Robert Stallman, « *Le mouvement du logiciel libre fait campagne pour la liberté des utilisateurs de l'informatique, c'est un mouvement qui lutte pour la liberté et la justice* » (Stallman, s. d.) et défend le droit pour les utilisateurs d'utiliser, de copier, de modifier et de distribuer le code informatique (Broca & Coriat, 2015). À la fin des années 1990, un désaccord surgit au sein de la communauté du logiciel libre concernant les objectifs politiques du mouvement. Un « groupe dissident » émerge, adoptant l'appellation « logiciel open source ». Les partisans de l'open source mettent en avant les avantages pratiques et techniques de ce mode de développement, soulignant que la multiplication des contributeurs favorise la production de produits de meilleure qualité. Le mouvement open source évacue la dimension « politique » du projet défendu par les libristes. En effet, cette vision devient compatible avec le système capitaliste et permet le développement de modèles économiques autour des produits open source. Même si, contrairement aux éditrices de logiciel propriétaires, les revenus des entreprises éditrices de solution open source ne reposent pas sur la vente de solutions techniques ou de licences d'utilisation. Étant donné que les codes sources des logiciels sont libres d'utilisation, ces entreprises facturent uniquement les services liés à la mise en œuvre de la solution chez les clients, tels que les développements spécifiques, l'intégration, l'hébergement, l'exploitation et la maintenance. Les utilisateurs de la plateforme sont libres de réaliser ces tâches eux-mêmes ou de recourir à des prestataires extérieurs pour les exécuter. Les produits open source proposent donc de déplacer la valeur économique des produits informatiques vers les « services ». En cela, les éditeurs de solution open source et les ESN partagent un même modèle économique (Curis, 2003). La particularité des entreprises open source est toutefois de reposer sur une ambiguïté, une hybridité, dans leur positionnement, à la fois « dans le marché » tout en pouvant justifier de « valeurs » de lutte contre la propriété des biens immatériels.

C'est sur ces « valeurs » du mouvement open source que Vincent C. se repose pour convaincre les acteurs publics de s'associer et de contribuer au développement de « sa » plateforme. Il tente notamment de s'appuyer sur la popularité grandissante de la notion de « communs numériques » (Broca, 2021) qui émerge dans les années 2000 et dont

l'open source est souvent présentée comme une mise en pratique. Les « communs numériques » font en effet référence à un ensemble de ressources numériques, telles que des logiciels, des données, des connaissances ou des contenus en ligne, considérées comme des biens communs accessibles à tous. L'idée fondamentale est que ces ressources doivent être partagées et gérées collectivement pour favoriser une utilisation équitable et inclusive. Certains acteurs défendant une perspective alternative à la *smart city* 1.0 reprennent cette « idéologie » des communs pour défendre une appropriation citoyenne des technologies numériques (March & Ribera-Fumaz, 2018)¹⁷. Vincent espère profiter de ce « mouvement » pour convaincre les gouvernements urbains de participer à la construction d'une plateforme de données en open source. Le slogan de l'entreprise, "Open Cities, smart citizen" et la présentation de Numurba apparaissant sur le profil LinkedIn du fondateur témoignent de l'importance de ce rattachement à l'imaginaire politique des communs dans le travail de présentation de soi de l'entreprise.

La ville numérique, la *smart city* est une promesse. Tour à tour enjeu écologique, économique, de modernisation des services publics ou d'engagement des citoyens, elle doit favoriser l'avènement d'une société où la technologie permettra l'amélioration continue du cadre de vie au sein de la cité. Pour tenir cette promesse, il faut néanmoins assurer qu'en plus d'être « smart », la ville soit « ouverte », contributive, participative et garante de liberté.

L'ambition de [Numurba] est de contribuer à cette démarche d'ouverture et de libération des territoires numériques, en les accompagnant dans la construction de leur feuille de route « smart » et en leur fournissant les solutions numériques open source garantes de cette liberté.

Nos valeurs : #partage #collectif #openinnovation #opensource #opendata #api #humain #collaboration

Source : LinkedIn du fondateur, présentation de Numurba

L'intérêt affiché d'un certain nombre d'acteurs pour les approches « ouvertes » ne permet toutefois pas d'assurer le succès du projet porté par Vincent C. Pour comprendre

¹⁷ La mise en œuvre la plus connue de cette « smart city des communs » est le projet *Decidim*, logiciel libre de participation citoyenne, qu'Ada Colau lance à son arrivée à la mairie de Barcelone en 2016, et qu'elle présente comme un « commun » destiné à toutes les administrations urbaines.

les défis auxquels il se confronte, il est nécessaire de comprendre les particularités des produits numériques, ou plus généralement « informationnels ». Les logiciels sont des biens à « faibles coûts marginaux ». Les investissements à fournir pour développer le produit sont très importants, mais le coût de reproduction est modique. Le coût des investissements est donc une barrière forte à l'entrée dans le marché de nouveaux acteurs. Par ailleurs, les logiciels bénéficient d'un effet de réseau, c'est-à-dire que plus le nombre d'utilisateurs est important, plus l'intérêt à utiliser le logiciel l'est aussi. Ces deux dimensions génèrent des dynamiques de concentration dans l'industrie. Pour concurrencer les produits déjà existants sur le marché et les propositions commerciales des grandes firmes technologiques, Vincent C. doit donc à la fois trouver les fonds nécessaires aux investissements de développement et réussir à développer une communauté d'utilisateurs et de contributeurs suffisante. Les logiciels Open Source, en se basant sur le travail des « communautés » peuvent en effet espérer réduire les investissements initiaux assumés par un acteur individuel.

Pour assurer l'équilibre financier de l'entreprise tout en consacrant des ressources à la recherche et développement, Vincent C. mobilise plusieurs stratégies. D'une part, il se met à la recherche de financements publics. Il obtient un crédit impôt recherche et le statut jeune entreprise innovante. Ces deux dispositifs permettent d'obtenir des réductions d'impôts sur les activités de recherche et développement. Il demande et obtient également deux types d'aides financières publiques. Il obtient une subvention de la Région Nouvelle-Aquitaine dans le cadre du dispositif « Innovation Start-up » et une avance récupérable de la Banque Publique d'Investissement (BPI). La première année, il bénéficie également d'un accompagnement et d'un hébergement de La Banquiz, « accélérateur de start-ups numérique du logiciel et des technologies du libre » de la Région Nouvelle-Aquitaine. D'autre part, l'activité conseil que je présenterai par la suite est pensée pour apporter les premiers revenus de l'entreprise, avant que l'activité technique puisse prendre le relais. On voit que le « risque » qui semble pourtant caractériser les « start-ups » (Flécher, 2018) est ici maîtrisé et que les investissements personnels du fondateur sont limités. Ces premiers apports financiers permettent de poser les premières briques de la plateforme. Numurba s'engage donc effectivement dans la première étape de son modèle économique. En 2017, l'équipe technique monte à 10 membres (salariés, alternants et stagiaires). Une fois ces premières briques posées, le fondateur espère que les acteurs publics et privés de « l'écosystème *smart city* »

contribuent à développer de nouvelles fonctionnalités pour des usages multiples. Le directeur technique m'explique ainsi :

« La question de l'open source, elle est très intéressante parce qu'elle offre la possibilité pour diverses collectivités d'investir à plusieurs sur la plateforme et sur les cas d'usage qui pouvaient en découler. On pouvait très bien imaginer par exemple que [une collectivité] ait payé la stack data¹⁸, que [une autre collectivité] finance le cas d'usage sur les déchetteries, que [une autre collectivité] finance le cas d'usage sur la mobilité, etc. Et à partir du moment où tous ces acteurs en commun ont financé leurs parties, tout le monde peut profiter du travail de tout le monde, parce que cette plateforme a une licence open source »

Entretien Jean-Paul, directeur technique Numurba

Le fondateur de Numurba espère profiter de son réseau, à la fois auprès des collectivités et des opérateurs urbains pour construire la « masse critique » d'utilisateurs et de contributeurs. Cependant, il peine à le faire et, malgré quelques commandes publiques, l'activité technique ne décolle pas. On perçoit ici le lien entre les dynamiques d'entrepreneuriat marchandes et politiques : pour construire le marché de son produit, Vincent C. doit agir sur les acteurs politiques et leurs préférences, sur le cadrage de la *smart city*. Les conférences qu'il donne cherchent à diffuser une « appétence pour les approches ouvertes » et convaincre ainsi les acteurs de participer à la production de la plateforme open source. Vincent C. ne réussit cependant pas à articuler les intérêts des acteurs de la ville numérique autour de ce projet.

Après des tensions sur le fonctionnement de l'entreprise et dans un contexte de forte attractivité des profils techniques sur le marché du travail, la majorité des salariés de l'équipe technique la quitte en 2018. Ce départ, qui clôture une période de fortes turbulences et de conflits, signe un ralentissement fort des investissements consentis par le fondateur. Progressivement, le projet de plateforme de données perd en importance stratégique, alors que, par ailleurs, l'activité conseil s'élargit. Les salariés de l'équipe

¹⁸ Ensemble d'outils et de technologies qui permettent de traiter les données brutes avant de les utiliser. Ils gèrent la collecte, le stockage et le nettoyage des données avant leur exploitation

conseil interrogés en 2020 se vivent comme un « cabinet de conseil » et non plus comme une entreprise éditrice de logiciels. Dans les « activités » de Numurba que je leur demande de décrire, les prestations techniques ne sont pas évoquées par les consultants arrivés plus récemment. Pour autant, les objectifs et valeurs accolés au projet d'origine - ouverture, partage et mutualisation - continuent à être revendiqués par le fondateur. Il s'opère un déplacement de l'activité mais pas des objectifs affichés. Par ailleurs le label de l'open source continue à être mis en avant à la fois en externe et à l'intérieur de l'entreprise. Il constitue toujours, comme l'affirme régulièrement le fondateur de Numurba à son équipe « *l'ADN de l'entreprise* »¹⁹. Il est également affirmé sur le site de l'entreprise qu'elle délivre « *à la fois des prestations de conseil ainsi que des services numériques et le développement de solutions open source pour accompagner la transformation numérique des services publics et sa gestion* »²⁰. L'attachement à ce positionnement « d'entreprise innovante open source » est aussi lié à son caractère « carte de visite », à la fois auprès de l'écosystème libre et open source qui vaut à l'entreprise des invitations à des conférences ou des colloques, mais aussi auprès des collectivités clientes qui peuvent y voir un rattachement à « l'univers des start-ups » et au monde grisant, souvent mystérieux du numérique. Numurba continue de se présenter comme un héritier du mouvement open source et comme une startup technologique, quand bien même son activité principale est désormais celle d'un cabinet de conseil aux prestations d'accompagnement classiques.

3.2. ... Au cabinet de conseil en « transformation numérique »

Pour expliquer le succès de l'activité de conseil, j'identifie deux explications principales. Premièrement, le développement de l'activité bénéficie largement du « réseau » de Vincent et de son expertise reconnue. Deuxièmement, la reprise des promesses et des valeurs de l'open source permet de défendre une vision « stratégique » des politiques numériques et positionne Numurba sur un marché du conseil encore peu concurrentiel : celui des stratégies politiques du numérique urbain. Ces ressources

¹⁹ Carnet de terrain, réunion d'information 08/03/2021

²⁰ Consulté en 2020

initiales perdent toutefois de leur valeur à mesure que se développe le marché du conseil et que se professionnalisent les bureaucraties urbaines.

Revenir sur la carrière professionnelle de Vincent C. permet de rendre compte des ressources sur lesquelles il peut s'appuyer au lancement de son entreprise.

Après avoir suivi des études de commerce avec une spécialisation finance dans les années 90, Vincent C. passe quelques jours en salle des marchés et comprend que « ce n'était pas pour lui ». Il réalise alors un premier stage dans une entreprise informatique, secteur pour lequel il se dit « passionné » depuis quelques années. Après ce stage, à la fin des années 1990, il se lance dans une première expérience entrepreneuriale de vente de matériel informatique et de téléphonie mobile alors que ces technologies sont en cours de démocratisation. Quelques années plus tard, à la recherche d'une situation financière plus stable, il postule dans une grande entreprise informatique, une ESN qui au gré des différents rachats s'appellera Unilog, Logica puis CGI. Il entre en 2001 « *par hasard* » dans une unité spécialisée dans la vente aux acteurs publics d'un logiciel de gestion et continue par la suite à travailler avec le secteur public. Il y occupe différentes fonctions : « *j'ai été commercial, j'ai été consultant, manager de projet, responsable d'offres, de produits, et puis je suis rentré au comité de direction de BU (Business Unit)* » (entretien Vincent C., fondateur Numurba). Cette expérience professionnelle en ESN lui permet d'acquérir plusieurs capitaux nécessaires à sa future reconversion : une connaissance du fonctionnement des acteurs publics ; une expertise technico-fonctionnelle dans les systèmes d'information et des logiciels métiers et, surtout, un solide réseau de relations. Il la complète également par de nombreux autres engagements dans les mondes de l'économie numérique et particulièrement ceux du logiciel libre et de l'open source qui correspondent à ses « passions ». Il participe à la candidature Bordelaise FrenchTech. Il est vice-président entreprise du *Paris Open Source Summit*. Il est administrateur de Digital Aquitaine et Délégué Régional de Syntec Numérique pour l'Aquitaine. La participation à ces différentes sphères publiques, privées et associatives lui offre un tremplin pour assister à la popularisation de l'expression de la *smart city* et à la diffusion de ses critiques. Vincent C. est donc « multi-positionné » dans des mondes dont la *smart city* se propose de reconfigurer les liens et les frontières. Ce multi positionnement lui permet de défendre une « vision » de la *smart city* s'appuyant sur les informations et les représentations des divers univers auquel il appartient. Comme nous l'explique Christian

Bessy et Pierre-Marie Chauvin : c'est dans cette capacité de production de nouvelles informations tirées de la multi-appartenance des intermédiaires que se situe leur capacité stratégique et leur pouvoir (Bessy & Chauvin, 2013). Du fait de cette « multi-appartenance », Vincent C. peut mettre l'accent sur les aspects stratégiques, politiques et urbains des technologies numériques. C'est ici que l'on peut retrouver la reprise des « valeurs » de l'open source dans l'activité de conseil. En insistant sur les possibilités d'alternatives à la *smart city* technologique, en dénonçant les modèles économiques des firmes et les risques de privatisation de la ville, Numurba traduit en enjeux politiques les propositions technologiques des firmes de la *smart city*. La construction de « l'enjeu » de la souveraineté des acteurs publics urbains nourrit alors un marché du conseil capable d'accompagner les gouvernements urbains dans une définition « autonome » de leurs stratégies numériques. Par rapport au territoire professionnel des ESN, Numurba se positionne donc en amont des projets, dans la « stratégie », davantage que dans le suivi ou la mise en œuvre des projets techniques.

La stratégie de recrutement de Numurba rend compte de ce positionnement commercial de ses activités de conseil. De 2015 à 2021, date de mon départ, l'équipe conseil de Numurba s'éloigne largement des canons des ESN en n'employant aucun profil ingénieur (à l'exception du Directeur conseil, ingénieur vibration et acoustique). Numurba recrute au contraire très majoritairement de jeunes consultants ayant réalisé un cursus en sciences politiques, que ce soit à Sciences Po, dans les Instituts d'Études Politiques de province ou à l'université. Ce choix de recrutement est cohérent avec la volonté affichée de ne pas proposer qu'une vision « technique » de l'action publique numérique. C'est ce que m'explique le fondateur :

« Les premières ressources étaient plutôt sur ce profil-là [sciences sociales] alors que les cabinets de conseil traditionnels dans le domaine informatique et numérique sont essentiellement constitués de profils ingénieurs. Après ponctuellement, que sur un grand cabinet de conseil tu aies des profils sciences po ou autres, oui c'est classique. Mais que dans l'ADN, que dans les premières forces que tu intègres, Maria, Alice, toi, tu prends des profils qui viennent de cette sphère-là, c'est beaucoup plus atypique. J'avais une conviction personnelle sur laquelle je ne suis pas sûr d'avoir vraiment réussi à faire la transformation qui était que si on veut faire de la ville intelligente et si on veut garantir la souveraineté de la ville

intelligente, il ne faut pas faire que de la techno. La plupart des ESN ou des grands cabinets de conseil sont quand même très orientés techno et transition numérique dans le sens : le digital qui transforme la société. Je reste convaincu que le numérique ce sont des outils avant tout. Cela implique de passer pas les volets politiques publiques, gouvernance des politiques numériques, appropriation au sein de la sphère publique (élus et administration) »

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

Ce choix inscrit alors le cabinet en opposition frontale avec la *smart city* « désurbanisée » des firmes technologiques. Il peut également être lu comme résultant du souhait du fondateur de « monter » dans la hiérarchie du monde du conseil. En effet malgré leur succès commercial, les ESN représentent les acteurs « dominés » du monde du conseil (Henry, 1992). Moins facturés, moins payés, ayant fait des études moins prestigieuses, offrant des prestations plus standardisées, ayant pour interlocuteur les directions informatiques, les consultants des ESN se situent en bas de la hiérarchie du monde du conseil, à l’opposé des « consultants en stratégie » (Henry, 1992). Proposer des prestations techniques et des services apparaît alors comme un stigmate auquel Numurba espère en partie échapper. De manière frappante, Romain Bertrand note une dynamique similaire dans son analyse du « conseil en IA ». Il indique : « *la position dominée des ESN dans l’espace du conseil construit une rhétorique de l’IA comme enjeu « stratégique », lequel permettrait de viser des prestations au niveau de la direction générale. L’IA apparaît pour l’ESN comme un moyen de différenciation dans le champ du conseil.* » (Bertrand, 2023). Dans une dynamique semblable, la popularisation de la *smart city* 1.0, en imposant les questions numériques dans les stratégies urbaines permet de revaloriser les expertises techniques et la position des consultants en technologies. Numurba espère ainsi profiter de la montée en puissance des enjeux stratégiques du numérique pour se positionner sur des accompagnements plus stratégiques et s’éloigner des missions purement techniques et internes. C’est également cette volonté de déplacement dans la hiérarchie du conseil qui peut expliquer la spécialisation dans l’accompagnement des acteurs publics urbains.

Ce positionnement de conseil en stratégie numérique est dans un premier temps un succès. Le cabinet remporte des missions d’accompagnement prestigieuses par rapport à

sa taille et à sa faible ancienneté. Toutefois, progressivement, les missions que remportent le cabinet se diversifient et s'éloignent de ce positionnement stratégique²¹. Le cabinet se présente alors progressivement comme accompagnant la « transition numérique » des collectivités, expression dont la labilité permet d'étendre le type de prestations proposées, au gré des transformations du marché, des « dadas » du fondateur et surtout des opportunités commerciales. Les entretiens réalisés avec les consultants en 2020 traduisent d'ailleurs cette difficulté à circonscrire le secteur d'activité de Numurba. Pour reprendre les mots d'un consultant, le secteur d'activité de Numurba est « *flou flou flou flou* » (entretien Pierre, consultant Numurba).

Pour rendre compte de cette diversité, j'ai réalisé une typologie des missions assurées par l'entreprise (voir Figure 1: Présentation des missions de Numurba, source autrice, p.92). La typologie est construite à partir de deux axes. L'axe des ordonnées représente les domaines traités par ces missions. Le classement de ces domaines a été réalisé à partir de la distinction entre des projets « d'administration » et des projets de « territoire ». Plus les projets sont dits d'administration plus ils traitent d'enjeux internes et sont souvent invisibles pour les autres acteurs du territoire. Au contraire, les projets dits de territoire se donnent pour objectif de transformer le rapport entre l'administration et les acteurs territoriaux. En abscisse, sont indiqués les types de prestations réalisées, à partir de leurs objectifs finaux. Ces prestations sont classées de la plus « opérationnelle » à la plus « stratégique » en fonction de leur caractère prescripteur et de l'impact qu'elles peuvent avoir sur le futur de l'action publique numérique de la collectivité cliente. Bien entendu, dans les faits, si une feuille de route ou une stratégie n'est pas suivie, elle aura moins d'impacts qu'un benchmark qui conduit à la mise en place d'une solution numérique ou d'une transformation de l'organisation.

²¹ J'interprète plus précisément cette évolution dans le chapitre 4 de cette thèse.

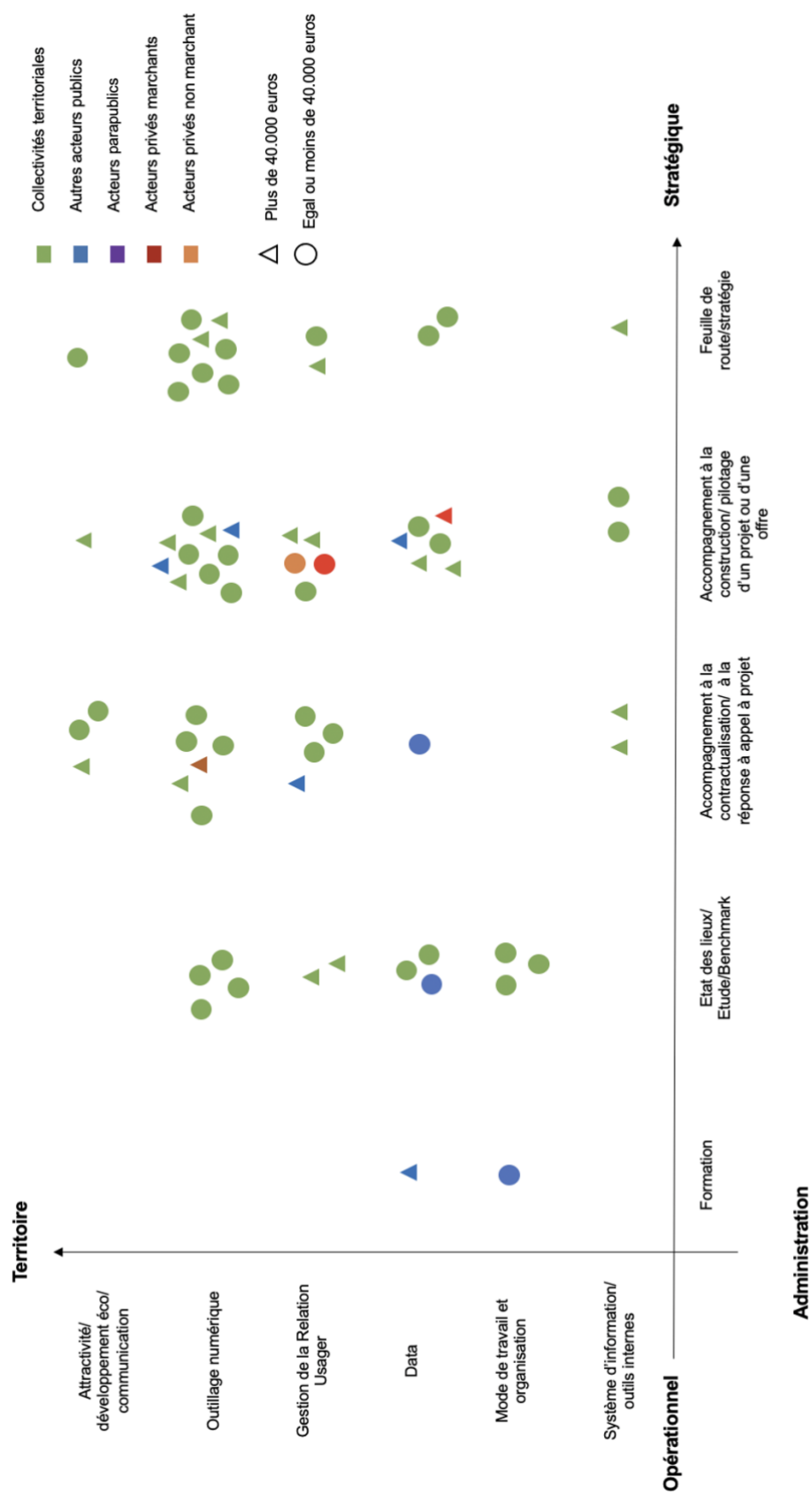


Figure 1: Présentation des missions de Numurba, source autrice

Ce schéma permet de mettre en évidence l'hétérogénéité des prestations réalisées par Numurba, à la fois dans les domaines d'interventions, les livrables produits ou encore les objectifs. Il permet également de relativiser la « spécialisation » de Numurba. En effet, malgré les efforts de simplification consentis et une construction de catégories assez larges, les missions de Numurba peuvent être classées en non moins de 30 types de missions, sans même prendre en compte les types de clients et les budgets des missions dont le spectre est également très large. Ce schéma a donc pour intérêt d'illustrer la diversité des missions qui peuvent être réalisées par Numurba ainsi que l'étendue des connaissances ou compétences méthodologiques qui peuvent être attendues des consultants. Le cabinet s'apparente finalement davantage à un acteur « *spécialisé généraliste* » (entretien Vincent C., fondateur Numurba) qui se présente comme ayant la capacité de répondre à une multitude de missions sur le secteur large du numérique : données, stratégie numérique, e-administration, etc. Il réalise donc un choix stratégique différent des autres cabinets intégrés dans cette enquête spécifiquement spécialisés sur les données. Ce « non-choix » de la spécialisation est assumé par le fondateur :

« Je pense qu'un des caractères qui nous différencie vraiment c'est que souvent les petits spécialistes sont par nature spécialisés, et nous, alors je ne sais pas si c'est un choix, un non-choix, mais d'une certaine manière on ne s'est jamais limité. C'est un peu ma propension naturelle à aller toujours sur des sujets nouveaux ce qui fait qu'on a une variété de références, de projets réalisés, par rapport à notre taille très très importante par rapport à notre antériorité. Ça je pense que ça nous différencie beaucoup par rapport à des spécialistes Data, de l'eau, du transport. En fait on ... Évidemment on n'offre pas la taille, la surface et le nombre de ressources que peut avoir un gros groupe, par contre on a une vision plutôt holistique des problématiques du numérique, sans avoir la capacité à être expert de tout évidemment, mais une capacité à embrasser très large en termes de domaines, en termes de territoires aussi. On connaît beaucoup de collectivités et ça je pense que c'est un élément que beaucoup de nos clients apprécient. »

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

« Ne jamais se limiter », c'est aussi être capable de répondre à un grand nombre de prestations, et ce d'autant plus que la rentabilité de l'entreprise est un sujet constant d'inquiétude de la direction pendant les premières années de son existence. Toutefois,

cette non-limitation complexifie l'autoidentification des consultants comme « experts » et n'est pas sans conséquence sur leur travail, nous y reviendrons. Ce déficit relatif en expertise spécialisée n'est pas non plus neutre dans un marché qui devient progressivement de plus en plus segmenté et concurrentiel. Échouant régulièrement à gagner les marchés publics auquel il répond, le cabinet continue de reposer fortement sur le réseau initial du fondateur, les directions SI. Or celles-ci continuent finalement à se positionner comme support aux directions métiers. Les commandes de conseil de « stratégie » qu'elles réalisent restent peu nombreuses. J'ai donc progressivement observé lors de ma présence dans l'entreprise, un déplacement progressif de l'activité conseil vers la prise en charge grandissante de missions plus techniques de système d'information. Après mon départ, les échanges maintenus avec un consultant resté dans l'entreprise tendent à confirmer cette évolution. Ce rapprochement des activités de conseil de celle des ESN a ainsi un effet de dédifférenciation de cet acteur par rapport à ses concurrents. Toutefois, nous le verrons plus précisément dans les prochains chapitres, le cabinet continue à présenter certaines spécificités en termes d'organisation et de positionnement qui n'avaient pas disparu au moment de mon départ.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a permis de dresser un historique de l'histoire de l'informatisation des administrations et d'insister sur les dynamiques d'externalisation des expertises numériques au bénéfice d'intermédiaires, les ESN, se positionnant entre les entreprises éditrices de logiciel - principalement américaines - et les gouvernements urbains. Les firmes promotrices du modèle de la *smart city* 1.0 ont tenté, sans succès, de remettre en cause cette structuration du marché en tendant de vendre des offres « packagées » associant accompagnement de conseil et logiciels de gestion urbaine. L'effet durable de la popularisation de l'expression de *smart city* est toutefois d'avoir réussi à imposer dans les agendas urbains la question de l'utilisation des technologies numériques.

La présentation de la trajectoire de Numurba permet donc de montrer que la *smart city* 1.0 a eu comme effet de développer un marché du conseil privé en « imposant » le numérique dans des administrations qui ne disposaient pas des ressources internes pour répondre à cette « injonction ». Pour compenser ce qui leur apparaît comme un manque, elle se tournent vers des acteurs du conseil qui vendent justement cette double expertise.

Ce premier chapitre permet également de rendre compte du « pouvoir » limité des acteurs marchands dans la transformation de l'action publique. En effet, ni les firmes technologiques, ni le cabinet Numurba n'ont parfaitement réussi à mettre en œuvre leurs objectifs initiaux. Les luttes concurrentielles internes à l'industrie expliquent en partie ces limitations. Le prochain chapitre permettra, à partir de l'analyse plus précise de l'enjeu des « données urbaines » de montrer que, si les acteurs privés ne sont pas omnipotents, ils peuvent tout de même - dans une certaine mesure et sous certaines conditions - œuvrer au changement dans l'action publique.

Chapitre 2 : : Le travail visible des intermédiaires : la mise en administration des « données urbaines »

Ce second chapitre s'intéresse au travail politique des cabinets de conseil et à leur influence sur l'action publique numérique. Plus précisément, il analyse la manière dont ces acteurs participent à la mise à l'agenda et à la mise en administration des « données urbaines ».

Plusieurs travaux ont déjà montré que les données urbaines deviennent progressivement un enjeu et un objet d'action publique pour les gouvernements urbains (entre autres : Baudot, Marrel, et Nonjon 2015; Courmont 2016; Denis et Goëta 2017; Guéranger et Mathieu-Fritz 2019; Kitchin 2014; Le Breton et al. 2022). Ces travaux documentent ce que font les données aux gouvernements urbains, à la fois dans l'émergence de nouveaux instruments d'action publique, dans l'apparition de nouvelles tâches administratives, de nouveaux professionnels et de nouvelles fonctions. En effet, alors que l'expression de *smart city* se fait plus discrète dans les communications politiques, commerciales et médiatiques, les attentions se focalisent désormais sur les *data*, régulièrement présentées comme le « nouvel or noir » du capitalisme numérique²². Les réglementations nationales et européennes se multiplient, à la fois dans un double objectif de « protection » ou de « démarchandisation » des données personnelles, et de mise en circulation et de valorisation des données numériques (Botero Arcila & Groza, 2023). Mon observation au sein du cabinet Numurba m'a permis de noter l'importance stratégique accordée progressivement aux « données » comme objet d'intervention à part entière. J'ai notamment suivi et accompagné un « groupe de travail » regroupant des directions SI de grandes villes et métropoles françaises, ce qui m'a permis d'observer la construction progressive des « données » comme enjeu politique majeur pour les acteurs publics urbains. Alors qu'à mon arrivée dans le groupe en 2019, certaines de ces directions SI pouvaient exprimer la volonté de prendre en charge les projets de « ville intelligente », les directeurs et directrices abandonnent progressivement cette ambition au

²² Pour une critique de cette métaphore voir Chignard 2013

profit de la data, comme en témoigne l'un d'eux en 2021 : « *Si on lâche la data, on lâche tout, on se fusille. Ce sont des fonctions qui vont toujours être considérées comme importantes et ce ne sera pas nous* » (carnet de terrain). L'analyse des publications étatiques permet également de confirmer cette tendance. Alors que le « rapport Belot », « De la Smart City au Territoire d'Intelligence(s) » remis au premier ministre en 2017 accordait une place marginale aux « données », le rapport commandité par Stéphane Guérini en 2023 « Data et territoires » les présente au contraire comme l'enjeu central du déploiement du numérique en ville.

De nombreux acteurs interviennent dans ce processus de mise à l'agenda : acteurs militants, institutions politiques, acteurs privés, etc. (Goeta, 2016) ; mais l'objectif de ce chapitre n'est pas d'analyser l'ensemble de cette coalition de cause. Plus modestement, ce travail s'intéresse aux effets des activités des cabinets de conseil sur cette dynamique. Le premier chapitre a souligné que la capacité d'influence des acteurs privés sur l'action publique était limitée. Cela ne veut toutefois pas dire qu'ils ne peuvent pas en avoir. Ce second chapitre montre au contraire que, sous certaines conditions, les acteurs marchands peuvent impulser ou accompagner un « changement » dans les politiques publiques. Il ne s'agit certes pas de surestimer ni le rôle de ces acteurs ni le rôle des « idées » dans l'évolution de l'action publique numérique mais de pointer les ressources et les manières par lesquelles certains cabinets de conseil participent à renforcer l'importance prise par les données dans la manière de concevoir les problèmes posés par le numérique aux collectivités.

Pour documenter cette influence, ce chapitre ne s'appuie pas principalement sur le cas du cabinet Numurba. En effet, j'ai indiqué en introduction avoir intégré dans mon analyse trois autres cabinets de conseil qui partageaient des caractéristiques similaires : taille, date de création, spécialisation dans l'action publique numérique. Ces cabinets ont la particularité de s'être spécialisés sur la question des données et de s'être regroupés dans une structure informelle « Data Publica ». Ma participation au monde de l'action publique numérique m'a permis de les repérer, et ce pour différentes raisons. D'une part, ils ont réussi à obtenir un quasi-monopole sur le marché du conseil en données urbaines. D'autre part, ils se sont imposés progressivement comme des « experts » légitimes pour évaluer l'état de l'action publique numérique et émettre des recommandations sur son évolution. Or, au fil de leurs publications et de leurs prises de parole, ces cabinets défendent un

changement d'approche qui vise à faire passer les données du statut de « moyen » et d'objet technique à celui d'objet politique à part entière que doivent prendre en charge les collectivités territoriales. Je m'intéresse dans ce chapitre aux ressources et aux stratégies qu'ils mettent en œuvre pour diffuser cette représentation. J'intègre également dans l'analyse certaines des missions menées par Numurba. En effet, si le cabinet Numurba n'a pas acquis une posture lui permettant d'intervenir dans la production d'expertise et de savoirs spécialisés, ses consultants participent tout de même à véhiculer une même vision de l'enjeu des données. Ils le font toutefois dans le cadre plus discret de leurs accompagnements de conseil.

Pour rendre compte du travail politique des consultants et des effets de leurs activités sur l'action publique, ce chapitre s'appuie donc principalement sur l'analyse du groupement Data Publica. Pour cela, je mobilise à la fois les entretiens menés avec les fondateurs, l'analyse de leurs prises de position médiatiques ainsi que celle des « documents » qu'ils ont participé à produire, soit en étant les auteurs directs, soit en étant les rédacteurs pour le compte d'une institution, soit parce qu'ils ont été mobilisés en tant qu'« experts ». Le tableau ci-dessous présente les principaux documents utilisés dans ce chapitre.

Nom du document	Auteurs	Date	Rôle des consultants Data Publica
Boîte à outils pour la gestion des données territoriales	Banque des Territoires	2021	Rédacteurs
Étude Territoire intelligent et donnée publique. De la <i>smart city</i> à la réalité des territoires connectés. L'émergence d'un modèle français ?	Ministère de l'économie des finances et de la relance	2021	Rédacteurs
Le guide de la donnée des territoires	Observatoire Data Publica	2022	Auteurs
Rapport de la mission Data et territoires	Ministère de la Transformation et de la Fonction publique	2023	Experts auditionnés
Note de conjoncture sur les tendances 2022 en matière de data, d'intelligence artificielle et de cybersécurité dans les territoires	Banque des Territoires et La Poste	2023	Producteur des données
Baromètre national annuel sur la data dans les territoires	Observatoire Data Publica	2023	Auteurs
Guide des chartes territoriales de la donnée	Interconnectés et Association Internationale des Maires Francophones	2023	Experts auditionnés

Figure 2 : Présentation de la documentation grise analysée dans le chapitre 2

Ce chapitre est organisé en deux temps. Dans un premier temps je m'intéresse au cas du cabinet CIVITEO et de son fondateur, Jacques Priol. Ce dernier a en effet adopté

une posture d'expert dans le domaine des données urbaines et a été à l'origine du regroupement Data Publica. Je montre ensuite comment la mise en commun de ressources privées permet aux cabinets regroupés de se positionner comme des acteurs incontournables et d'intervenir dans les productions d'expertise publique. J'évoque enfin la manière dont ils peuvent se servir de ces ressources pour cadrer l'action publique numérique.

Dans un second temps, je montre que les cabinets de conseil utilisent leur « pouvoir d'influence » pour défendre la mise en administration d'une fonction voire d'une « compétence » data autonome afin d'imposer durablement l'objet « donnée » comme un domaine institutionnalisé de l'action publique urbaine. Pour cela, les cabinets mettent en œuvre plusieurs stratégies. D'une part, ils s'appuient sur les obligations réglementaires liées à l'ouverture des données publiques pour défendre une prise en compte plus ambitieuse, stratégique et globale des données urbaines. D'autre part, ils contribuent à articuler l'ensemble des programmes et projets numériques autour de leur « plus petit dénominateur commun », les données. Enfin, cette vision des « données » comme une catégorie d'action publique à part entière, soulevant des enjeux politiques, éthiques, managériaux, etc., les conduit à promouvoir une instrumentation particulière pouvant stabiliser cette conception : les « chartes de données ».

1. L'expertise et les savoirs des intermédiaires dans le cadrage de l'action publique numérique

Les travaux portant sur les cabinets de conseil dans l'action publique urbaine ont mis l'accent sur les effets des activités des consultants sur la standardisation de l'action publique urbaine notamment par la diffusion de « bonnes pratiques » par le biais de benchmarks ou de méthodologies répliquables (Mazeaud & Nonjon, 2018a). Les consultants se distinguaient ainsi par l'application de « méthodes » processuelles (Poupeau et al., 2012), contribuant à la technicisation de l'action publique et à l'imposition de normes de performance au détriment du « *questionnement du sens des politiques* » (Petitimbert, 2018). Leurs discours technicistes évacueraient ainsi souvent la dimension proprement politique de leurs actions.

Or, l'objectif des prochains développements est justement d'interroger le rôle des consultants dans la « politisation » des données urbaines. Si le concept de politisation est

soumis à diverses acceptions conceptuelles (Pinson, 2019), il est utilisé ici de manière classique pour désigner le processus conduisant à la prise en charge d'un « problème social » par les acteurs publics (Braud, 2014). La participation des consultants à ce processus, que ce soit dans leur activité de mise à l'agenda du « problème » ou dans la diffusion de « solutions » me permet de les qualifier d'« entrepreneurs politiques » (Kingdon, 1984). Reprenant les travaux de John Kingdon, Damien Larrouqué rappelle que, selon cette conception, un entrepreneur politique dispose de trois qualités principales : « *une autorité reconnue dans un domaine donné (expertise), un accès privilégié aux instances décisionnelles (entregent ou connexion) et une très grande persévérance individuelle (pugnacité)* » (2020). Cette définition a cependant le défaut de tenir pour acquis le statut « d'expert ». Au contraire, je souhaite interroger le processus de construction dynamique de l'expertise (Trépos, 1996) comme étant elle-même une première formulation de « solution » au « problème » des données. Je montre plus précisément que les consultants cadrent l'action publique numérique de telle manière que la résolution de ses « problèmes » passe par l'appel à une expertise hybride, à la fois politique et technique.

A travers l'étude de la construction de la figure de Jacques Priol comme expert, je montre comment un acteur peut réussir à se positionner au centre d'un réseau associant experts privés et institutions publiques et à asseoir ainsi sa capacité d'influence.

1.1. Un entrepreneur privé de politique publique : Jacques Priol

Dans le chapitre précédent, j'ai montré que Vincent C., le fondateur de Numurba avait principalement centré son discours commercial autour des valeurs de l'open source. Les « données urbaines » n'en sont pas absentes mais elles ne sont pas présentées comme un objet central des politiques urbaines numériques et sont présentées comme des « moyens » et des « instruments ». Au contraire, les cabinets spécialisés sur les « données » que j'ai intégrés dans mon enquête construisent les données urbaines comme un « enjeu » politique à part entière, nécessitant une prise en charge coordonnée et institutionnalisée au sein des bureaucraties urbaines. Cette opposition permet de « dé-naturaliser » l'évolution de l'action publique numérique en rappelant qu'elle résulte d'une lutte concurrentielle entre des acteurs défendant des représentations différentes d'un même problème. C'est cependant la seconde vision qui semble être en train de s'imposer progressivement - mais peut-être temporairement. Je vais maintenant essayer de documenter certaines des raisons de ce succès.

C'est ici que la trajectoire de Jacques Priol, fondateur du cabinet CIVITEO, peut nous éclairer. À travers cette étude de cas, je souhaite mettre en évidence les ressources que peuvent mobiliser certains consultants pour influencer l'action publique en s'imposant comme des figures expertes. « L'expertise » est ici comprise à la fois comme le fruit d'un processus de construction sociale (Berger & Luckmann, 1986) et comme une « ressource politique » mobilisée « afin d'influencer les décisions et d'atteindre ses objectifs politiques » (Boucher, 2019).

Le cabinet CIVITEO est un cabinet de conseil créé en 2016 par Jacques Priol qui se spécialise sur la question de l'accompagnement des acteurs publics dans la mise en œuvre de leur stratégie et de leur gouvernance des données. Le cabinet reste longtemps assez « petit ». Lors de l'entretien que je mène avec Jacques Priol en 2020, il regroupe trois consultants dont le fondateur. Ce cabinet se caractérise par une « personnalisation » très forte à l'instar de nombreux cabinets satellites, point que j'aborde plus spécifiquement dans le chapitre 3. Jacques Priol signe en effet en son nom propre l'ensemble des publications du cabinet et il le représente dans l'ensemble des prises de parole publiques. C'est pourquoi je me réfère uniquement à la figure de Jacques Priol pour étudier le rôle du « cabinet ». Il ne s'agit pas de nier l'importance de ses salariés qui lui permettent d'intervenir sur de nombreuses missions, de consacrer du temps à l'écriture de ses ouvrages et articles et ainsi de renforcer ses ressources d'expertise. Toutefois, rendus « invisibles » par la division du travail au sein du cabinet, ils n'apparaissent malheureusement pas plus dans le mien.

Pour commencer ma présentation du parcours de Jacques Priol, de la place qu'il a réussi à prendre dans le champ de l'action publique numérique et des ressources qu'il mobilise pour cela, il est utile de rendre compte de « l'image » qu'il cherche à diffuser et des justifications qu'il donne à son activité politique et marchande. La présentation qu'il donne de lui-même sur le site internet de son cabinet est à cet égard éloquente :

Jacques PRIOL est consultant, président et fondateur du cabinet CIVITEO.

Il est diplômé de l'ESCP Europe MBA « Management public », et du Cycle de management supérieur des Écoles de service public et de l'École polytechnique. Il a également été formé au Design thinking (Learning Real Change San Francisco et École de Design de Nantes).

Dirigeant territorial expérimenté, il a notamment été directeur de l'Office HLM de la Ville d'Avignon, Directeur Général Adjoint de la Ville d'Evry puis Secrétaire général du Conseil régional des Pays de la Loire. Il a également exercé diverses fonctions de conseiller politique, et occupé de 2010 à 2015 la fonction de Directeur de cabinet du Président du Conseil régional des Pays de la Loire.

Auteur de plusieurs articles et ouvrages sur le management public, il a été maître de conférences à l'École Nationale d'Administration. Son ouvrage « Le big data des territoires » (Éditions FYP, 2017) a inspiré de nombreuses organisations publiques dans l'élaboration de leurs stratégies de la donnée.

Il est spécialiste de la gestion des données publiques et dispose d'une expérience approfondie de l'usage des nouvelles méthodes de traitement des données d'intérêt général en France : management de la donnée, construction d'un cadre de confiance, expérimentation à grande échelle de l'algorithmie big data appliquée à la gestion publique et aux *smart cities*, open data, protection des données personnelles.

Il intervient également auprès d'entreprises privées qui construisent une stratégie de la donnée pour leur développement, la création de nouvelles offres et de nouveaux services ou encore leur contribution au développement de leur territoire d'implantation.

Il est expert auprès de plusieurs réseaux publics et intervient à ce titre en France et à l'étranger. Il intervient au sein de diverses institutions et organismes de formation, tels le Centre des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur ou le City Design Lab de l'Ecole de design de Nantes Atlantique.

Source : Présentation de Jacques Priol sur le site internet du cabinet Civiteo

Cette présentation permet de voir quelles sont les ressources biographiques et professionnelles que Jacques Priol mobilise pour valoriser son expertise. D'une part, il met en avant sa carrière « publique » et politique de « directeur territorial » puis de « conseiller politique ». Il a rappelé à plusieurs reprises dans notre entretien cette appartenance au « *monde territorial* »²³. Cette expérience lui a également permis d'acquérir des ressources relationnelles, « *un gros carnet d'adresses* » (entretien Jacques

²³ Ce point sera davantage exploré dans le chapitre 3

Priol, fondateur CIVITEO) qu'il mobilise largement pour lancer son activité de conseil. D'autre part, il revendique des ressources « universitaires » en se présentant comme « maître de conférences » à l'École Nationale d'Administration et « *auteur de plusieurs ouvrages et articles* », sans toutefois avoir de doctorat. Enfin, sa position d'expertise est attestée par des positions effectives dans « *plusieurs réseaux publics [...] en France et à l'étranger* ». Il se présente d'ailleurs lui-même comme influent puisque son ouvrage « *Le big data des territoires* » (2017), « *a inspiré de nombreuses organisations publiques* ».

C'est à cet ouvrage que je vais d'ailleurs maintenant plus précisément m'intéresser. En effet, sa publication positionne immédiatement Jacques Priol comme une figure « experte » de l'action publique numérique. À titre d'illustration, l'ouvrage est immédiatement acheté par le cabinet Numurba et lu par les consultants de l'époque, dont je fais d'ailleurs partie. Il vient compléter la « bibliothèque » très limitée du cabinet. Il faut souligner que cette publication est assez spécifique par rapport aux pratiques du monde du conseil. Les productions écrites des consultants sont en effet assez limitées (Galimberti, 2019) et lorsqu'elles existent, ce sont souvent des « guides », davantage que des livres. En outre, les éditeurs de ces rares ouvrages sont souvent des *thinks tanks* (Mazeaud & Nonjon, 2018a) ou des institutions (Petitimbert, 2018). Jacques Priol insiste au contraire sur son éditeur « *super pointu* » : « *c'est l'éditeur de Morozov* »²⁴ (entretien). Si cette publication n'est pas « académique », la maison d'édition joue un rôle de « certification » de sa qualité. Cet ouvrage connaît un succès commercial « *il s'est super bien vendu [...] l'éditeur était super content* » (entretien).

Lors de notre entretien, Jacques Priol évoque les raisons qui l'ont conduit à lancer son cabinet de conseil et à rédiger cet ouvrage. Il situe l'origine de sa bifurcation professionnelle dans sa participation à une « *learning expedition* » en Californie en 2014, lors de laquelle il « prend conscience » de la « révolution de la donnée » : « *Quand je suis rentré je me suis dit « waouh ça va arriver en France et on n'est pas prêt du tout. Les élus ne sont pas au courant, les fonctionnaires (dont j'étais ... même si je n'ai pas le*

²⁴ Evgeny Morozov est un chercheur américain qui s'est fait connaître du « grand public » français en 2013 avec son ouvrage « Pour tout résoudre cliquez » qui critique le « solutionnisme technologique » (Morozov, 2014)

statut), on n'est pas prêt à ça du tout. Ça va déferler, on ne va pas comprendre ». À la fin de son mandat de conseiller politique en 2016, il décide de développer une offre de conseil autour des données publiques et crée CIVITEO. Pour construire cette offre, il essaie « *de trouver de la littérature, des articles, de la recherche et il n'y avait rien, en tous cas, rien en français* ». Jacques Priol identifie donc un double « manque » à la fois professionnel et d'expertise. Non seulement les acteurs publics ne sont pas prêts mais, en plus, il n'existe pas de sources savantes ou expertes auxquelles se référer pour se « former ». Il me raconte : « *et là je me suis lancé dans un truc complètement dingue. Je me suis dit : « le bouquin qui raconte tout ça, puisqu'il n'existe pas, je vais l'écrire* ». Soulignons que le « vide » qu'il pointe dans la littérature n'en est pas vraiment un. Certaines thèses ont déjà été produites sur les questions des données publiques notamment sur les politiques d'open data (Courmont, 2016; Goeta, 2016), d'autres ouvrages de « vulgarisation » ont aussi été publiés sur la question des données (Cukier & Mayer-Schönberger, 2014). On peut également mentionner des essais sur la transformation de l'action publique (Algan & Cazenave, 2016; Colin & Verdier, 2016) même si ceux-ci concernent principalement le gouvernement central. Le livre de Jacques Priol présente cependant certaines caractéristiques qui le différencient effectivement de la littérature existante de l'époque. Il le résume de cette manière lors de notre entretien :

« Je pars de qu'est-ce que c'est cette révolution de la donnée parce c'est ça quand même. C'est une vraie révolution qui vient de se produire dans notre société et elle impacte aussi l'action publique. La deuxième chose : j'essaie de poser des éléments de méthode. J'essaie, avec ce qu'on avait de disponible, aujourd'hui ce serait complètement différent. Et la troisième chose c'est de dire attention ce n'est pas pour faire n'importe quoi. Le sous-titre c'est... je ne sais plus c'est... « une stratégie de la donnée au service de l'intérêt général ». C'est de dire attention ce système-là, il peut partir en vrille, il peut conduire à... - alors à l'époque je ne le disais pas comme ça parce qu'on n'avait pas beaucoup de recul... - il peut conduire à l'automatisation, il peut conduire à la privatisation, il peut conduire à la dépolitisation de l'action publique enfin voilà il peut conduire à des systèmes totalitaires donc effectivement il y a une troisième partie qui était plus... Il y avait à la fois un constat, un type de manuel, et un essai un peu, une prise de parti »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

Dans son livre, Jacques Priol articule ainsi un *contexte*, celui de la « révolution des données », un *problème*, les risques d'automatisation, de privatisation et de dépolitisation, et des *solutions*, les « éléments de méthodes ». On retrouve ainsi dans le texte les trois « *streams* » politiques identifiés par John Kingdon pour expliquer le changement dans l'action publique (1984). L'objectif de l'ouvrage « Le big data des territoires » (2017) est de convaincre les élus des collectivités territoriales de l'importance qu'il y a à se saisir de la question des données mais également à opérer une prise de conscience de l'ampleur des transformations à mettre en œuvre. Selon Jacques Priol, pour répondre aux enjeux de la « révolution des données » et assurer leur « souveraineté », les collectivités doivent se doter de « stratégies territoriales de la donnée ». La mise en place de ces stratégies passe par des transformations managériales, organisationnelles et professionnelles des administrations. Or, selon Jacques Priol, les administrations ne disposent pas des compétences pour enclencher ces évolutions. Elles doivent donc faire appel à des ressources et des compétences extérieures. Ce sont ces compétences que CIVITEO se propose justement d'apporter. Cette représentation se donne à voir clairement dans l'avant-propos du « Guide des données du territoires » produit par l'observatoire Data Publica, publié par la Gazette des Communes en 2022 et dans lequel Jacques Priol affirme :

« Cette gestion des données n'est pas simple. Et construire une vision stratégique de leur utilisation ne s'improvise pas. Le management de la donnée, en interne, requiert des compétences et impose l'invention de nouvelles méthodes d'animation. La gouvernance territoriale des données, en externe, oblige à inventer de nouvelles régulations entre acteurs publics et privés, et incite à la création de cadres de partage innovants et de confiance. Les enjeux de la gestion territoriale des données sont multiples. Ils sont juridiques mais aussi éthiques. Ils sont économiques. Ils sont managériaux. Ils sont aussi environnementaux. Ils sont techniques. Ils sont peut-être surtout politiques et démocratiques. »

(Jacques Priol dans Observatoire Data Publica 2022)

Jacques Priol propose une réponse principalement politique, organisationnelle et managériale à la « révolution de la donnée ». Cette réponse correspond à sa propre identité professionnelle puisqu'il a écrit « *plusieurs ouvrages et articles sur le management public* » (présentation site CIVITEO). Notons ici que, derrière des discours

similaires liés à la souveraineté publique, les solutions proposées par Vincent C. et Jacques Priol sont largement dépendantes de leurs carrières antérieures : techniques pour le premier ; managériales pour le second.

« Le big data des territoires » offre à son auteur une « *carte de visite exceptionnelle* » (entretien). Plusieurs médias grand public et professionnels lui consacrent des articles. Jacques Priol est également invité à venir présenter son livre dans des tables rondes et des conférences. C'est d'ailleurs cette activité de « conférencier » qui lui permet de lancer son cabinet. Ses premières commandes sont « *des conférences, des séminaires* » qui lui permettent de « *tenir deux ans* » et de « *faire de l'évangélisation* » (sic) (entretien). On note ici une stratégie commerciale très différente de celle suivie par le fondateur de Numurba qui a très rapidement cherché à se développer et s'est largement dé-spécialisé en acceptant un panel très large de missions de conseil. Au contraire, Jacques Priol fait le choix de rester longtemps seul et de limiter la taille de son cabinet pour se positionner davantage en « expert » qu'en consultant. Lors de notre entretien, il insiste sur sa volonté de « ne pas grossir » et revendique un fonctionnement à « *l'intuitu personae* ».

Jacques Priol réussit donc - notamment grâce à ses publications et à ses réseaux politiques antérieurs - à se positionner comme un expert dès le lancement de son activité. Sa notoriété croît progressivement. Il écrit un nouvel ouvrage en 2020 « Ne laissez pas Google gérer nos villes ! » (Priol, 2020) dont le titre accrocheur lui assure un nouveau succès éditorial. Il est régulièrement invité à des conférences spécialisées et interviewé par la presse généraliste. Sa trajectoire professionnelle explique également le choix qu'il fait de s'associer avec d'autres cabinets spécialisés. Je décris, dans la prochaine section, ce processus de mise en commun de ressources privées qui permet aux cabinets du groupement Data Publica, et notamment à Jacques Priol, de s'imposer progressivement comme des figures expertes et de gagner une légitimité forte dans le secteur de l'action publique numérique en ville.

1.2. L'Observatoire Data Publica : les savoirs privés dans l'action publique

Pour lancer et légitimer son activité de conseil, Jacques Priol a donc activé des ressources individuelles, un capital d'expertise et des réseaux de connaissances. Pour réussir à imposer sa vision de l'action publique numérique et pour assurer le

développement de ses activités commerciales, Jacques Priol réussit à se positionner au centre d'un réseau d'acteurs publics et privés qui partagent une même représentation des enjeux de l'action publique numérique et des solutions à mettre en œuvre. Ce réseau se constitue notamment autour du « groupement d'entreprises » Data Publica puis de l'association « l'observatoire Data Publica ». Les cabinets composant ces structures remportent en effet plusieurs missions lancées par des institutions publiques pour réaliser un état des lieux de l'action publique numérique, produire des recommandations ou formuler des « aides » à destination des acteurs publics locaux. Ils sont par la suite considérés comme des experts dont les prises de position sont perçues comme légitimes. L'analyse des « productions expertes » qu'ils ont eux-mêmes rédigées permet d'observer une stabilisation progressive du vocabulaire - souveraineté publique, stratégie et gouvernance territoriale des données, mutualisation, etc. - qui dessine progressivement un véritable programme d'action pour les gouvernements locaux. L'analyse de leurs activités permet de montrer comment les « savoirs privés » deviennent progressivement prépondérants dans l'action publique numérique. Cette privatisation des savoirs n'est pas neutre et je montre la manière dont les cabinets de Data Publica « cadrent » l'analyse de l'action publique numérique et les évolutions qu'ils promeuvent ainsi.

1.2.1. Activités non marchandes et certification publique : le grand brouillage public/privé

Jacques Priol est à l'origine²⁵ de la création, en 2018, d'un « groupement d'entreprises » composé de quatre cabinets : trois cabinets de conseil spécialisés dans les données et un cabinet d'avocats, Parme Avocats. Cette structure informelle prend le nom de Data Publica. Le tableau qui suit présente les cabinets de conseil et montre la centralité des « données » dans leur positionnement, à la fois dans les spécialités de conseil et dans les slogans des entreprises. C'est avec les fondateurs de ces trois cabinets que j'ai mené des entretiens complémentaires.

²⁵ Cela m'a été confirmé par les autres fondateurs

Nom du cabinet et slogan	Date de création	Spécialité	Nombre de salariés (en 2024)
Civiteo « <i>La gestion des données au service de l'intérêt général</i> »	2016	Stratégie, gouvernance et management de la donnée	8
Dataactivist « <i>We open data, we make them useful</i> »	2016	Open data	23
Innopublica « <i>La donnée d'intérêt général, à 360°</i> »	2018	- Stratégie et gouvernance de la donnée - Médiation et formation à la donnée	8

Figure 3 : Présentation des cabinets de conseil regroupés dans Data Publica

La création de ce groupement Data Publica » est justifiée par les fondateurs des cabinets comme une manière d'« associer » leurs compétences sur « la donnée », ce qui leur permet de répondre à des commandes publiques nécessitant des compétences variées et des ressources humaines importantes que les petits cabinets ne peuvent fournir. Une fois créé, ce groupement répond, entre autres, à plusieurs commandes de « production d'expertise » qui lui permettent de consolider sa position. Le cabinet KPMG « vient les chercher » (entretien Joël Gombin) pour répondre à une commande de la Banque des Territoires²⁶ portant sur la gestion territoriale des données. Une partie de ce marché consiste en la production d'une « boîte à outils pour la gestion des données territoriales »²⁷ à destination des collectivités territoriales. Cette boîte à outils est publiée en ligne par la

²⁶ KPMG est alors titulaire d'un accord-cadre avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Ce type de contractualisation est présenté dans le chapitre 3

²⁷ Disponible en ligne : <https://www.banquedesterritoires.fr/gestion-des-donnees-territoriales>, consultée le 12/03/2024

Banque des Territoires. La légitimité dont bénéficie cet acteur auprès des collectivités permet d'offrir une forte visibilité au guide. À la suite de cette mission et sans doute en partie grâce à elle, le groupement obtient le marché de production d'une étude sur les « territoires intelligents » auprès du ministère de l'économie des finances et de la relance. Cette étude est publiée en octobre 2021 sous le nom de : « *Étude territoire intelligent et données publiques. De la smart city à la réalité des territoires connectés. L'émergence d'un modèle français ?* » (2021).

L'ensemble de ces missions - dont les résultats sont publiés en ligne et donc mis à disposition de l'ensemble des acteurs - sont des signaux forts de reconnaissance de l'expertise de ces cabinets. Elles participent également à renforcer la position de leurs auteurs qui y sont nommément identifiés²⁸. L'analyse de leurs productions montre en outre comment les cabinets utilisent les missions qui leur sont confiées pour mettre en avant leur expertise. Par exemple dans le « guide à destination des décideurs locaux », inclus dans la boîte à outils publiée au nom de la Banque des territoires, les propos des consultants de Data Publica apparaissent dans quatre des dix-huit verbatim et les autres propos retranscrits sont tous ceux d'agents publics. Dans le rapport « *Étude territoire intelligent et données publiques. De la smart city à la réalité des territoires connectés. L'émergence d'un modèle français ?* », on peut lire dans la note de bas de page indiquant la source d'une information que :

²⁸ Ce qui n'est pas toujours le cas lorsque des cabinets de conseil se voient confier des missions de production de documents

« Créé en janvier 2020, l'Observatoire Data Publica est une association loi 1901 dont l'objet principal est l'étude des usages des données par les acteurs publics. Structure à but non lucratif, elle mène des études et participe à des recherches sur le développement exponentiel des nouveaux usages de la donnée dans la sphère publique, notamment le big data et les outils mobilisant de l'intelligence artificielle. Elle s'attache à promouvoir des usages éthiques, transparents et démocratiques des données au service des politiques publiques et de l'intérêt général. L'Observatoire s'appuie pour ce faire sur l'expertise de ses membres fondateurs (les cabinets de conseil CIVITEO, DATACTIVIST et INNOPUBLICA et le cabinet d'avocats PARME Avocats) qui ont développé une activité pionnière sur ces sujets auprès de nombreux acteurs publics. L'Observatoire s'appuie aussi sur des coopérations bénévoles avec des acteurs publics nationaux ou locaux, et sur plusieurs coopérations internationales »

Étude Territoire intelligent et données publique, 2022, p.233

La présence de cette publicité à peine voilée est d'autant plus frappante que c'est la seule source d'information qui bénéficie d'une telle présentation. Elle permet de faire une double publicité, pour les cabinets « pionniers » nommément cités et pour l'Observatoire Data Publica, association qu'ils créent en 2020 et à laquelle je vais maintenant plus précisément m'intéresser.

L'observatoire Data Publica est une association 1901 à but non lucratif qui se donne pour objectif de rendre compte de l'évolution de l'action publique numérique locale et, plus particulièrement, d'étudier les « usages des données par les acteurs publics ». Elle donne un statut « officiel » au groupement d'entreprises et prend en charge les « activités non marchandes » des cabinets. L'association publie des études, des sondages et des « cahiers », un « guide » ou encore un « baromètre national » annuel sur « la data dans les territoires ». Elle est présentée de cette manière sur son site internet :

L'Observatoire Data Publica est une association loi 1901. Il s'appuie sur l'expertise de ses membres fondateurs. Pionniers de la gestion publique des données, ils ont souhaité mettre en commun et rendre disponibles des savoir-faire acquis auprès de collectivités et d'administrations publiques dans un cadre ouvert et non-lucratif.

L'Observatoire Data Publica a été créé pour observer les pratiques nouvelles de gestion publique des données : émergence de « services publics locaux de la donnée », chartes éthiques, formes innovantes de gouvernance et de management de la donnée, prototypes de data science et usages inédits d'algorithmes, recours à l'intelligence artificielle, etc.

Présentation de l'Observatoire sur le site internet

L'association regroupe plusieurs « partenaires » publics et privés tels qu'Orange, l'Agence nationale de la cohésion des territoires, le groupe La Poste, La Gazette et l'Observatoire International sur les impacts sociétaux de l'IA et du numérique. Elle est notamment « soutenue financièrement » par la Banque des Territoires. La reconnaissance institutionnelle apportée par le soutien de la Banque des Territoires participe largement à « *brouiller la nature marchande de l'initiative* » (Bergeron et al., 2011). Le financement de la Banque des territoires joue ainsi un rôle de certification des résultats et des enquêtes produites par l'Observatoire. L'association agit comme une forme de paravent permettant l'invisibilisation des intérêts commerciaux des cabinets. Jacques Priol se présente ainsi fréquemment dans les médias ou dans ses interventions comme le président de l'Observatoire, en obérant parfois totalement son statut de consultant.

L'observatoire « alimente en chiffres » les productions écrites des acteurs publics et est régulièrement cité comme source d'information « objective ». L'analyse de la « note de conjoncture sur les tendances 2022 en matière de data, d'intelligence artificielle et de cybersécurité dans les territoires » coproduite par la Banque des Territoires et La Poste en fournit un exemple criant puisqu'il y est précisé qu'elle s'appuie sur « *des données objectives, notamment l'enquête conduite par l'Observatoire Data Publica* » (Banque des territoires et Groupe La Poste 2022, p.6). Ce sont donc des acteurs privés qui produisent les « données » sur lesquelles s'appuient les acteurs publics pour dresser des états des lieux et surtout pour promouvoir des recommandations.

Ainsi, les cabinets de conseil regroupés dans cette association ont réussi à se positionner comme des acteurs impartiaux dans l'analyse et la production de savoirs sur leur domaine d'activité. En utilisant les chiffres produits par l'Observatoire et en le

présentant comme une source experte et objective, les acteurs publics valident le travail de l'Observatoire qui peut, par la suite, utiliser les publications publiques pour conforter ses analyses. Le « jeu des citations » est particulièrement visible dans le rapport de la mission « Data et Territoire ». Ce rapport a été commandité par le ministre de la « Transformation et de la fonction publique », Stanislas Guerini, en 2023. Il se donne pour objectif de réaliser un « diagnostic » de l'utilisation des données par les acteurs publics locaux et formule vingt-deux recommandations pour renforcer leur « capacité d'agir ». De nombreux acteurs publics et privés ont été auditionnés pour la production de ce document²⁹. Parmi ceux-ci, Jacques Priol qui est présenté comme « président de l'Observatoire Data Publica » - son statut de dirigeant de cabinet de conseil n'apparaissant donc pas. Samuel Goëta est également auditionné comme « co-fondateur » de Dataactivist³⁰. Les études publiées par l'Observatoire Data Publica représentent 5 des 21 citations de documents dans le rapport. S'il n'est pas possible de déterminer l'influence que ces acteurs ont eu sur la rédaction du document, les diagnostics et les recommandations faites, le résultat est, en tout cas, très proche des « cadrages » promus par ses acteurs. Cela dénote le partage progressif de visions et de représentations communes des « problèmes », des enjeux et des solutions. D'ailleurs, lorsque quelques mois plus tard, l'Observatoire publie les résultats de son « baromètre 2023 » et les analyses qu'il en tire, il fait directement référence à ce rapport pour « certifier » son propre diagnostic : « *Un travail essentiel d'acculturation des services et des élus reste donc encore largement devant nous, ainsi que le relève d'ailleurs le rapport tout récemment rendu au ministre Guérini sur la donnée dans les collectivités territoriales.* » (Observatoire Data Publica, 2023).

L'analyse de cet Observatoire permet de rendre compte de la place prise par les savoirs privés dans les publications des institutions publiques. Cette dynamique n'est pas isolée. De nombreux cabinets de conseil ont développé ce type de structures proches des

²⁹ L'une des directrices de Numurba est ainsi auditionnée mais elle est présentée comme « co-présidente de la commission France Données Publiques à la FNCRR », un des nombreux positionnements institutionnels qu'elle occupe grâce à sa carrière politique.

³⁰ Il est également auteur d'une thèse en science politique sur l'open data, a écrit de nombreux ouvrages et articles et est maître de conférences associé à Science Po Aix.

think tanks (Gallouj & Vidal, 2009). En outre, comme les travaux de Maxime Huré l'ont montré, la privatisation des savoirs sur l'action publique génère des effets de cadrage et une dépendance des acteurs publics vis-à-vis des acteurs privés qui produisent ces savoirs (Huré, 2010b). Toutefois, en raison de sa petite taille et de la certification apportée par les acteurs publics, Data Publica bénéficie d'une présomption d'objectivité plus importante. C'est cette objectivité que je vais désormais questionner.

1.2.2. Le « baromètre sur la data dans les territoires » : dire l'action publique pour agir dessus

L'Observatoire publie depuis 2022 un « baromètre sur la data dans les territoires » qu'il souhaite reproduire annuellement. L'objectif affiché du baromètre consiste à « *suivre l'évolution de la maturité des collectivités (et EPCI bien sûr, mais aussi d'autres organismes locaux, tels que les OPSN) en matière de données, mais aussi de thématiques proches, telles que la sécurité ou l'intelligence artificielle* ». Parmi l'ensemble des publications réalisées par les cabinets, j'ai choisi de me concentrer sur celle-ci pour plusieurs raisons. D'une part, étant publié sous le seul nom de l'Observatoire et malgré la présence de « partenaires », il constitue l'exemple le plus « pur » de mise en forme des représentations des cabinets. D'autre part, les données sources et le questionnaire sont en libre accès ce qui permet d'analyser conjointement la construction du questionnaire, les résultats et les analyses qui en sont faites. L'analyse intensive de ce baromètre me permet ainsi d'interroger le rôle des savoirs « privés » dans le cadrage de l'action publique numérique. En effet, nous le verrons, cette analyse met fortement en évidence l'influence des « intérêts » et des « représentations » des cabinets sur les productions de l'Observatoire.

Le questionnaire produit pour le baromètre se compose de 9 thématiques et de 44 questions réparties de cette manière :

Les 9 thématiques :

- Droits des données publiques (6 questions)
 - Les objectifs et les priorités pour l'utilisation des données (3 questions)
 - La gouvernance des données (5 questions)
 - Le management de la donnée (6 questions)
 - L'ouverture et la transparence (3 questions)
 - L'intelligence artificielle (6 questions)
 - Les enjeux techniques de la gestion des données (7 questions)
 - La cybersécurité (5 questions)
 - Le numérique responsable (3 questions)
-

Pour l'année 2023, 191 structures publiques ou parapubliques sont intégrées dans l'analyse grâce aux réponses fournies volontairement par leurs agents. Ce baromètre se présente comme un moyen de donner la parole aux acteurs publics et de réaliser un bilan « objectif » des politiques publiques des données. Le baromètre et l'Observatoire ne constitueraient ainsi que des intermédiaires neutres de mise en circulation des actions, des représentations et des attentes des agents publics. Or, l'analyse du baromètre révèle le processus de cadrage effectué et met en évidence deux effets principaux. D'une part, ce baromètre permet aux cabinets de cadrer la représentation de l'état des lieux et de mettre l'accent sur certaines thématiques, certains instruments et certaines pratiques que les consultants souhaitent voir se développer. D'autre part, les résultats sont présentés de manière à ce que la tendance à la datafication de l'action publique apparaisse comme une dynamique de progrès dans laquelle s'engage progressivement l'ensemble des collectivités.

L'étude du questionnaire montre bien comment il participe à « imposer » certaines thématiques, voire certains instruments, ou certaines offres privées. Cette imposition se joue à la fois dans la formulation des questions ou les précisions qui sont apportées pour encadrer les réponses des agents. Pour rendre compte de ces points, j'ai sélectionné trois exemples exposés dans le tableau ci-dessous :

Premier point : La mise en avant de certaines thématiques

« 2.6 : La question de la souveraineté numérique préoccupe de plus en plus d'acteurs publics : choix des éditeurs de logiciels, hébergement des données en Europe ou en France, maîtrise des données par la collectivité... Votre organisation a-t-elle défini une politique en matière de souveraineté publique sur les données ? »

Deuxième point : La mise en avant de certains instruments

« 4.3 Votre structure a-t-elle adopté une charte éthique de la donnée ? »

Troisième point : La mise en avant de certaines offres privées

« 4.5. Votre structure a-t-elle mis en place des systèmes d'échanges et de partage de données avec des acteurs privés du territoire, ou prévoit-elle d'en mettre en place dans les douze prochains mois ?

→ Des plateformes générales de partage et d'accès aux données locales (ex : plateforme OpenDataSoft avec accès privés, plateforme Dawex) »

Ce type de question relève ainsi d'une dynamique de construction de la « demande inversée » (Petitimbert, 2019) dans lequel les cabinets participent à la création des « besoins » des agents publics. La première question présentée dans l'encadré est tout à fait révélatrice de cette démarche. Jacques Priol a été particulièrement actif dans la mise en circulation de la notion de « souveraineté publique » qu'il mobilise déjà dans son ouvrage « le big data des territoires » (2017). Cette notion s'est progressivement imposée jusqu'à être utilisée dans l'ensemble des publications privées et publiques que j'ai intégrées dans mon analyse. Ici, elle réapparaît comme un « acquis ». Il est frappant de noter que le baromètre – dont l'objectif est de réaliser un état des lieux - intègre déjà dans son questionnaire un premier diagnostic affirmant que « *la question de la souveraineté publique préoccupe de plus en plus d'acteurs publics* ».

« L’environnement » est une autre thématique qui fait l’objet d’une attention importante. Elle apparaît à la fois dans la deuxième section, « Les objectifs et les priorités pour l’utilisation des données », et dans la dernière, « Le numérique responsable ». Dans la première section, les enquêtés sont amenés à identifier, parmi douze domaines d’actions, ceux dans lesquels leur collectivité a engagé des projets ou des expérimentations « en matière de données ». Seule la thématique de l’environnement - qui n’est d’ailleurs pas la thématique la plus citée par les enquêtés - fait par la suite l’objet d’une question spécifique. L’encadré qui suit présente cette question, la visualisation des résultats et l’analyse qui en est faite.

Encadré n° 3 : Traitement du thème environnement dans le baromètre data

Question :

« Selon-vous, la maîtrise de la donnée constitue-t-elle un outil pertinent pour répondre aux enjeux environnementaux de votre territoire ?

- *Avis neutre*
 - *Je ne sais pas*
 - *Non : ce n’est pas un outil très pertinent*
 - *Oui : c’est un outil relativement pertinent*
 - *Oui tout à fait : c’est un outil prioritaire »*
-

Visualisation des résultats :

Visualisation

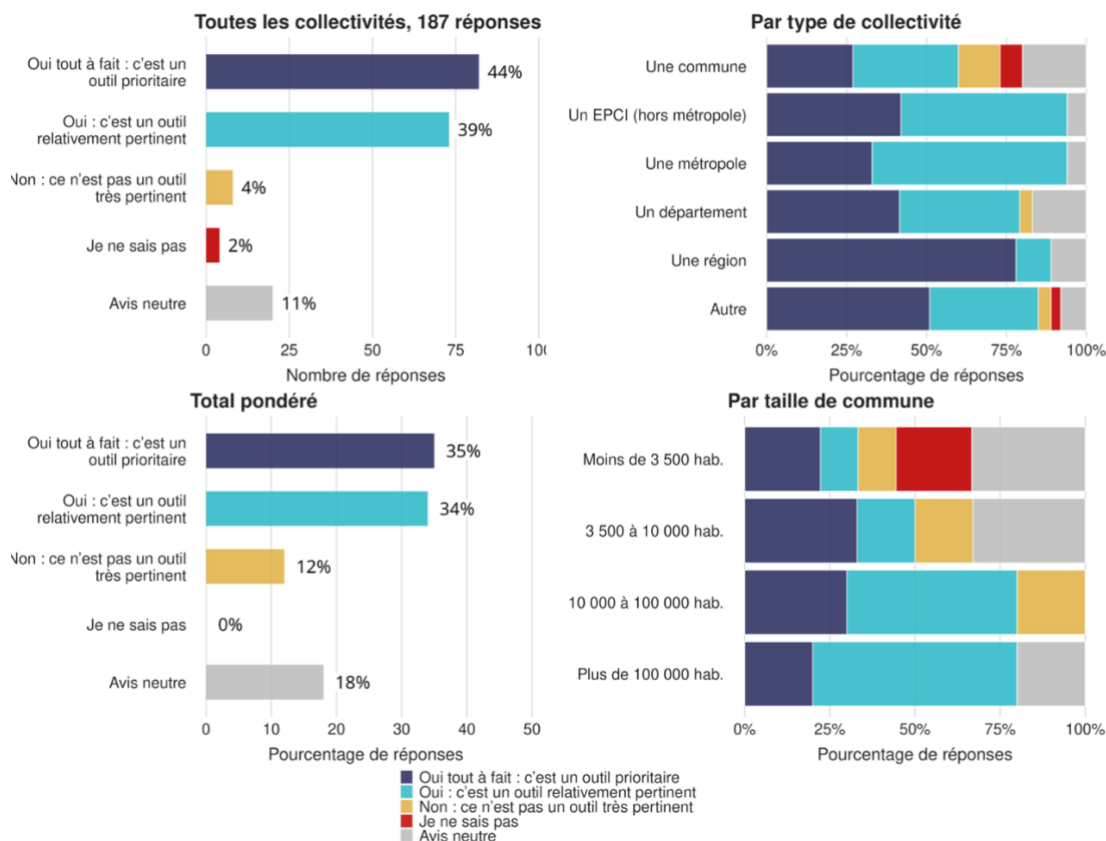


Figure 4 : Visualisation des résultats de l'enquête menée par
l'Observatoire Data Publica

Analyse :

« 1.2. Répondre aux enjeux environnementaux, climatiques et énergétiques est une motivation majeure.

Le sujet fait quasiment l'unanimité : les données constituent un outil “prioritaire” ou “pertinent” pour la très grande majorité des collectivités qui ont répondu à notre enquête. Cette appréciation est particulièrement affirmée dès lors que l'on considère les communes de plus de 10000 habitants et les autres collectivités. Les petites communes semblent plus perplexes sur le sujet, sans doute parce qu'elles ne disposent pas de l'ingénierie et de l'expertise nécessaires pour pouvoir valoriser les données au profit de l'environnement.

Les régions en revanche sont particulièrement persuadées de l'intérêt de la donnée pour répondre aux enjeux environnementaux, climatiques et énergétiques - on observe d'ailleurs qu'au-delà des déclarations elles se sont effectivement emparées de ces enjeux de manière effective, à l'image de la région Centre-Val de Loire et de son Climate Data Hub. »

L'analyse de la formulation de la question fait apparaître un premier biais. Alors qu'il est possible de manifester un enthousiasme fort dans l'acquiescement à la question, « oui tout à fait, c'est prioritaire », ou mesuré, « oui : c'est un outil pertinent », il n'est possible d'avoir qu'une réponse négative mesurée : « non : ce n'est pas un outil très pertinent ». Le second biais réside dans l'existence même d'une question spécifique qui permet d'attirer l'attention sur l'enjeu environnemental dans la présentation des résultats. Le « baromètre » évoque les questions environnementales avant même l'évocation très rapide (et sélective) des autres domaines d'action identifiés. Il faut souligner que lors de notre entretien, Jacques Priol est largement revenu sur les enjeux environnementaux du numérique, perçus comme un axe de développement de l'usage des données et donc de son marché de conseil. Il m'explique :

« Je fais beaucoup moins d'évangélisation mais j'ai un rôle de vision stratégique, d'apporter une vision stratégique et d'être capable de dire au top management et aux élus : ça, ça a un impact réel, positif sur vos politiques publiques. Un des enjeux majeurs des 18 mois qui viennent parce qu'on est au début d'une année un peu perturbée mais on est au début d'un mandat municipal, c'est de convaincre toutes les équipes qui ont des super projets de transition énergétique que ces outils-là, s'ils sont utilisés comme il faut, vont les aider à piloter des trajectoires et de tordre le cou à l'idée qu'il ne faut pas des données et des capteurs parce que les données et les capteurs ça bouffe de l'énergie... »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

Ce positionnement explique sans doute l'analyse qui est faite des résultats. D'une part, on passe d'une question portant sur « l'environnement » à une analyse des « enjeux environnementaux, climatiques et énergétiques ». D'autre part, le caractère consensuel, enthousiasmant, de la dynamique transparait largement. La perplexité des petites

communes ne pouvant d'ailleurs s'expliquer que « *parce qu'elles ne disposent pas de l'ingénierie et de l'expertise nécessaires pour valoriser les données* ». Enfin, les résultats sont complétés par un exemple d'une bonne pratique, le Climate Data Hub de la région Centre-Val de Loire, que le cabinet CIVITEO a par ailleurs accompagné sans que cela soit précisé. Un lien est disponible pour se renseigner.

Pour résumer, cette analyse du baromètre a permis d'identifier deux effets principaux.

Premièrement, le baromètre a un effet de mise à l'agenda d'enjeux spécifiques : soit parce que ceux-ci sont d'ores et déjà plébiscités par les agents soit parce qu'ils sont, au contraire, encore insuffisamment pris en charge. Ainsi, alors que l'unanimité des répondants sur la question de l'environnement est soulignée, la note révèle le regret des auteurs que : « *L'association de parties prenantes externes à la collectivité à la définition de ses règles de gouvernance des données apparaît être une démarche relativement peu courante (21% seulement des répondants)* ». Cette présentation des résultats permet de jouer à la fois sur les tendances mimétiques des collectivités – il s'agit de ne pas être à la traîne – et sur leur souhait de différenciation – il faut prendre de l'avance dans la mise en œuvre de pratiques innovantes.

Deuxièmement, la présentation de ces dynamiques agit comme une prophétie auto-réalisatrice. Alors que dans un premier temps, pour justifier de la création du marché du conseil, Jacques Priol insistait sur le manque de maturité des collectivités – rhétorique qui est d'ailleurs toujours visible dans les entretiens que j'ai menés avec les fondateurs – l'heure est désormais à la mise en évidence d'une progression des collectivités sur le sujet de la donnée. C'est tout l'intérêt de la vocation « barométrique » de l'enquête. En mettant en évidence la progression des résultats d'une année sur l'autre, l'Observatoire rend compte de la dynamique de professionnalisation des administrations municipales et diffuse l'impression que cette dynamique monte en puissance. Invité à commenter ces résultats par la Gazette des communes, Joël Gombin, co-fondateur de Dataactivist indique d'ailleurs qu'« *on observe une vraie progression dans la maturité du monde territorial autour de l'usage des données et sur les questions de gouvernance des données* ». (cité in Fernandez Rodriguez 2023). En mettant en évidence le « progrès » général des collectivités et en insistant sur la « maturité » de certaines d'entre elles, le baromètre produit la dynamique qu'il est censé représenter.

Cette première section a permis de rendre compte de la façon dont les consultants regroupés dans l'association Data Publica ont réussi à obtenir un statut d'expert. Cette nouvelle place leur confère une capacité à intervenir directement ou indirectement dans les productions d'expertise des institutions publiques. Les « savoirs privés » sont alors intégrés dans ces productions comme des savoirs neutres et objectifs. La création d'une association à but non lucratif joue un rôle particulier dans l'invisibilisation des intérêts marchands de ces intermédiaires. Cependant, l'analyse approfondie du baromètre « data » produit par l'association permet de rendre compte du cadrage que les consultants effectuent dans leur analyse de l'évolution de l'action publique numérique. En obtenant la légitimité à « dire », à rendre compte de l'état et des dynamiques de l'action publique numérique, les cabinets de conseil cadrent à la fois la manière dont les « problèmes » sont construits et le type de solutions à mettre en œuvre.

2. Mettre en administration les données : vers l'autonomisation de la « compétence data » ?

La précédente section a mis en évidence la place prise par l'expertise et les savoirs privés dans l'évolution du cadrage de la ville numérique. Jacques Priol et les cabinets regroupés dans l'Observatoire Data Publica se sont progressivement imposés comme des experts légitimes, certifiés par les institutions publiques, habilités à « dire » l'action publique numérique. Je vais désormais rentrer plus précisément dans le « contenu » des évolutions qu'ils promeuvent. Je m'intéresse notamment aux stratégies qu'ils emploient pour « mettre en administration » et institutionnaliser une « compétence data » coordonnée et organisée, disposant de ressources propres, d'une stratégie, de programmes et d'instruments dédiés. Dans un « domaine d'action émergent » dans lequel les enjeux, les objectifs et les instruments sont encore peu stabilisés (Lascoumes, 1996), ils tentent d'en orienter la « problématisation » pour aboutir à des « solutions » spécifiques (Tissot, 2006). Ce travail politique passe notamment par la construction d'une nouvelle catégorie d'action publique, « les données », grâce à divers déplacements conceptuels. D'une part, ils participent à déplacer les « promesses » numériques. En s'appuyant sur les obligations réglementaires concernant l'ouverture des données publiques et face aux limites de ces politiques, ils mettent l'accent sur l'importance de la « gouvernance » et le management des données. D'autre part, ils tentent d'orienter les acteurs publics vers la prise en compte des données au sein de leurs projets *smart*. Dit autrement, ils véhiculent l'idée que les

projets numériques ne valent que s'ils permettent aux collectivités de maîtriser les données que ces projets produisent. L'objectif est donc de faire passer les données d'instrument technique permettant aux dispositifs numériques de fonctionner à un véritable sujet de politiques publiques. Cette conception les conduit à défendre une instrumentation particulière : les chartes de données urbaines. Ces instruments sont en effet pensés comme une manière d'imposer durablement les données comme une catégorie d'action publique et d'institutionnaliser leur prise en charge dans une logique sectorielle.

2.1. Aller plus loin que les obligations réglementaires : de l'ouverture à la gouvernance des données

En introduction de ce chapitre, j'ai rappelé que les consultants n'étaient pas isolés dans leur travail de mise en administration des données. Les obligations réglementaires fixées par l'Etat sur l'open data ou par l'Union Européenne avec la Réglementation pour la Protection des Données Personnelles, ont notamment joué un grand rôle. Je m'intéresse ici spécifiquement à la dynamique de l'ouverture des données. En effet, si j'ai présenté la popularisation de l'expression *smart city* comme un facteur clef de mise à l'agenda de l'usage des technologies numériques dans la gestion urbaine, le mouvement open data est assurément celui par lequel les données numériques deviennent un véritable « enjeu » dans les politiques publiques³¹.

Les « données ouvertes » désignent les données numériques librement réutilisables par tous et généralement gratuites. La « date de naissance » du mouvement open data généralement retenue est celle de la « rencontre de Sébastopol » organisée en 2007 par Carl Malamud et Tim O'Reilly. L'objectif de la rencontre est de poser les principes de l'*open government* qui, selon les participants, passe notamment par le développement de l'open data³². Le gouvernement Obama se saisit de ces revendications et lance son portail

³¹ Les acteurs publics créent, collectent et utilisent depuis longtemps des « données » mais elles étaient auparavant perçues comme un simple instrument de mise en œuvre de politiques publiques et non pas comme un enjeu en tant que tel.

³² Les participants de la rencontre pose huit critères permettant selon eux de considérer les données comme ouvertes. Selon cette définition, les données sont ouvertes si elles sont complètes, primaires, fraîches,

open data en 2008. Cette pratique se transfère alors à l'international. En 2011, l'État français ouvre son propre portail : data.gouv.fr. En 2013, le G8 adopte la « charte sur l'open data » et défend le principe de « l'ouverture par défaut » qui signifie que les données publiques ont toutes pour vocation à être ouvertes sauf exception (protection des données personnelles, secrets des affaires, etc.). Le succès de cette dynamique et sa circulation s'explique en partie par la multiplicité des promesses qui sont accolées à l'open data. Selon ses promoteurs, l'ouverture des données publiques permet à la fois de développer la transparence et la démocratisation, de générer de l'innovation et du développement économique et de moderniser les administrations (Goëta, 2015). Les retombées économiques attendues sont par ailleurs faramineuses. En 2013, McKinsey estime que l'open data pourrait générer trois milliards de dollars de croissance annuelle dans le monde (McKinsey Global Institute 2013 cité in Goeta 2016).

A partir de 2010, certaines collectivités françaises développent de leur propre initiative des politiques d'open data et lancent leur propre portail : Rennes, le Grand Lyon, Nantes, etc. Ce mouvement s'intensifie avec la Loi pour une République Numérique votée en 2016 qui promulgue « l'open data par défaut ». Cette loi a d'ailleurs été évoquée presque systématiquement par les enquêtés comme un moment clef dans la mise à l'agenda de l'enjeu des données dans l'action publique urbaine. Les administrations d'État, les collectivités locales de plus de 3500 habitants, les établissements publics et les organismes privés chargés d'un service public (à l'exception des entités de moins de 50 agents ou salariés) ont désormais pour obligation d'ouvrir « par défaut » leurs données. Cependant, cette nouvelle obligation n'est pas sans poser de difficultés aux collectivités qui se voient confier une nouvelle mission, sans qu'elles n'aient nécessairement ni les compétences ni les ressources humaines suffisantes pour l'honorer. Pour répondre à leurs obligations, les collectivités locales vont alors faire appel à des cabinets de conseil pouvant les accompagner dans le lancement de la démarche : organisation, choix de la plateforme, identification des données, etc. La croissance de Dataactivist, cabinet spécialisé dans l'ouverture des données et composé de plus de 20 consultants, atteste de l'effet « appel d'air » de ces obligations pour le marché du conseil. L'ouverture des

accessibles, lisibles par les machines, non discriminatoires, dans un format ouvert et avec une licence ouverte (Goeta, 2016).

données nécessite en effet un travail important visant à s'assurer de leur qualité, de leur fiabilité, etc. ce qui nécessite à la fois du temps et des compétences spécifiques (Courmont, 2016; Denis & Goëta, 2017). En outre, les agents des collectivités peuvent adopter des pratiques de résistance à cette nouvelle injonction (entretien agent A région F). Ce sont ces difficultés qui expliquent en partie que seules 16% des collectivités concernées par la loi ont effectivement rempli leurs obligations (Hennion, Altounian, et Monthubert 2023).

Malgré ces limites dans son application, la Loi pour une République Numérique a marqué un coup d'accélération important dans la diffusion des politiques d'open data au sein des collectivités françaises. La France est d'ailleurs désormais l'un des pays les « mieux classés » à l'international en matière d'ouverture des données (Hennion et al., 2023). Toutefois, les ambitions et les enthousiasmes s'essouffent assez rapidement. Malgré quelques « succès » économiques tels que l'application Citymapper³³ ou certains usages militants et citoyens tels que l'application Yuka, les « retombées » de l'open data restent limitées par rapport aux promesses. Plusieurs facteurs peuvent être identifiés : faible nombre de jeux de données publiés, manque d'« intérêt » de ces données, faible qualité, etc. Ces difficultés encouragent les acteurs du conseil à développer de nouvelles offres. C'est ce que m'explique Joël Gombin :

« On fait à 80 % de l'open data mais on ne fait pas tout à fait que ça parce qu'au fil du temps, on s'est aperçu qu'il fallait qu'on s'intéresse au cycle de vie de la donnée un peu plus globalement que simplement sur la phase d'ouverture si on voulait régler un certain nombre de problèmes qui se posent lors de la phase d'ouverture. Donc maintenant on s'intéresse beaucoup à la notion de gouvernance de la donnée, bien sûr à la valorisation de la donnée, mais en aval, et puis on a aussi développé des compétences un peu plus verticales sur les données de la commande publique, sur les sujets de santé, sur les sujets de réseaux voilà. »

Joel Gombin, co-fondateur Dataactivist

³³ Application de déplacements urbains et de calculs d'itinéraires

Les politiques d'open data sont donc progressivement « dévalorisées » en tant que politiques autonomes et c'est à partir de leurs « échecs » que les professionnels des données publiques vont tenter de construire un « au-delà » désirable, un palier supplémentaire qui permettrait, enfin, de tenir les promesses. Il s'agit alors, pour les consultants, d'élargir les objectifs, de développer les ambitions et de traiter ainsi l'ensemble des « problèmes » qui, selon eux, se posent aux collectivités dans la gestion de leurs données. Un article publié par Numurba sur son site internet et intitulé « de l'open data à la circulation des données » est particulièrement éloquent. Il indique : *« C'est notamment autour de l'open data que se sont dans un premier temps cristallisées les initiatives. Cependant, face aux limites que rencontrent ces projets, il apparaît désormais nécessaire de réfléchir à une gouvernance des données à l'échelle du territoire, favorisant la circulation et donc la valorisation de celles-ci. »* (Numurba, 2019). Selon cette perspective, les « promesses » de l'ouverture des données ne pourraient se réaliser que si ces démarches s'inscrivent dans une stratégie plus générale. En cela, les pratiques et les discours des consultants les inscrivent dans « l'économie de la promesse » numérique (Bullich, 2016; Joly, 2013). Dans son article portant sur l'utilisation des données et des algorithmes dans le secteur militaire américain, Olivier Koch donne un exemple frappant de la manière dont l'économie du numérique se maintient malgré les échecs répétés des objectifs qu'elle affiche (Koch, 2018). Il montre ainsi que ni les outils de « détection » des individus dangereux ni les outils de prédiction des « révoltes » n'ont réussi à produire des résultats conformes à leurs « promesses ». En raison de l'enrôlement des acteurs politiques et économiques dans cette économie de la promesse, l'échec des programmes ne signe toutefois pas leur abandon. L'auteur note que : *« l'horizon d'attente n'appelle pas l'abandon de ces programmes mais, au contraire, leur perfectionnement. Les failles de la technologie sont appelées à être compensées par de nouvelles innovations tant que celles-ci concourent à la réalisation de la promesse »* (2018). On observe dans le cas qui nous occupe une même dynamique puisque « l'échec » des politiques open data constitue un argument en faveur du « perfectionnement » des politiques de données urbaines. Ce perfectionnement peut se faire à travers une prise en compte élargie du « cycle de vie » de la donnée, par la mise en œuvre de ressources plus importantes, par la recherche d'un « sens » politique, etc. Par ailleurs, ces politiques bénéficient également d'un possible « enrôlement » des acteurs publics. L'État, ayant participé au développement des politiques open data, ne peut se dédire et appelle donc à l'amélioration

de ces politiques plutôt qu'à leur abandon. Le rapport de la mission Data et Territoire illustre parfaitement cette stratégie discursive :

« L'ouverture des données publiques, malgré un bilan en demi-teinte, a donc bien été pour nombre de collectivités un premier pas, une première étape vers une utilisation plus mature des données. C'est pourquoi la mission recommande non pas d'abandonner ni d'infléchir cet objectif d'ouverture des données, mais plutôt de lui redonner du sens.

Signe de cette prise de conscience, le sujet des données n'est plus uniquement perçu sous sa dimension technique, mais aussi comme un sujet de politique publique, voire de politique tout court. Ainsi, un certain nombre de territoires, métropoles en tête, se dotent progressivement de leur propre stratégie de la donnée territoriale, avec des objectifs et des moyens associés. La mission a noté l'émergence, au sein des collectivités les plus engagées, de directions dédiées à la donnée ou encore de fonctions d'administrateur des données, chefs d'orchestre de la démarche en interne. Des services publics locaux de la donnée voient le jour, comme à Rennes ou à Brest.

La dimension politique des données fait aussi l'objet d'une prise de conscience plus nette. Plusieurs territoires ont ainsi établi leur propre doctrine, qui met en avant les usages éthiques des données ou encore réaffirme le caractère public des données produites par les acteurs délégataires de service public. »

(Hennion, Altounian, et Monthubert 2023 p24)

« Redonner du sens » à l'open data nécessite alors, selon le rapport de ne pas traiter « le sujet des données », « sous sa dimension technique » mais, au contraire, d'y voir « un sujet de politique publique, voire de politique tout court ». Le rapport invite à aller voir du côté des acteurs les « plus engagés », ayant mis en œuvre une « stratégie de la donnée territoriale, avec des objectifs et des moyens associés » portée par des « directions dédiées », de nouveaux professionnels ou des structures de collaboration *ad hoc*.

Pour rendre compte de la manière dont les consultants peuvent influencer les acteurs publics urbains et les amener à développer des stratégies plus générales à partir d'un projet open data, je m'appuie sur le récit d'une mission réalisée par Numurba : l'AMI Data. Mon analyse s'appuie notamment sur l'entretien que j'ai mené avec Simon, jeune consultant chargé de la mission, et sur le retour d'expériences publié par la Banque des territoires.

Observation de terrain n°2 : Récit de la mission AMI Data réalisée par Numurba

« L'appel à manifestation d'intérêt » Data a été lancé en 2020 par la Banque des Territoires en association avec l'association OpenDataFrance dans le cadre du programme Action cœur de ville³⁴. Les villes lauréates bénéficient d'un accompagnement « sous forme de jours de conseil » afin de réaliser des expérimentations dans l'utilisation de données ouvertes. La Banque lance pour cela un accord-cadre (voir chapitre 3) avec plusieurs cabinets de conseil, dont Numurba, pour accompagner les collectivités. Onze collectivités sont sélectionnées lors de la première édition du programme qui doit permettre de mettre les données « *au service de la revitalisation des centres-villes* ». Dans le rapport de « retour d'expérience » publié en 2021, la Banque des Territoires formule clairement l'objectif plus général de l'appel :

« L'observatoire de l'OpenData des Territoires montre qu'à ce jour seulement 10 % des communes dans la tranche 10 000 - 100 000 habitants ont ouvert leurs données en open data, marquant un véritable décrochage par rapport aux collectivités de taille plus importante. Partant de ce constat, l'appel à manifestation d'intérêt visait à démontrer comment l'utilisation des données ouvertes permet d'apporter des réponses aux problèmes locaux grâce à la mise en avant de cas d'usage et de réutilisation de données » (Banque des territoires, 2021)

Numurba est chargé de l'accompagnement de six de ces collectivités, un autre cabinet accompagne les cinq autres. Lorsque je reviens sur cette mission avec Simon, il insiste sur deux points. Premièrement, sur la méthodologie adoptée par Numurba dans son accompagnement qui, selon lui, diffère assez fortement de celle suivie par le second cabinet. Il me raconte :

« On a vachement élargi le spectre et en fait c'est assez drôle parce que la réunion dont je sortais tout à l'heure ça m'a permis de voir comment un autre

³⁴ Programme national visant à accompagner les petites et moyennes collectivités dans la « redynamisation » de leur centre-ville

cabinet de conseil a traité le sujet et comment ils ont avancé... C'était sur une autre thématique, la mobilité, mais sur un même format. Et eux, concrètement, ils sont allés sur des choses assez techniques pour produire des livrables sur des périmètres très restreints. [...] Nous, dès le début on a essayé d'élargir, on est sorti du commerce, on a parlé d'attractivité, on a parlé de toutes les thématiques et les sous-thématiques que ça impliquait pour amener les collectivités sur des réflexions autour de leur stratégie globale sur ces sujets-là, pour éviter qu'on reparte sur des travers de la collectivité : elle a acquis telle solution telle solution telle solution pour répondre à des problématiques un peu restreintes. Et là justement l'idée, c'est d'arriver à attraper les élus [...]. Du coup, on est sur des questions beaucoup plus stratégiques beaucoup plus englobantes et qui - même si sur le coup on ne sort pas avec un livrable technique et complet - derrière on va peut-être inscrire ces réflexions-là dans un temps beaucoup plus long et dans un agenda politique alors que l'autre manière va répondre à une contrainte très court-termiste et très opérationnelle mais qui va peut-être tomber à l'eau »

Entretien Simon, consultant Numurba

Ce récit permet de voir la manière dont le consultant justifie et légitime la distance prise avec les objectifs « opérationnels » du projet pour, au contraire, inscrire celui-ci dans une dynamique plus générale. Nous avons vu que le cabinet Numurba est composé de consultants formés aux politiques publiques. Cette identité professionnelle les conduit à privilégier une approche « stratégique » et « plus englobante » et à inscrire le projet dans une vision politique de long terme. On commence ici à percevoir les effets concrets que les identités professionnelles peuvent avoir sur les accompagnements produits, point sur lequel je reviendrai. Plus tard – et c'est le second point sur lequel il insiste - Simon évoque ce que ces différences ont pu générer sur les équipes projets et sur le devenir politique de l'expérimentation :

« Notre accompagnement ça a été surtout beaucoup de sensibilisation, le recueil de l'existant et du besoin donc en gros : faire un état des lieux du territoire ; faire un état des lieux des besoins ; construire avec eux des cas d'usage. Et en fait, [...] les revendications des opérationnels, elles allaient tout le temps derrière [...] sur la gouvernance des données. Avec [collectivité x] par exemple, on a une

réunion la semaine prochaine de présentation aux élus et on préparait cette réunion avec l'équipe projet et ils disaient « oui là ce serait bien qu'on leur explique qu'il y a des liens avec les projets mobilités avec des projets ci, ça etc. Il faut qu'on ait une gouvernance des données ». Et en fait, cette entrée dans le cas d'usage - et ça a été ça aussi l'apprentissage de l'AMI - c'est intéressant parce que justement ça permet d'essayer de poser quelque chose de concret et de montrer l'intérêt à généraliser et que ça peut apporter plein de bonnes choses. Mais le revers de la médaille, le truc un peu tranchant, c'est que quand on généralise derrière et qu'on tire un peu le fil on se rend compte que, derrière, c'est des projets qui peuvent être hyper larges et hyper structurants pour la collectivité et que derrière ça implique en fait plein de moyens et que ça devient un peu problématique. D'où les temps qu'on va avoir là avec les élus où l'idée ça va être de les sensibiliser et de les convaincre qu'il y a un vrai sujet là-dessus et qu'aujourd'hui aucune des collectivités n'est vraiment structurée en interne pour porter un projet d'observatoire un peu transverse ou un outil d'aide à la décision grâce à de la donnée et [...] que donc il y a pas mal de choses à poser pour que ça se structure »

Entretien Simon, consultant Numurba

Dans cette citation, il explique que ce sont les « équipes projet » internes à la collectivité qui, au fil de l'accompagnement, s'orientent vers la question de la « gouvernance des données ». Or, il est évidemment possible d'émettre l'hypothèse que la forme des accompagnements et des « sensibilisations » produites par le cabinet explique assez largement cette dynamique. Il évoque notamment le cas d'une collectivité dont l'équipe projet interpelle les élus sur l'importance de la « gouvernance des données ». Or, dans ce cas précis, l'équipe projet convainc les élus de la collectivité de s'engager effectivement dans la mise en place d'une « véritable stratégie data ». Ainsi, en raison de « l'élargissement du spectre » que les consultants ont réalisé, les membres de l'équipe projet ont pris conscience de l'étendue des enjeux que posent les données et des transformations à mettre en œuvre. A partir d'une commande assez opérationnelle visant à identifier certaines données utilisables pour un usage précis, les consultants de Numurba ont orienté les agents vers les questions plus larges de la « gouvernance des données ». L'analyse du retour d'expérience publié à la suite de l'AMI par la Banque des

Territoire permet de rendre compte de la manière dont ce déplacement de la mission vers des objectifs plus ambitieux est valorisé. La collectivité x est la seule dont le retour d'expérience est présenté dès la section une du rapport alors que toutes les autres fiches projets sont réunies en partie deux. Les objectifs « opérationnels », à savoir la mise en place d'un cas d'usage précis, paraissent finalement moins importants que le déclenchement d'une dynamique plus ambitieuse. On perçoit ici que les objectifs de « revitalisation des centres-villes » sont des « prétextes » destinés à convaincre les collectivités de l'intérêt des données et de l'importance de leur maîtrise. La fiche du retour d'expérience de cette collectivité apparaît de cette manière :

Accompagner l'émergence d'une vision stratégique et transverse de la donnée



ENJEUX

- > faciliter la construction d'une vision stratégique et transverse pour améliorer l'acquisition et la pérennisation des données en interne ;
- > explorer de nouveaux modèles de collecte de données grâce aux échanges d'expérience avec d'autres collectivités.



DÉMARCHE

L'AMI a permis d'apporter des pistes de réflexion nécessaires à alimenter la stratégie data en cours d'élaboration au sein de la Communauté Urbaine.

- > production d'une note de proposition relative au partage et à la valorisation de données considérées comme structurantes pour le pilotage des politiques d'attractivité à l'échelle de la Communauté Urbaine ;
- > propositions de pistes d'actions sur 2 ans comprenant :
 - la constitution d'une feuille de route ;
 - la mise en place d'un dispositif de pilotage transverse pour lancer les actions ;
 - la mise en œuvre des premières évolutions organisationnelles.



RETOMBÉES

- > accélération de la mise en place d'une véritable stratégie data, fondée sur trois piliers :
 - la définition et la mise en œuvre d'une gouvernance de la donnée partagée ;
 - l'accompagnement de la mise en œuvre du plan d'actions de la stratégie de la donnée et la conduite de projets data ;
 - l'animation de la culture de la donnée interne à l'organisation mais également externe notamment en sensibilisant le monde de l'éducation à la donnée.

À cette fin, la ville de [REDACTED] a lancé un appel d'offres pour réaliser cette stratégie au printemps 2021.

Figure 5 : Fiche du retour d'expérience de la Collectivité X à la suite de l'AMI Data

La présentation des « retombées » de l'accompagnement illustre l'effet des accompagnements de conseil dans le passage d'un projet open data à des ambitions plus générales de mise en place d'une stratégie de données. D'une part, l'accompagnement

de Numurba a généré des effets domino dans la prise en main des « données » et a encouragé la collectivité à s’engager dans une stratégie générale, composée de règles de gouvernance, d’un plan d’action et de transmission d’une « culture de la donnée ». D’autre part, il a conduit la collectivité à « lancer un appel d’offre » pour déterminer cette stratégie...

Ce récit montre comment les missions open data permettent aux consultants et aux équipes projets internes de véhiculer des objectifs plus larges et de défendre une politique plus générale de gestion des données et de production de « stratégies » data. Les obligations réglementaires constituent donc des accroches à partir desquelles des politiques de données plus « ambitieuses » peuvent être déployées – et le marché du conseil se développer.

2.2. Articuler les enjeux : de la ville numérique aux données urbaines

La deuxième stratégie employée par les cabinets de conseil repose sur l’articulation des projets et des enjeux numériques autour des « données urbaines ». En effet, l’action publique numérique est aujourd’hui peu institutionnalisée. Elle se compose de projets disparates aussi bien dans leurs objectifs, dans leurs inscriptions administratives, dans leurs instruments, etc. C’est ce qui explique en partie l’impression de « flou » qui persiste dans l’analyse des politiques numériques urbaines (Laugaa et al., 2023). Or cette diversité des projets et de leur inscription administrative est un frein à l’institutionnalisation d’un domaine d’action à part entière qui stabiliserait en retour le territoire professionnel des consultants. Pour pérenniser leurs activités, les acteurs du conseil participent donc activement à la mise en lien de ces divers projets numériques en articulant les expressions, les promesses, les dispositifs, et en les orientant dans le sens de leurs convictions et de leurs intérêts. Ils interviennent notamment dans la mise en lien des projets estampillés « smart » et des politiques de données urbaines. Cette stratégie ne leur est pas propre. Dans sa thèse portant sur la politique open data du Grand Lyon, Antoine Courmont montre que les agents chargés du projet d’ouverture des données, ont cherché à l’articuler avec la stratégie ville intelligente pour convaincre de son intérêt (2016). Mais dans ce cas, c’est la « stratégie ville intelligente » qui est perçue comme la stratégie globale à laquelle se rattache l’open data. Or les consultants enquêtés défendent au contraire l’autonomie

des politiques de données. Les projets numériques sont présentés comme des instruments de production de données, au service d'une compétence plus générale de « maîtrise des données urbaines ». Les quatre cabinets de conseil que j'ai interrogés, malgré leurs différentes spécialisations, tendent ainsi à articuler - à la fois dans leurs pratiques et dans leurs discours - les politiques de données avec les projets dits de *smart city*. Presque tous les consultants rencontrés utilisent d'ailleurs l'expression de « transformation numérique » pour qualifier le marché général dans lequel ils interviennent et ce, quel que soit leur marché d'origine : open data, data ou *smart city*. L'expression de « transformation numérique » permet en effet d'inscrire leurs activités dans une dynamique plus générale et plus ambitieuse et de démultiplier les « promesses ». Pour les cabinets comme Numurba qui ont, dans un premier temps, repris l'expression de *smart city*, celle de « transformation numérique » apparaît moins techniciste, plus neutre et ouverte.

On continue à parler de smart city, que je parle de [Numurba] ou de manière générale mais malgré tout on voit bien que, globalement le sujet du numérique et spécifiquement celui de la smart city est un peu moins en vogue d'un point de vue communication et marketing ce qui est peut-être d'ailleurs une très bonne chose [...] mais ça nous a plutôt amené à [...] faire en sorte d'essayer d'étendre notre champs d'action à ... je vais pas dire tous les domaines mais un certain nombre de domaines du champ de la transformation numérique et organisationnelle des collectivités locales [...]. On commence de plus en plus à toucher ces champs-là au-delà de la thématique initiale smart city voilà... »

Entretien Vincent C., fondateur de Numurba

L'usage de la catégorie de « transition numérique » a ici comme objectif principal de justifier de la diversité des missions que le cabinet peut remplir. L'expression permet d'inclure un spectre plus large de projets : *smart city*, données urbaines, e-administration, etc. et acte finalement une trajectoire commerciale déjà entamée. Au contraire, l'usage de ce terme par les consultants de Data Publica dénote des objectifs plus stratégiques puisqu'ils cherchent à agir sur le marché et les commandes publiques afin de faire en sorte que l'ensemble des projets « numériques » intègrent progressivement la question des données. Jacques Priol a notamment abordé la notion de *smart city* dès le lancement de son activité. La présentation du cabinet CIVITEO disponible sur le site internet de la

Banque des Territoires dans « l'annuaire *smart city* » en rend compte. Elle indique : « *CIVITEO est un cabinet de conseil pionnier et spécialiste de la gestion des données publiques, tout particulièrement au sein des projets smart city* »³⁵. Le cabinet Dataactivist, spécialisé dans l'open data, apparaît plus éloigné de cette « notion » qui n'apparaît d'ailleurs pas sur son site internet - alors que c'est le cas pour tous les autres cabinets. Lors de notre entretien, le co-fondateur de Dataactivist est revenu assez longuement sur l'évolution de son cabinet. Il m'explique :

« La notion de smart city, on est extrêmement méfiant vis-à-vis de cette notion parce qu'elle nous paraît marketing, on ne la comprend pas bien, on ne voit pas ce que ça veut dire on se dit attention bullshit voilà c'est... Donc le co-fondateur Samuel en particulier a toujours préféré se tenir éloigné de cette notion et moi y a quelques années, vers 2019 je pense, je commence à lui dire « mais attention il commence quand même à se passer des trucs sur cette notion et on a peut-être intérêt à aller regarder d'un petit peu plus près ce qu'il y a derrière parce que y a peut-être des opportunités pour faire ouvrir des données ce qui reste notre cœur d'activité. »

Entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist

Malgré cette « méfiance » originelle, et en raison de son association avec les autres cabinets Data Publica, Dataactivist est progressivement intégré à des missions mobilisant la notion de *smart city*. Son fondateur revient notamment en entretien sur le rapport qu'ils ont réalisé pour le compte du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, intitulé « *Étude Territoire intelligent et données publiques. De la smart city à la réalité des territoires connectés. L'émergence d'un modèle français ?* » (2021). Le rapport finalement produit constitue l'illustration parfaite du travail d'articulation des politiques de données et de la *smart city* auquel se livrent les consultants rencontrés. Le rapport commence par présenter une « définition minimaliste » d'un territoire intelligent à partir du « plus petit dénominateur commun qui semble faire consensus » : « *Un territoire intelligent est un territoire dans lequel, à travers différents outils numériques, des*

³⁵Banques des territoires, annuaire smart city, disponible à <https://www.banquedesterritoires.fr/civiteo>

services publics et des politiques publiques sont pilotés par la donnée » (p. 17). Les auteurs rappellent ensuite qu'à partir de ce consensus, d'autres définitions plus larges opposent les acteurs mais : *« Un point ne souffre pas de discussion : les systèmes numériques déployés produisent, consomment et utilisent des données de plus en plus massives. »* (p. 23). Parce que les projets de *smart city* produisent de la donnée, les deux types de politiques numériques sont liés et doivent être abordés de manière conjointe, défendent les cabinets de conseil. Joël Gombin revient sur la candidature de Data Publica à ce marché, sur la manière dont ils « ont vendu » la légitimité de leurs expertises et sur les « espoirs » qu'ils fondent :

« Smart city ça brille de partout, les décideurs ont envie d'y aller. Au final, le sujet ça reste la transformation numérique des collectivités et cette transformation numérique elle passe très largement par la donnée et donc la donnée elle est bien centrale, en tout cas, c'est l'approche qu'on avait vendue. Donc voilà un petit peu notre évolution sur cette approche de smart city. On part un petit peu d'une approche qui est très méfiante jusqu'à une étude dont on espère qu'elle fera date et qu'elle aura une certaine portée. Et elle déconstruit par ailleurs cette notion de smart city (ce n'est pas ce terme qu'on utilise dans le rapport après ça peu importe c'est de la sémantique) mais qui permet de remettre le sujet de la donnée là-dedans et d'inscrire finalement cette approche-là dans nos activités. »

Entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist

Le consultant assume ainsi un objectif stratégique de long terme : grâce à la légitimité du commanditaire, il espère que cette étude « fera date » et qu'elle permettra *« de remettre le sujet de la donnée là-dedans et d'inscrire finalement cette approche-là dans nos activités »*. Et cette vision se répand effectivement dans le marché de l'action publique numérique. Le cabinet Numurba a ainsi été régulièrement approché par des acteurs privés spécialisés sur la *smart city* pour inclure dans leurs réponses aux marchés publics une approche « data » et apporter un point « différenciant » lorsque la demande n'avait pas été explicitement faite par la collectivité. J'ai donc observé une dynamique réelle de rapprochement des politiques smart et des politiques de données dans l'action publique numérique. Cette dynamique d'articulation peut en outre être encouragée de manière discrète lors des accompagnements réalisés par les cabinets. Pour illustrer ce point, je présente une mission à laquelle j'ai participé juste avant mon départ de Numurba,

en 2021. Je m'appuie notamment sur cet exemple pour montrer la manière dont les accompagnements de conseil peuvent agir sur les projets *smart* pour promouvoir le développement de stratégies et de politiques de gouvernance des données, alors même que cet objectif n'est pas identifié par les acteurs publics urbains.

Observation de terrain n°3 : Présentation d'une mission d'accompagnement d'une collectivité d'Ile de France pour la définition de sa stratégie et de sa feuille de route de « ville intelligente

Le cabinet Numurba est missionné en 2021 par une collectivité d'Ile-de-France pour l'accompagner dans la définition de sa stratégie et de sa feuille de route de « ville intelligente ». La mission consiste en une phase de « diagnostic », composée d'entretiens avec différents agents, et d'identification des projets déjà mis en œuvre, d'une phase de « co-construction » de la stratégie et d'une troisième phase lors de laquelle Numurba est chargé de déterminer des axes d'action prioritaires et une stratégie générale qui prend la forme d'une « feuille de route ». J'interviens ponctuellement dans la mission lors de la préparation de certains livrables mais ne participe pas aux réunions ni aux échanges avec la collectivité. Mon analyse de la mission est donc basée sur mon observation du travail « en chambre » des consultants et sur l'étude des documents produits par le cabinet, les « livrables ».

Lorsque j'intègre la mission, son directeur revient assez longuement avec moi sur le contexte de la mission, son interprétation du diagnostic de la collectivité et les points sur lesquels il souhaite insister dans la feuille de route. Lors de cette « mise en contexte », il souligne notamment la multiplicité des expérimentations et des projets que la collectivité a déjà enclenchés. Selon lui, ces projets éparpillés ne sont ni cohérents ni utiles. Il regrette notamment le fait que l'administration ne se soit pas organisée pour tirer des enseignements et des données de ses expérimentations. Pour répondre au « problème » qu'il a lui-même identifié, il souhaite donc mettre l'accent sur les démarches de « gouvernance des données » et limiter finalement le développement de nouveaux projets : « *Si on crée un nouveau projet, ça ne me va pas, ils en ont plein* » (cahier de terrain 15/03/21). Ce parti pris est en décalage avec les ambitions de la collectivité qui souhaite au contraire rendre « visible » sa démarche de ville intelligente. Les agents de cette collectivité interprètent en effet le nombre de projets numériques

comme un marqueur de « maturité » numérique. Au contraire, pour le directeur conseil, la multiplicité de projets non coordonnés est une preuve de l'« immaturité » de la collectivité. Pour tempérer et influencer les perceptions des agents, il inclut alors en annexe de la feuille de route une « grille de maturité Data » que le cabinet a produit dans le cadre d'une autre mission. Il y indique que la collectivité ne se trouve actuellement qu'au premier palier de maturité, le dernier palier ne pouvant être atteint que lorsque la donnée sera devenue un « domaine de compétence » à part entière.

La feuille de route finale tient compte, en partie, des attentes de l'acteur public. Elle identifie bien des axes d'action (déplacement, environnement, vie citoyenne) associés à des projets précis. Toutefois, elle commence par la présentation de « chantiers transverses » : pilotage du programme de ville intelligente, maîtrise de la donnée, intelligence collective et méthodes de travail et insiste largement sur ces aspects de « transformation interne ». Numurba indique, dès la présentation du contexte et sous forme de pré requis, que : « *Cette stratégie de Ville Intelligente suppose un certain nombre de transformations internes à la collectivité : ouverture et gouvernance de la donnée, accompagnement au changement des métiers, gestion de projet renforcée avec portage (comitologie) et transversalité, nouvelles pratiques de contractualisation, animation de l'écosystème partenarial, ...* ». Alors que les chantiers internes et la question de la maîtrise de la donnée n'étaient pas centraux, voire absents des demandes initiales de la ville, Numurba leur donne une place prépondérante. La demande politique était celle de l'identification de projets dits « *smart* » que la collectivité pourrait lancer, mais j'ai pu constater que la mise en place de dispositifs numériques constitue un objectif qui est loin d'être prioritaire pour les consultants. Ils cherchent, au contraire, à mettre l'accent sur une « transformation » de l'administration qui passe, selon eux, par une meilleure maîtrise des données que les projets numériques génèrent.

Ainsi, les consultants des différents cabinets mobilisent des ressources diverses pour articuler les projets numériques, souvent labellisés « *smart* » et les politiques de données. Leur influence auprès des acteurs publics s'exerce à la fois par les documents qu'ils produisent et les accompagnements qu'ils mènent. Plus spécifiquement, les consultants participent à diffuser l'idée que, pour être véritablement « utiles », les projets numériques doivent participer à renforcer la maîtrise des données par les acteurs publics urbains.

2.3. Les « chartes de données » : des données comme instruments à la « mise en instruments » des politiques de données

Je vais désormais m'intéresser au rôle des consultants dans la mise en instruments des politiques urbaines de données voire à leur « mise en standard ». Sur ce point, mes observations diffèrent peu des travaux décrivant le rôle des consultants dans la standardisation de l'action publique. Les cabinets de conseil spécialisés dans l'action publique numérique participent bien à la construction, à l'identification et à la circulation de « bonnes pratiques » (Bataille & Lacroix, 2018; Bonaccorsi & Nonjon, 2012). J'ai notamment repéré, lors de mes observations et grâce à l'analyse des productions d'expertises du groupement Data Publica, la promotion d'un instrument en particulier : les « chartes des données urbaines ». Je formule cependant l'hypothèse que la sélection de cet instrument en particulier est moins liée à des objectifs de rentabilité, de productivité voire « d'industrialisation » des prestations de conseil, que justifiée par l'identité professionnelle des consultants et par leur souhait d'institutionnaliser dans les collectivités une « compétence » data autonome. Ainsi, dans la prochaine section, je cherche moins à documenter la standardisation de l'action publique numérique urbaine qu'à analyser la manière dont les consultants tentent de construire, grâce à un instrument dédié, un « secteur d'action publique » autonome autour de la gestion et de la maîtrise des données.

Mon hypothèse s'appuie notamment sur les travaux portant sur le rôle de l'instrumentation dans la stabilisation des politiques publiques. Dans leur article au titre éloquent « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », Charlotte Halpern et Patrick Le Galès montrent que la mise en œuvre d'instruments dédiés à un secteur particulier d'action publique permet son institutionnalisation dans le temps. En comparant les politiques environnementales et urbaines de l'Union Européenne, ils expliquent le déclin de ces dernières par l'inexistence d'instruments qui leur soient propres (Halpern & Le Galès, 2011). Lors de notre entretien, Jacques Priol déclare : « *Sur la partie stratégie c'est l'idée qu'aujourd'hui quand on construit des politiques publiques sur un territoire on va avoir une stratégie sur les transports, une stratégie pour l'environnement... [...]* c'est aussi une politique publique en soit la maîtrise de la donnée du territoire. Un petit peu comme le développement durable. ». Il met ensuite en parallèle les stratégies de données avec les « Agenda 21 » locaux. Ainsi, on comprend que, pour les consultants, la production de « documents stratégiques » telles que les chartes, constitue une première

étape permettant d’acter la prise en charge politique de l’enjeu des données. En effet, les chartes de données urbaines sont des outils de « *soft law* », permettant aux collectivités locales de formaliser et d’afficher un positionnement « politique » sur l’enjeu des données. Selon le « Guide des chartes territoriales de la donnée » produit par les Interconnectés³⁶ et l’Association Internationale des Maires Francophones, une « *charte territoriale de la donnée est un document écrit, signé et qui détaille des principes et des engagements dans le domaine de la donnée.* ». (2023, p.5). Le guide affirme également que : « *Les chartes territoriales de la donnée sont aussi l’occasion de définir et de partager publiquement une vision politique sur les données* » (2023, p.6). Les chartes sont donc des instruments autonomes d’une politique de maîtrise et de régulation des données territoriales. Par ailleurs, dans les discours des consultants, ceux-ci insistent moins sur l’instrument en tant que tel que sur le processus de construction de la charte et sur les « déclinaisons » qu’elle doit générer. Évidemment, ces recommandations permettent de valoriser leurs expertises et de développer leur marché. Toutefois, elles ont également pour effet d’aborder les trois dimensions des « secteurs d’action publique » mis en évidence par Sophie Jacquot et Charlotte Halpern. Selon les chercheuses, un secteur d’action publique est constitué d’une « *dimension liée aux intérêts* » parce qu’il rassemble un ensemble varié d’acteurs, d’une « *dimension institutionnelle* » en raison de l’existence de règles, de procédures et d’instruments propres organisant les relations entre acteurs et, enfin, d’une « *dimension cognitive* » renvoyant au partage de vision et de représentation (Jacquot et Halpern 2015). Or, nous allons le voir, les chartes de données, si elles sont menées selon la méthodologie promue par les cabinets de conseil permettent d’agir sur ces trois dimensions.

Afin de tester mon hypothèse, je présente dans un premier temps le projet « pionnier » de Nantes Métropole et l’accompagnement réalisé par les cabinets de Data Publica. Je montre notamment la manière dont la méthodologie appliquée permet d’agir sur les intérêts, les institutions et les représentations des acteurs impliqués.

³⁶ Les Interconnectés est une association de mise en réseaux des collectivités pour les accompagner dans leur « transformation numérique »

Observation de terrain n°4 : Définition d'une charte éthique d'utilisation des données par Nantes Métropole

Dans le cadre de mon travail à Numurba, j'ai eu l'occasion d'échanger avec la responsable « Donnée » de la métropole de Nantes. En effet, en 2019, j'ai été chargée de la rédaction d'un document, intitulé le « manifeste data », pour le compte du groupe de travail des directions SI que j'ai évoqué en introduction de ce chapitre (voir également Observation de terrain n°6 : Récit de la mission d'animation du "Groupe de travail mutualisation", p.195). Ce manifeste avait pour objectif de « diffuser la position des directions SI » sur l'enjeu des données et d'encourager la mise en place de politiques de données autonomes, dont les directions SI seraient chargées. Ce manifeste incluait entre autres la présentation de « projets phares » menés par des collectivités françaises. La charte de données fait partie de ces projets. Le récit qui suit est donc principalement tiré de mon échange avec la responsable « donnée ».

Le projet de rédaction d'une charte éthique d'utilisation des données sur le territoire de Nantes Métropole commence en 2018. L'arrivée en 2016 du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) européen met sur l'agenda des collectivités la question de la protection des données personnelles. La mise en conformité à laquelle s'attelle la métropole de Nantes lui permet de prendre la mesure de la complexité de la gestion des données personnelles. En outre, en cherchant à améliorer sa performance interne et à développer de nouveaux services grâce à l'utilisation des données, la collectivité se confronte à des problèmes de qualité, de disponibilité et de circulation de ces données. Enfin, elle est interpellée par la société civile sur les « risques éthiques » liés à l'utilisation des données et notamment à la crainte de la diffusion de pratiques de « surveillance ». Ces différents enjeux poussent la métropole à se questionner sur la définition de sa « stratégie data ». Elle fait appel pour cela à un groupement de cabinets de conseil composé du cabinet CIVITEO et du cabinet Parmes Avocats³⁷. La stratégie data intègre différents volets : transformation organisationnelle, formation, expérimentation et production de « doctrines

³⁷ En 2018, le groupement Data Publica n'est pas encore institutionnalisé mais les deux cabinets s'y regrouperont par la suite.

réglementaires ». C'est pour répondre à ce dernier volet que le principe de production d'une charte éthique est acté. La mise en place de cette charte est une première en France et la directrice souligne ainsi qu'ils ont « *tout créé de toutes pièces* ».

Le processus de définition de la charte se veut un processus coconstruit avec les directions métiers et les élus mais également avec les partenaires publics et privés de la métropole et les citoyens. Il se décline en trois étapes distinctes.

Dans un premier temps, un travail « d'acculturation » à la donnée est lancé avec des cadres de l'administration et des élus. Cette phase d'acculturation vise à infuser une compréhension des enjeux de la donnée aussi bien par des présentations « théoriques » que par l'organisation d'« ateliers pratiques ». L'objectif est de convaincre de « l'intérêt des données ». En parallèle, les cabinets de conseil réalisent une série de vingt-cinq entretiens afin de recueillir les « *attentes autour de la donnée* » (entretien). À partir de ces entretiens, les consultants proposent une première version de la charte.

Lors de la seconde étape, les « acteurs de la data » de la métropole - tels que le Responsable de la Sécurité des Systèmes d'Information (RSSI), le Délégué à la Protection des Données (DPD), les archivistes etc. - et les agents des directions métiers considérées comme les plus concernées sont invités à reprendre cette première version. L'objectif de cette large implication administrative est de produire une acceptabilité sociale interne de la charte. Il ne faut pas que celle-ci « pose problème » aux agents de la collectivité (entretien). Les élus sont également chargés d'identifier les « valeurs » que pose la charte. Selon le directeur SI de Nantes Métropole, cette étape est l'occasion d'une « opposition » entre les cabinets de conseil et l'administration. Il confie avoir dû batailler avec les cabinets pour produire une charte qui soit celle de la collectivité et pas « celle de Jacques Priol » (carnet de terrain).

A l'issue de ce travail, une nouvelle version de la charte est proposée. Et, dernière étape, cette version est diffusée à l'externe, aux partenaires publics et privés. Les retours des citoyens sont également récupérés, par le biais de trois ateliers citoyens menés par la société d'aménagement de l'île de Nantes, la Samoa, et portant sur les attentes des citoyens concernant « *l'expérimentation de nouvelles technologies et de nouveaux usages dans l'espace public* ». Une troisième et dernière version de la charte est alors produite et diffusée en 2019.

Cette charte prend un certain nombre d'engagements et détermine des « actions » à réaliser. Depuis, un « suivi » de la charte est réalisé chaque année et recense les actions menées.

Selon la directrice du projet, cette charte est un succès à la fois « interne » et « externe ». En interne, la directrice de projet note une meilleure compréhension du sujet des « données ». L'intégration des agents de l'administration et des élus dans le processus de construction de la charte a en effet été l'occasion de réaliser une « acculturation » à la thématique des données et de convaincre largement de l'importance de la question. Elle m'explique en outre qu'elle est fréquemment sollicitée par des agents pour utiliser la charte dans leurs relations avec les prestataires et délégataires. Sur ce point, Jacques Priol m'a également raconté en entretien la manière dont cette charte avait été utilisée lors d'une négociation avec JC Decaux pour l'accès aux données produites par l'opérateur et que celui-ci refusait dans un premier temps de fournir à la collectivité.

Je peux de mon côté attester du succès en termes de communication externe. D'une part, plus de quarante acteurs publics et privés décident de signer cette charte. D'autre part, sa parution met au centre de l'agenda du numérique urbain les questions éthiques. Lors d'un comité de pilotage du groupe de travail déjà mentionné, les directions SI félicitent le représentant de Nantes Métropole - « *bien joué* » - en exprimant la jalousie de s'être fait damner le pion dans la course de vitesse à l'innovation locale numérique. Dans les mois qui suivent, Numurba initie des discussions avec deux grandes collectivités qui se sentent désormais sommées de répondre aux enjeux éthiques. Lors d'un échange avec le responsable de ces enjeux pour une grande ville française, celui-ci m'explique avoir mis dans un premier temps de côté les enjeux éthiques pour avancer sur d'autres volets mais se sent désormais contraint de les avancer dans l'ordre de ses priorités. Par ailleurs, cette charte sera ensuite reprise dans tous les supports de sensibilisation produits par Numurba pour illustrer une « bonne pratique » de l'action publique sur les données.

Ce récit permet de rendre compte du succès de cette initiative indépendamment de l'action des consultants. Les acteurs publics urbains sont pris dans des logiques mimétiques qui se passent souvent d'intermédiaires spécifiques. Toutefois, les consultants peuvent agir également pour renforcer cette tendance et convaincre de

l'intérêt des instruments qu'ils promeuvent. Les « chartes de données » sont évoquées dans la « boîte à outils pour la gestion des données territoriales, dans l'étude « Territoire intelligent et données publiques », dans le « guide de la donnée des territoires », dans le rapport de la mission « data et territoire », dans « le guide de la donnée des territoires », dans le baromètre data etc. Bref, dans l'ensemble des documents analysés dans ce travail. Dans le rapport « Territoire intelligent et donnée publique » rédigé par les consultants de Data Publica, la recommandation 38 appelle même à « *promouvoir à travers les financements publics la production d'une charte éthique ou l'adhésion à une charte de référence pour les territoires intelligente* ».

Dans ces productions, les consultants mettent notamment l'accent sur la « démarche » de construction de la charte. Dans « le guide de la donnée des territoires » réalisé par l'observatoire Data publica, la charte des données de Nantes est la deuxième bonne pratique mise en avant, dès la page 14 sur les 100 pages que compte le dossier. Pour introduire ce « retour sur expérience », Schéharazade Abboub du cabinet Parme Avocats insiste sur la nécessité pour les collectivités de se doter d'une doctrine permettant de répondre aux enjeux « éthiques, techniques, managériaux, environnementaux, démocratiques, politiques » et « également juridiques ». Dans un entretien, l'administratrice générale de la donnée de Nantes présente la charte métropolitaine. Un encadré « pour aller plus loin... ». L'avis de l'observatoire Data Publica » permet de souligner l'insistance des cabinets sur le processus méthodologique d'adoption de la charte. Il indique :

« Beaucoup a été dit sur la charte de Nantes Métropole. Première charte territoriale en France elle a suscité de nombreuses réactions. La question du caractère incitatif ou prescriptif d'un tel document a pu interroger. Nantes, et quelques autres territoires depuis, ont « durci » le cadre déclaratif d'une charte en l'annexant à des documents contractuels (marchés publics notamment) ou en déclinant les principes affichés en « clauses data » dans les contrats liant la collectivité aux délégataires de service public (voir par ailleurs).

Mais on retiendra de l'expérience de Nantes le processus managérial qui a accompagné la préparation de la Charte : formation d'un nombre important d'agents, ateliers internes, articulation avec l'open data... La démarche éthique a servi d'appui à la structuration de la fonction data (y compris la création de la fonction d'administratrice générale des données).

On retiendra aussi l'implication des citoyens, exercice difficile car la gestion des données est un sujet complexe. Peu de territoires s'y sont risqués. »

(Data Publica 2022)

Cet encadré insiste donc sur la déclinaison de la charte qui a généré à la fois des procédures et règles organisant les rapports entre acteurs publics et privés, sur le « processus managérial » qui a conduit à la diffusion de représentations communes par le biais des formations et à l'émergence d'une fonction data autonome au sein de la collectivité. Dans le « baromètre data », les consultants de Data Publica encouragent également les collectivités à intégrer les acteurs territoriaux dans la production de la charte, que ce soient les citoyens ou les acteurs privés et publics. Les méthodologies de mise en place de ces chartes que les consultants promeuvent permettraient ainsi à cet instrument de générer plusieurs dynamiques de construction d'un secteur d'action publique : réguler les rapports entre les acteurs territoriaux de la donnée ; inscrire administrativement la fonction data et diffuser des valeurs et des représentations communes au sein des administrations et parmi les différents acteurs. Ces points peuvent également être mis en évidence et résumés par l'analyse des « 10 conditions pour réussir une charte éthique de la donnée » que Schéhérazade Abboub et Jacques Priol ont été chargés de rédiger et qui est incluse dans le « Guide des chartes territoriales de la donnée » produit par les Interconnectés et l'Association Internationale des Maires Francophones :

10 CONDITIONS POUR RÉUSSIR UNE CHARTE ÉTHIQUE DE LA DONNÉE

Jacques Priol (Civiteo)
et Schéhérazade Abboub (Parme Avocats)

Les cabinets Civiteo et Parme Avocats ont accompagné plusieurs collectivités dans l'écriture et la mise en œuvre de leurs chartes territoriales de la donnée. Ils partagent ici leur retour d'expérience, sous la forme de 10 conditions de réussite d'un tel projet.

1 • Prendre le temps nécessaire à la construction de la charte

Adopter une charte éthique de la donnée est un travail d'élaboration au long cours, qui nécessite de créer des habitudes de collaboration entre toutes les parties prenantes.

2 • Impliquer les services de la collectivité

Associer les agents de la collectivité est l'occasion d'enrichir la charte à partir de leur expérience professionnelle, mais aussi de faciliter leur acculturation aux enjeux de la gestion des données.

3 • Associer des partenaires de la collectivité

De nombreux partenaires peuvent être concernés et peuvent enrichir la charte car ils produisent des données utiles ou sont utilisateurs des données de la collectivité : des entreprises, des associations, des administrations.

4 • Faire participer les citoyens

L'implication des citoyens et des citoyennes est une condition démocratique de partage de la charte éthique de la donnée. Cette implication peut se faire de différentes manières : de la consultation préalable à la communication et l'information.

5 • Adopter le document publiquement

Il est important qu'une assemblée délibérante légitime le travail mené pour lui conférer une portée politique mais aussi poser un socle à ses déclinaisons juridiques.

6 • Communiquer

La charte éthique de la donnée doit être portée à la connaissance des publics qui sont concernés. Il peut y avoir plusieurs versions : version pour le grand public, version technique et juridique par exemple.

7 • Décliner la charte pour les partenaires

S'assurer de la portée et de l'application de la charte passe par sa déclinaison et son annexion à des documents juridiques : conventions de partenariats, délégations de services publics, marchés publics, etc.

8 • Décliner la charte en interne à la collectivité

La charte éthique de la donnée doit devenir un document de référence au sein de la collectivité. Elle peut être intégrée à de multiples supports internes : projets informatiques, fiches de poste, notes stratégiques...

9 • Outiller les acteurs et la mise en œuvre

La mise en œuvre de la charte doit être organisée. Un guide de bonnes pratiques peut permettre d'accompagner pas à pas les acteurs concernés dans la conduite de leurs projets.

10 • Contrôler la bonne application de la charte

Contrôles, certification ou labellisation, il existe plusieurs manières de veiller à l'application d'une charte. Ces contrôles doivent exister et être communiqués, par exemple sous la forme d'un bilan annuel.

Sommaire

Source : Les Interconnectés et l'Association Internationale des Maires Francophones, « Guide des chartes territoriales de la données », 2023, p.27

Figure 6 : 10 conditions pour réussir une charte éthique de la donnée

Ainsi, la mise en circulation du « standard » de la charte inclut la reproduction d’une même méthodologie. En effet, selon les cabinets de conseil, les deux aspects sont nécessaires pour que les chartes génèrent des effets durables dans la prise en compte de l’enjeu politique des données. C’est en mobilisant largement les acteurs du territoire que cet instrument peut participer à la structuration d’un secteur autonome de politique publique. Le « Guide des chartes territoriales de la données » affirme ainsi : *« La publication de la charte peut être perçue comme le point d’arrivée de la démarche d’écriture (et à ce titre, elle doit être célébrée !). Mais c’est surtout le point de départ d’une dynamique et d’une transformation plus large sur le sujet des données. »* (Les Interconnectés et l’Association Internationale des Maires Francophones, 2023, p.28)

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a permis d’analyser le travail politique mené par les cabinets de conseil et certains des effets de leurs activités sur l’évolution de l’action publique numérique. Lorsque je travaillais dans le cabinet Numurba j’avais déjà noté l’évolution des représentations des acteurs vers une prise en compte plus importante des « données urbaines » à la fois chez les consultants et chez certains acteurs urbains. La question des données urbaines s’est trouvée progressivement associée à l’enjeu de la « souveraineté publique » des collectivités. Alors que dans la proposition commerciale originelle du fondateur de Numurba, la souveraineté des acteurs publics se jouait principalement sur l’ouverture des systèmes logiciels grâce aux technologies open source, celle-ci est désormais plus fréquemment associée à la maîtrise des données publiques. Pour rendre compte et expliquer ce processus, je me suis attachée à documenter et analyser la manière dont les consultants regroupés dans Data Publica ont participé à la diffusion de ces représentations. Cette évolution ne peut évidemment leur être exclusivement imputée. Dans leur article « Smart city at work. Intermédiation sociotechnique et « souveraineté de la donnée » dans une administration locale », David Guéranger et Alexandre Mathieu-Fritz (2019) notent d’ailleurs que ce sont des agents internes de l’administration qui agissent de manière souterraine pour produire une « politique par le bas » de la donnée et tentent de garantir la souveraineté publique sur celles-ci. Je me suis de mon côté intéressée au travail bien visible des intermédiaires pour diffuser ces représentations et agir sur les pratiques, les programmes et les instruments des acteurs publics urbains. Cette capacité d’influence que j’ai tenté d’objectiver se joue notamment sur la place que les cabinets de

Data Publica – et plus précisément Jacques Priol – ont réussi à prendre dans l’action publique numérique. Grâce à la mise en commun de leurs ressources, ces cabinets sont parvenus à s’imposer comme des experts et participent à la production de la littérature grise et des rapports publics. Les « savoirs privés » sont devenus prédominants dans le cadrage de l’action publique grâce à un brouillage des frontières entre acteurs et entre activités marchandes et activités non marchandes. Il n’est toutefois pas certain que cette situation perdure. La figure de l’expertise est précaire et souvent temporaire (Trépos, 1996). Parce qu’ils cherchent à diffuser leurs « bonnes pratiques » et leurs méthodologies par la production de guides et de recommandations, ces cabinets mettent à disposition des ressources qui pourraient permettre à de « nouveaux venus » de les concurrencer – comme cela a été le cas sur le marché de la participation citoyenne (Mazeaud & Nonjon, 2018a).

Pour l’heure, la position dont les cabinets de conseil bénéficient leur permet d’œuvrer à la mise en administration des données urbaines comme un enjeu politique à part entière et dont le pilotage doit être organisé et coordonné. Mais, leur « succès » ne pourra être évalué que dans quelques années.

PARTIE II : LES SATELLITES PRIVÉS DES POLITIQUES URBAINES NUMÉRIQUES

Chapitre 3 : Besoin de tout, envie de toi.

Les cabinets de conseil satellites : des partenaires ordinaires de l'action publique

Ce chapitre propose de mieux comprendre le conseil privé au public grâce à un détour par l'analyse de la demande. Jusqu'à présent, j'ai principalement décrit l'émergence d'un nouveau marché du conseil en interrogeant le travail mené par les cabinets de conseil pour légitimer leurs compétences et orienter l'action publique. J'ai ainsi montré qu'ils participaient activement à produire les besoins auxquels ils se proposent ensuite de répondre. Toutefois il me semble que cette perspective doit être complétée : le marché du conseil n'est pas uniquement produit par et pour les intérêts de « l'offre ».

Pour cela, il est nécessaire de revenir sur la manière dont s'est progressivement construite l'autonomie municipale et la capacité d'action des gouvernements urbains. Ceci me permettra de montrer que les pratiques d'externalisation peuvent être, et ont historiquement été, des manières pour les administrations urbaines de développer leurs domaines de compétence. Cette délégation de fonction s'est longtemps faite auprès des « satellites » publics ou parapublics des gouvernements urbains : les Sociétés d'Économie Mixte (SEM), les Sociétés Publiques Locales (SPL), les agences d'urbanisme ou les associations. Mais les acteurs privés interviennent également depuis longtemps dans la fabrique des politiques urbaines. Le développement de l'externalisation au privé ne doit donc ni faire oublier les précédents historiques ni négliger les différentes formes de l'externalisation des politiques au risque de surestimer les « ruptures » et de ramener à la dynamique de « néolibéralisation » des pratiques qui ne s'y résument pas. En cela, la démarche que je propose s'inscrit dans les débats scientifiques autour des effets de la pratique du « gouvernement par le marché » (Ansaloni & Smith, 2017). Il s'agit ici de s'interroger sur la manière dont le développement d'un marché du conseil peut être un instrument ou un outil, au service de la capacité d'action des gouvernements urbains. Ce chapitre s'attache à décrire les liens et les usages que les administrations font, selon les époques, de leurs « satellites » et à interroger ce qui change dans le recours aux cabinets de conseil.

Dans ce chapitre, je questionne en second lieu les attentes formulées par les acteurs publics urbains dans leur recours au conseil. Les analyses de la demande de conseil sont peu fréquentes. Plus précisément, il est rare que les chercheurs portent une attention soutenue aux besoins formulés par les acteurs publics et aux critères de sélection d'un consultant. Ce relatif désintérêt de la recherche contraste avec l'importance que lui donne la littérature professionnelle. À titre d'illustration, le Guide du Conseil en management affirme que « *choisir son consultant est une affaire lourde de conséquences qui devrait être menée avec autant de soin et de précaution qu'un recrutement interne* » (Hugot 2021).

En revanche, la manière dont les cabinets de conseil tentent de se distinguer sur le marché et de donner à voir leur « valeur » a, elle, été largement interrogée par la recherche (entre autres : Bataille 2020; Bourgoin 2013; Petitimbert 2018). Les études ont permis de montrer que, pour se différencier sur le marché, les cabinets de conseil et les consultants mettent tous en avant leur « singularité » : ils ne font jamais « le même métier » que leurs concurrents (Bourgoin, 2013b). Pourtant, leurs « promesses » sont similaires : ils font du « sur-mesure » et s'adaptent à chacun de leurs clients (Bataille & Lacroix, 2018; Galimberti, 2019). Les travaux de recherche ont montré que, contrairement à ce qu'en disent les acteurs eux-mêmes, il y a une certaine homogénéité dans les pratiques professionnelles et les stratégies de positionnement. Cette logique de « dévoilement » a été particulièrement utile pour dépasser les discours commerciaux. Toutefois, il me semble qu'elle a pu conduire à un biais inverse : ne pas prendre au sérieux les différences qui peuvent réellement exister entre les acteurs, leurs offres et les fonctions qu'ils occupent auprès des gouvernements urbains. En effet, mes propres observations ainsi que les entretiens menés avec les clients des cabinets, m'ont plutôt permis de repérer que les acteurs publics urbains formulent différents types de demandes et de besoins et qu'ils sélectionnent donc les acteurs de conseil selon des critères de choix variables et évolutifs.

Cela me conduit à distinguer deux types de fonctions que peuvent exercer les cabinets de conseil selon l'état de stabilisation des politiques publiques. Les cabinets peuvent être amenés à prendre les rôles d'*ordonnateur* de politiques publiques ou d'*exécuteurs*. Je définis ces deux fonctions dans le chapitre mais précisons à ce stade que, alors que l'ordonnateur intervient dans une période de construction d'un objet d'intervention et de faible stabilisation de l'action publique, l'exécuteur prend en charge des fonctions de gestion et de production plus précisément définies par les acteurs publics.

Ces fonctions amènent donc les cabinets de conseil à accomplir des tâches différentes et, par conséquent, à avoir des formes d'influence variées sur la fabrique des politiques urbaines. Ces fonctions ne sont pas exclusives et, selon les commandes et les relations avec le client, les cabinets peuvent prendre en charge l'une ou l'autre de ces fonctions. Toutefois, je défends l'hypothèse que certains cabinets disposent d'un avantage commercial pour prendre en charge les activités d'ordonnancement : les cabinets satellites.

Pour rappel, j'ai défini en introduction les cabinets satellites comme des cabinets qui se singularisent des autres acteurs du conseil par les liens intimes qu'ils entretiennent avec les acteurs publics urbains pour lesquels ils réalisent l'essentiel voire la totalité de leurs missions d'une part, et par un fort niveau d'intégration dans les milieux de l'action publique urbaine, d'autre part. Ce chapitre a pour objectif d'évaluer dans quelle mesure cette catégorie permet, ou pas, de rendre compte des caractéristiques de certains acteurs du conseil. Il s'organise en deux temps. Dans un premier temps, pour rendre compte de la manière dont les cabinets de conseil s'insèrent dans le monde de l'action publique urbaine, je propose de m'intéresser à l'évolution historique des systèmes d'acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines. En m'appuyant plus précisément sur les travaux qui se sont intéressés aux rapports entre acteurs publics et associations, je défends l'idée selon laquelle, lors de la construction d'un nouvel objet d'intervention, les acteurs publics urbains expriment des attentes particulières liés à un besoin d'ordonnancement de leurs politiques publiques.

Dans un second temps, je présente les ressources que peuvent mobiliser les cabinets satellites pour s'imposer dans des séquences de l'action publique caractérisées par leur caractère incertain. Je montre également que ces spécificités les amènent à entretenir des rapports particuliers avec les acteurs publics, fondés sur la confiance et l'évitement des procédures de mise en concurrence. Pour finir je montre qu'ils peuvent également servir de moyen à l'État pour continuer à intervenir de manière indirecte dans la mise à disposition de ressources d'expertise. Dans ce cas il y aurait une forme de privatisation du « gouvernement à distance » (Epstein 2013a).

1. Besoin de tout : les pratiques d'externalisation des gouvernements urbains

Les travaux qui documentent l'histoire du recours à des cabinets de conseil ou à des bureaux d'étude par les acteurs publics urbains sont rares (voir toutefois Bataille 2020; Claude 2006b; Linossier 2012). Une des difficultés qui se pose notamment à l'étude de l'externalisation de l'expertise urbaine est la difficulté de circonscrire l'objet de l'expertise. En effet, à la fois en raison de luttes professionnelles, d'arbitrages politiques, ou de transformation sociales, les savoirs et savoir-faire pensés comme nécessaires à la fabrique de la ville et des politiques urbaines sont en constante évolution (Biau et al., 2013; Claude, 2006b; Gaudin, 1987). Ainsi, comme je l'ai indiqué en introduction, les travaux portant sur les cabinets de conseil s'intéressent souvent à un secteur particulier de l'action publique et documentent donc plutôt l'histoire de la construction d'un secteur spécifique de conseil³⁸. C'est d'ailleurs la stratégie que j'ai suivie dans la première partie de cette thèse. Toutefois, pour réussir à monter en généralité, il me semble nécessaire d'inscrire ce marché du conseil dans l'histoire plus longue des pratiques d'externalisation de acteurs publics urbains. Plus précisément, je m'intéresse à la manière dont les gouvernements ont pu « utiliser » ces pratiques d'externalisation pour renforcer leur autonomie et leur capacité d'action. Ce retour permet de montrer que les gouvernements urbains se caractérisent historiquement par une forme de « pragmatisme » dans leurs relations avec les acteurs privés et que le rapport à la frontière public/privé est moins marqué idéologiquement au niveau local qu'il ne l'est au niveau national (Le Galès, 1995). À titre d'illustration, une partie des entretiens avec les clients publics du cabinet Numurba a été menée au moment où « l'affaire McKinsey » éclatait et prenait de l'ampleur. Je m'attendais à ce que ce contexte exerce une influence sur le contenu des entretiens et que « l'affaire » soit évoquée par les agents publics. Or, à ma grande surprise, les débats médiatiques et politiques autour de l'influence « tentaculaire » des cabinets de conseil (Assassi, 2022) et de la « prise de contrôle » de l'administration par des

³⁸ Une exception notable est toutefois la thèse de Nicolas Bataille qui, dans son chapitre 5 inscrit l'émergence de l'ingénierie privée dans le cadre de la remise en cause de la « *cité industrielle* » portée par les ingénieurs d'Etat et la « *cité par projet* » caractérisant l'époque actuelle.

consultants « infiltrés » (Aron & Michel-Aguirre, 2022) ont trouvé assez peu d'écho dans le discours des agents interrogés.

Cette section propose dans un premier temps d'expliquer ce résultat en montrant que, si les pratiques d'externalisation ne sont pas toutes disqualifiées, c'est aussi parce qu'elles peuvent servir les intérêts des gouvernements urbains. Pour cela, je reviens sur la construction progressive d'un réseau de satellites autour des gouvernements urbains.

Dans un second temps, je défends l'hypothèse que le contexte spécifique de la construction d'un nouvel objet d'intervention, la ville numérique, produit un besoin de conseil particulier et place les cabinets de conseil dans un rôle d'ordonnancement des politiques urbaines numériques.

1.1. Les satellites au service de la capacité d'action des gouvernements urbains ?

Une riche littérature s'est intéressée à l'évolution des gouvernements urbains, à leur rapport avec l'État central et à leur progressive autonomisation vis-à-vis de ce dernier. Ces travaux ont pu montrer que les gouvernements urbains se sont, depuis longtemps, appuyés sur des organisations « satellites » publiques ou parapubliques : SEML, agences d'urbanisme ou associations, etc., mais également sur des acteurs privés. Olivier Borraz évoque un véritable « secteur public communal » composé d'« *un ensemble composite d'acteurs de statuts divers – publics, parapublic, privé, économie mixte, associatif – parmi lesquels les services municipaux stricto sensu ne constituent qu'un élément parmi d'autres* ». (Borraz, 2000). C'est à ce service public communal que je propose de rattacher les « cabinets satellites » spécialisés dans l'action publique urbaine qui font l'objet de cette enquête.

Il faut commencer ce retour historique par la Troisième République. En effet, cette période est très importante à la fois dans le processus de professionnalisation des métiers de la ville et dans l'émergence de la capacité d'action et d'innovation des gouvernements urbains. C'est une période de forte politisation de l'urbain (Pinson, 2014). En témoigne notamment l'émergence à la fin du 19^e siècle, du socialisme et du communisme municipaux (Dumons & Pollet, 2001). A cette époque, les villes sont confrontées à la vague de l'industrialisation : elles se développent fortement et parfois de manière incontrôlée ; les populations ouvrières drainées en ville s'entassent dans des habitats insalubres ; les maladies se propagent rapidement en raison de la promiscuité. Pour

répondre aux problèmes de leur territoires, les gouvernements urbains mettent en place les premières politiques sociales, d'hygiène ou d'assistance aux chômeurs par exemple. Les formes publiques de l'action sociale coexistent alors avec les associations caritatives qui ont traditionnellement pris en charge ces besoins sociaux (Lafore, 2010b). Les acteurs publics urbains font également appel à des compagnies privées pour gérer leurs premiers services en réseaux. La seconde moitié du 19^e siècle voit donc naître le secteur privé de la production de biens et de services urbains - réseaux de transports publics, services d'assainissement et d'eau etc. - secteur qui opère sous le régime de la concession (Lorrain, 1981). Toutefois, malgré l'existence de certaines communes entreprenantes - dont les ambitions sont d'ailleurs souvent censurées par le Conseil d'État – les élus municipaux sont taxés d'immobilisme et leur inaction est dénoncée par les « réformateurs » réunis dans le Musée social (Ghorayeb, 2019). C'est ce qui justifie notamment le vote de la loi Cornudet (1919) qui impose à certaines collectivités la production d'un Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement (PAEE) dans un délai de trois ans. Cette loi marque le début de « l'urbanisme de plan » qui caractérisera durablement la politique urbaine nationale (Gaudin, 1987). Elle initie également l'émergence d'un premier marché du conseil en urbanisme. Pour répondre à cette injonction étatique et à défaut de compétence interne, les collectivités font appel à des prestataires privés. Vivianne Claude note : *« on n'insistera jamais assez sur le désarroi dans lequel se trouvent les municipalités devant une nouvelle législation ou devant toute innovation dont elles ne maîtrisent pas les origines ni ne comprennent la complète signification. [...] Il y a incompréhension sur les finalités, moyens et procédures, même pour les villes de taille importante »* (Claude, 2006b).

Cette période, marquée par une relative autonomie communale, se referme toutefois sous le régime de Vichy et jusque dans les années 1970. Les outils centralisateurs mis en place par le régime vichyste sont, en partie, repris par la quatrième république qui, dans un contexte de reconstruction et de crise aiguë du logement, impose la figure de l'« État aménageur » et se dote alors d'un appareil technique et scientifique lui permettant de piloter la reconstruction et l'aménagement du territoire national (Claude, 2006b). La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) devient le « bras armé » de l'État par le biais de ses filiales, notamment la Société Centrale d'Équipement du Territoire créé en 1955 (SCET). C'est la période des ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité) et de la politique des grands ensembles. La SCET est mobilisée par les services de l'État pour « pallier

l'incapacité des collectivités territoriales à favoriser la construction massive de logement » (Frétigny, 2023). Elle agit dans les villes par le biais d'un système dense de Sociétés d'Économie Mixte (SEM)³⁹ dont elle accompagne la création et pour lesquelles elle s'impose comme prestataire d'expertise⁴⁰. Les collectivités sont alors « *totale­ment dépendantes de l'expertise technique concentrée dans les administrations étatiques et des crédits distribués par ces derniers* » (Epstein, 2013b). La SCET a ainsi longtemps été perçue comme un acteur majeur de la centralisation de l'aménagement du territoire. Toutefois, de récents travaux pointent « *l'autonomie réelle mais limitée* » que prennent certaines villes dans leurs politiques d'aménagement dès les années 1960 (Frétigny, 2023). Raphael Frétigny montre qu'à Nantes, la municipalité s'autonomise véritablement à partir des années 1970 grâce au soutien paradoxal de la SCET contre les services de l'État. La société permet d'ailleurs à l'équipe municipale de gauche élue en 1977 de mettre en œuvre son programme (Frétigny, 2023). Ce rôle ambigu de la SCET permet en partie d'expliquer que les SEM constituent finalement des « *outils de renforcement de l'autonomie locale en ces temps d'« État aménageur* » » (Aldhuy & Orillard, 2023).

Si Vivianne Claude montre, qu'en raison d'un déficit constant de compétences internes, « l'État urbaniste » a toujours fait intervenir des acteurs hybrides, urbanistes consultants ou contractuels au sein de ses services extérieurs, c'est toutefois à partir du milieu des années 1960 que s'ouvre un véritable « marché des études » (2006b). L'État Aménageur connaît alors une transformation de son mode de fonctionnement, notamment sous l'effet de la critique sociale et savante des grands ensembles (Vadelorge, 2006). La SCET est marginalisée au profit de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), créée en 1963, et du ministère de l'Équipement, créé en 1966. L'État Aménageur se déconcentre avec la création de nouveaux services tels que les Organisations d'Étude d'Aménagement des Aires Métropolitaines (les Oréam) ou les Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE). Des Établissements Publics d'Aménagement des villes nouvelles sont créés dans les territoires mais les professionnels de ces missions sont jeunes et inexpérimentés, et ont recours à des expertises extérieures

³⁹ Les Sociétés d'Économie Mixte sont des sociétés au statut de droit privé mais dans lesquels les capitaux publics sont majoritaires.

⁴⁰ Ces SEM sont cependant placées sous la responsabilité des collectivités territoriales

pour les accompagner (Claude, 2006a). Ces différents organismes multiplient les « *commandes d'étude* », ce qui aboutit « *à une croissance concomitante du nombre des bureaux d'études* ». (Claude, 2006b). La Caisse des Dépôts lance son propre réseau de bureaux d'études spécialisés tels que le BETURE (Bureau d'Étude pour L'Urbanisme et l'Équipement). À partir du milieu des années 1960, apparaissent également les premières agences d'urbanisme dans les villes. Ces associations régies par la loi de 1901 sont, dans un premier temps, subventionnées de manière égale par l'État et les collectivités. Elles ont pour mission de réaliser des études permettant de « *préparer les décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme* » (Bendjador 2007 p113) et de pallier le manque de compétences des administrations locales. Leur statut leur permet en effet de recruter des professionnels selon les règles du droit privé et non celles de la fonction publique. Les collectivités s'appuient également sur un réseau d'associations qui prennent en charge des missions de service public à la place des acteurs publics urbains. Dès 1970, plusieurs travaux dénoncent d'ailleurs le dévoiement de la loi de 1901 et l'existence « *d'associations administratives* » (Négrin, 1977) créées par les collectivités pour prendre en charge des domaines d'action à moindre coût. Jean-Marie Garrigou-Lagrange indique que ces associations constituent des « *instruments de l'administration* » (1970).

Ces éléments ne doivent toutefois pas conduire à surestimer ni l'autonomie, ni les expertises maîtrisées par les gouvernements urbains à cette époque. Les travaux de sociologie des organisations ont montré que l'autonomie des villes reste très limitée. Il s'agit principalement pour les collectivités d'adapter à la marge les politiques étatiques dans un mouvement de négociation constant entre élus municipaux et administration déconcentrée (Grémion, 1976).

C'est véritablement à partir des années 1970 que l'État Aménageur fait face au renforcement des administrations municipales et au développement de leur bureaucratie. En effet, la « *montée en puissance* » des villes précède en réalité les premières lois de décentralisation (Lorrain, 1989). Ce renforcement des bureaucraties urbaines s'explique en partie par la complexification des enjeux urbains (Borraz, 1998). Passée l'urgence de la reconstruction, des politiques urbaines plus complexes se mettent en place et les villes s'engagent dans de nouveaux domaines d'action comme le développement économique ou la réhabilitation des centres anciens. Or ces politiques se gèrent plus difficilement depuis Paris car elles nécessitent une connaissance plus fine des contextes locaux (Lorrain, 1991). La remise en cause de la centralisation étatique est également portée par

l'émergence de « mouvements sociaux urbains » à partir de la fin des années 1960, ce « *syndicalisme du cadre de vie* » (Borraz 1998), qui entend améliorer l'environnement des villes et redonner la parole aux habitants. Les années 1970 sont alors l'occasion d'une politisation des enjeux urbains. Lors des élections municipales de 1977, ces mouvements amènent au pouvoir une nouvelle génération d'élus qui entendent « *changer la ville pour changer la vie* » et s'émanciper de la tutelle étatique. L'État est en effet perçu comme un obstacle par ces nouvelles équipes, incapable « *de leur fournir les ressources nécessaires à la gestion des problèmes qu'elles rencontrent. [...]. Les solutions à apporter aux problèmes urbains ne peuvent être générales et uniformes. L'État, grand pourvoyeur de ressources financières mais aussi de normes, n'est plus à même d'assister les communes dans les problèmes nouveaux qu'elles rencontrent* » (Borraz 1998 p113-117). Les administrations municipales s'ouvrent sur les sociétés urbaines et notamment les associations. Les associations « contestataires » portant des enjeux environnementaux et sociaux sont intégrées dans les processus décisionnels des politiques urbaines (Négrin, 1977). Les gouvernements urbains s'appuient – de manière toutefois variable selon les villes- sur ces associations « expertes » pour prendre en charge de nouvelles activités et accéder aux demandes des groupes sociaux les ayant portés au pouvoir (Béal, 2010). Souhaitant développer leur domaine de compétence et leurs capacités d'action, les administrations mobilisent également l'outil des SEM : « *dès qu'on avait un problème, hop on créait une SEM* » se rappelle Alain Chenard, maire de Nantes en 1977 et 1983 (Frétigny, 2023). Ce recours à des organismes « satellites » - associations ou SEM - s'explique en grande partie par le besoin d'échapper aux contraintes et à la rigidité des règles de gestion communale (Jobert & Sellier, 1977). Bruno Jobert et Michèle Sellier vont d'ailleurs jusqu'à parler de « *balkanisation* » de l'appareil municipal pour rendre compte du développement de structures satellites chargées de la mise en œuvre des politiques urbaines (Jobert & Sellier, 1977). La capacité d'action des villes s'est ainsi appuyée sur ces satellites pour compenser des déficits de ressources humaines et d'expertise et agir sur des domaines d'action de plus en plus variés.

Le premier acte de la décentralisation en 1982 entérine finalement cette émancipation des villes, de leurs élus et de leurs bureaucraties, par rapport aux ressources et à la tutelle étatiques. Toutefois, l'élargissement des compétences des collectivités les oblige à intervenir sur des sujets de plus en plus nombreux, sans que les transferts de ressources ne suffisent toujours. La tendance à la création de satellites par les

gouvernements urbains prend un nouvel élan. La décentralisation marque ainsi une nouvelle période de fort développement des SEM (Da Rold, 2008). Jacques Caillousse, Patrick Le Galès et Patricia Loncle-Moriceau notent que ce développement de l'économie mixte est lié à la fois à l'extension des compétences techniques des collectivités territoriales et à la volonté de ces dernières de faire « *appel aux techniques et méthodes de la gestion privée* ». Les SEM « *apparaissent comme un outil idéal et consensuel d'une action publique où s'associent « harmonieusement » la culture du public et celle du privé* » (1997). De leur côté, les associations ont tendance à être de plus en plus traitées comme des « opérateurs » de politiques publiques. Robert Lafore note : « *Les associations sont, en quelque sorte, le second pilier de la décentralisation, une sorte de « décentralisation fonctionnelle » : elles s'accordent avec les logiques locales qui sont souvent indispensables à la légitimité des interventions ; elles disposent d'une grande souplesse d'adaptation pour aménager en continu le contenu de l'offre ; elles accueillent, du fait de leur malléabilité, les innovations et les innovateurs qui s'engagent dans une course sans fin entre les formes établies et les nouveautés de l'action sociale. Tout cela explique pourquoi elles sont si proches des collectivités publiques territoriales avec lesquelles elles nouent spontanément des liens de coopération.* » (2010b). Les associations « contestataires » connaissent quant-à-elles un déclin de leur légitimité auprès des élites urbaines (Béal, 2010) qui s'orientent à partir des années 1980 dans des politiques plus entrepreneuriales (Harvey, 1989). Les acteurs privés - consultants ou opérateurs urbains par exemple - s'imposent comme des partenaires experts, légitimes et « responsables » pour accompagner les gouvernements dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. On observe une « professionnalisation » des métiers de l'expertise urbaine qui conduit à une forme de démonétisation des ressources et des répertoires militants. Certains militants mettent alors de côté le registre contestataire et s'orientent parfois même vers la « consultance » (Nonjon, 2012). Les travaux de Dominique Lorrain ont également permis de documenter une « révolution silencieuse » : la montée en puissance des firmes urbaines dans la gestion des services publics à partir des années 1980 (Lorrain, 1987). Ces grands groupes privés acquièrent une place centrale dans les politiques urbaines. Ils reprennent parfois la main sur des domaines auparavant pris en charge par les municipalités ou les acteurs associatifs. C'est notamment ce que montre Maxime Huré à propos des systèmes de vélos en libre-service (Huré, 2010a). Dans ce cas, la « privatisation » conduit à une perte de maîtrise de la part des municipalités ; mais aussi, à la recherche de moyens de contrôle et de contre-expertise. Parfois, au

contraire, le recours à des acteurs satellites permet aux gouvernements urbains de se renforcer et d'internaliser une partie des ressources et des compétences développées ailleurs. C'est ce que montrent Rachel Linossier et Florence Menez au sujet de l'agence d'urbanisme de la métropole de Lyon qui « *contribue directement à la montée en puissance opérationnelle de l'EPCI dans la conduite des politiques urbaines, et à sa prise de leadership au sein du système d'acteurs local de la maîtrise d'ouvrage urbaine* » (2007). L'État s'éloigne quant à lui des systèmes d'acteurs locaux. Il ne disparaît pas mais se fait plus discret. Il se désinvestit notamment de la mise à disposition de ressources d'expertises aux gouvernements locaux (Epstein 2013b). C'est donc notamment ce vide créé par l'État que viennent combler les prestataires privés.

L'autonomisation des collectivités territoriales et le développement de leur capacité d'action se sont donc effectués grâce à un système d'acteurs composite, associant des structures aux statuts juridiques divers et dont les identités questionnent la réification de la frontière public/privé bien avant les débats autour de la néolibéralisation de l'action publique urbaine. L'externalisation par les acteurs publics urbains de certaines fonctions leur a permis d'investir des domaines d'intervention pour lesquels ils ne possédaient pas encore de ressources. Le recours à des acteurs tiers, qu'ils soient publics, parapublics ou privés peut, dans certains cas, soutenir les ambitions des gouvernements urbains et participer au renforcement de leurs capacités d'action.

1.2. Les deux fonctions des satellites

La précédente section a permis de documenter l'autonomisation progressive des gouvernements urbains. La lente montée en autonomie des administrations municipales face à l'État central s'est faite grâce aux expertises et savoir-faire d'acteurs extérieurs, de « satellites ». Parmi ces satellites, on trouve les associations dont le rôle dans l'action publique urbaine a fait l'objet de recherches récentes (Cottin-Marx et al., 2017). Ces travaux proposent des outils analytiques qui, moyennant quelques ajustements, me paraissent également pertinents pour mieux caractériser les fonctions assurées par les cabinets de conseil dans l'action publique urbaine. Je vais donc revenir sur les travaux portant sur le monde associatif et les rôles de médiateur et d'opérateur des politiques publiques qui ont été définis. Afin de mettre en évidence les similarités et les différences avec les fonctions des consultants en cabinets de conseil je propose de substituer à ces termes ceux d'ordonnateur et d'exécuteur. La distinction entre ces deux rôles permet, me

semble-t-il, de préciser la nature des tâches que les acteurs urbains externalisent ainsi que les différentes formes que peut prendre l'influence des cabinets de conseil sur l'action publique urbaine.

Robert Lafore définit la médiation comme une fonction de montée en « généralité ». Les associations représentent les intérêts de certains groupes sociaux et se font les porteurs de certaines revendications. Elles interpellent les pouvoirs publics sur certains problèmes et appellent à leur prise en charge. En ce sens, elles peuvent avoir un véritable rôle de « lobbying » ou d'entrepreneuriat politique (Lebon & Simonet, 2017). Selon François Bloch-Lainé, ce rôle correspond à la fonction « d'avant-garde » des associations : elles révèlent des demandes sociales et apportent des réponses nouvelles (1994). Avec cette fonction, les associations peuvent permettre aux gouvernements urbains de prendre en charge un problème en le définissant, en lui donnant du sens et en produisant des catégories qui permettent de déterminer la manière dont il peut être abordé. Les associations peuvent, dans ce cadre, se présenter comme des « experts » et être invitées par les pouvoirs publics à prendre place dans le processus de conception de l'action publique, de ses objectifs et de ses moyens (Lochard & Simonet, 2009). Le cas le plus emblématique de ces situations et sans doute celui de la lutte contre le sida à l'occasion de laquelle les associations ont remis en cause le savoir des professionnels établis et se sont imposés comme des « savants » (Epstein 2001). Lorsque les associations adoptent un rôle de médiateur, elles ont une relation « montante » avec les pouvoirs publics qu'elles interpellent et sur lesquels elles agissent.

La fonction d'« opérateur » ou d'« opérationnel pur » (Lafore, 2010a) renvoie quant à elle au rôle d'« instrument des administrations » (Garrigou-Lagrange, 1970). Les associations permettent aux pouvoirs publics de prendre en charge à moindre coût un domaine d'action publique en déléguant sa mise en œuvre (Négrin, 1977). Ce rôle est fréquent dans l'action sociale mais peut également se retrouver dans d'autres domaines d'action telle que l'action culturelle par exemple (Balme, 1987). Les analyses portant sur l'évolution du monde associatif ont montré que cette fonction d'opérateur avait tendance à se généraliser « *en raison d'un management de plus en plus gestionnaires et centré sur les activités* » (Lafore, 2010b). Les gouvernements urbains définissent plus précisément les fonctions, les objectifs et les pratiques des acteurs associatifs qui ont ainsi moins d'autonomie dans la réalisation de leurs activités. Cette tendance peut s'observer dans

l'évolution du « modèle économique » associatif. Les associations ont longtemps fonctionné sur le mode de la subvention, cela leur offrait une grande autonomie dans la mise en œuvre de leurs actions. Or, elles dépendent désormais davantage de « commandes publiques » et font l'objet d'un contrôle plus étroit de la part des pouvoirs publics (Cottin-Marx et al., 2017). Ici on se trouve dans une relation descendante dans laquelle ce sont les pouvoirs publics qui déterminent le rôle et les activités des associations. Cette fonction d'opérateur ne signifie pas que les associations n'ont pas de rôle politique mais, dans ce cadre, elles agissent comme des *street level bureaucrats* ou comme un « guichet » des politiques publiques (Dubois, 2008).

La présentation de ces deux fonctions présente l'intérêt de préciser le type de relations que peuvent entretenir les acteurs publics urbains avec leurs « satellites » et d'insister sur la variabilité de ces relations, liée aux secteurs, aux périodes, ou aux objectifs politiques des gouvernements urbains. Il est important de préciser que les associations peuvent à la fois participer à définir la politique et à la mettre en œuvre. C'est ce que montrent Francis Lebon et Maud Simonet à propos de la réforme des rythmes scolaires de 2013 qui « *vient reconnaître et légitimer l'expertise et les savoirs sur l'éducation* » des associations et qui leur ouvre « *un espace d'activités nouvelles* » (2017). De manière assez frappante on retrouve ici les observations des auteurs qui dénoncent la capacité des acteurs du conseil à créer les vides dans lesquels ils s'engouffrent lors de leur participation aux réformes néo managériales de l'État (Gervais et al., 2021).

Il me semble nécessaire, pour mieux analyser les effets des activités des cabinets de conseil sur l'action publique, de distinguer là aussi les différentes fonctions que ces acteurs prennent en charge auprès des gouvernements. Or, je n'ai pas trouvé dans la littérature de notions permettant clairement de le faire. Il serait possible de considérer que les cabinets de « stratégie » interviennent davantage au moment de la conception tandis que les cabinets en organisation ou en management interviennent davantage dans la mise en œuvre. Cette distinction ne me semble cependant pas véritablement opérante. D'une part, elle revient à postuler qu'un cabinet de conseil ne prend en charge que l'une ou l'autre de ces fonctions. Or mes observations montrent qu'un même cabinet peut assumer différentes fonctions selon l'évolution de son modèle économique, de l'état de la commande, du client et de son « besoin », etc. D'autre part, j'émetts l'hypothèse que la

distinction entre cabinet de stratégie et de management est moins visible au niveau de l'action publique urbaine, ne serait-ce que parce que les grands cabinets en stratégie interviennent peu (voire pas du tout) auprès des gouvernements urbains. Je souhaite donc distinguer des fonctions davantage que des cabinets, tout en émettant l'hypothèse que certains cabinets sont perçus comme plus ou moins légitimes par les acteurs publics pour effectuer l'une ou l'autre de ces fonctions.

Je propose ainsi les notions d'ordonnateur de politiques publiques et celle d'exécuteur pour désigner les deux fonctions idéal-typiques des cabinets de conseil. Je choisis ainsi de ne pas reprendre les termes choisis par les auteurs s'intéressant aux associations, pour ne pas risquer de négliger les différences assez fondamentales qui opposent tout de même les relations entre les acteurs publics et les associations d'un côté, et les cabinets de conseil, de l'autre⁴¹. La différence qui me semble la plus importante est celle de la dépendance plus forte des cabinets de conseil vis-à-vis des acteurs publics clients (Belorgey, 2010). Les cabinets de conseil ne peuvent survivre indépendamment des commandes publiques. Ils ne peuvent pas véritablement ni frontalement contester les commandes ou les choix politiques et doivent donc faire preuve de docilité par rapport à leurs donneurs d'ordre. Cette situation de dépendance a donc à la fois un effet sur la manière dont ils proposent de cadrer un problème - ce cadrage doit être rapidement « acceptable » pour les acteurs publics – et sur la manière dont ils remplissent les tâches qui leur sont confiées. La deuxième différence concerne plus précisément la fonction « d'opérateur ». Les cabinets de conseil ne mettent pas véritablement en œuvre les politiques ou, plus précisément, ils jouent rarement un rôle d'intermédiaire avec les « usagers » de l'action publique. Ils se situent davantage entre deux niveaux de l'administration. Ils « arment techniquement » les stratégies définies par les acteurs publics et peuvent limiter les capacités de résistance des administrations (Belorgey & Pierru, 2017). La troisième différence porte sur la fonction de « médiation ». Les associations ont un rôle de représentation de la société civile organisée, auprès des acteurs publics urbains – c'est le sens de la notion de médiation - ce que n'ont pas les cabinets de conseil et c'est pourquoi je ne reprends pas ce terme. Toutefois, de leur côté, les cabinets

⁴¹ Je ne m'intéresse pas ici aux différences en termes de « valeur », de rapport à l'intérêt général ou au caractère lucratif des activités

de conseil peuvent prétendre « représenter » une demande sociale comme, par exemple, dans le cas des cabinets de participation citoyenne (Mazeaud & Nonjon, 2018b). Dans le domaine de l'action publique numérique, les cabinets de conseil mettent également en avant une demande sociale, celle de protection des données, face aux plateformes par exemple (voir chapitre 5), pour justifier les politiques de données.

Un ordonnateur de politique publique a pour fonction d'initier une politique publique en stabilisant la représentation d'un problème et de ses solutions, en déclinant le ou les premiers programmes d'action et en organisant leur prise en charge. Il permet aux acteurs publics urbains de gérer les situations d'incertitude et de s'engager dans la prise en main d'un objet. Il peut donc à la fois avoir un rôle cognitif - ou politique- et un rôle administratif. La fonction d'ordonnancement prend fin lorsque les gouvernements sont organisés et que la politique repose sur des instruments permettant de la stabiliser.

La fonction d'exécution renvoie plus directement à la mise en œuvre des programmes et des stratégies politiques ou managériales. Elle trouve sa place lorsque les politiques publiques sont suffisamment stabilisées et que les orientations sont définies. Dans ce cadre, les cabinets de conseil « exécuteurs » prennent en charge des prestations plus « techniques » ou « opérationnelles ». Les acteurs publics urbains leur confient des tâches plutôt définies, que ce soit parce qu'eux-mêmes ont développé une expertise et peuvent préciser leurs attentes ou parce que l'état de stabilisation du domaine d'intervention leur permet de reproduire voire de répliquer les « bonnes pratiques » mises en place ailleurs. Il convient par ailleurs de noter que l'exécuteur peut faire l'objet d'un contrôle plus ou moins important dans la réalisation de sa tâche, selon les ressources dont disposent les gouvernements urbains.

Il me semble que c'est davantage cette deuxième fonction qui a été étudiée par la littérature. En effet, la majorité des travaux étudie le rôle des consultants une fois que les politiques ont connu une première phase de stabilisation, que la prise en charge du problème s'est à peu près institutionnalisée et que des « bonnes pratiques » et des programmes d'action ont commencé à être identifiés et répliqués. Dans leur retour historique sur les politiques de démocratie participative, Alice Mazeaud et Magali Nonjon notent bien que les premières collectivités « redécouvrant » la démocratie participative au début des années 2000 s'appuient pour cela sur des cabinets de conseil (Mazeaud et Nonjon 2018, p.76 et suivantes) mais, par la suite, elles s'intéressent davantage à la

professionnalisation du marché et à ses effets standardisants. La thèse de Rémy Pétitimbert fait à ce titre figure d'exception car il s'est intéressé à l'émergence du marché des mesures compensatoires (2019). Toutefois, son travail s'intéresse davantage aux stratégies de légitimation des acteurs du conseil et à la formulation de leurs offres qu'aux effets de leurs activités sur la « montée en compétence » des acteurs publics urbains et sur la mise en administration de nouveaux objets d'intervention.

C'est au contraire à ces points que je m'intéresse. Il convient de rappeler qu'au milieu des années 2010, la popularisation de l'expression de *smart city* met à l'agenda urbain les questions numériques et génère une injonction mimétique pour les collectivités qui souhaitent se positionner dans la compétition urbaine. Or, à l'époque, elles ne se sont pas structurées et n'ont pas encore mis en place de ressources internes dédiées permettant de piloter le lancement de politiques et de projets (voir chapitre 1).

Pour illustrer le « désarroi » (Claude, 2006b) dans lequel se trouvent les gouvernements urbains, il suffit d'entendre cet élu qui, au lancement d'une mission de feuille de route ville intelligente pour une collectivité admet : « *Je pense qu'il y a un certain nombre de choses qu'on peut faire en allant dans ces notions de ville numérique, mais je ne sais pas encore ce qu'on peut faire* ». Un peu plus tard, il rend même compte de sa dépendance à l'égard du cabinet Numurba : « *Personnellement je ne crois pas aux grands trucs, à la grande plateforme qu'on livre machin. Mais peut être que c'est ce que vous allez nous conseiller, je ne connais pas suffisamment les collectivités et le sujet de la ville intelligente pour savoir ce qu'il faut faire* » (carnet de terrain). Cet élu rend compte de l'incertitude dans lequel il se trouve. Il souhaite investir un nouveau domaine d'action sans avoir identifié les problèmes, les objectifs et les moyens à mettre en œuvre. Le recours à l'aide extérieure est donc perçu comme une nécessité.

Les premières missions de Numurba consistent ainsi principalement à décliner le mot d'ordre de *smart city* en programme d'action pour les collectivités. Interrogée sur l'apport de Numurba à ses clients, une consultante relève l'importance du travail de déclinaison opérationnelle de la notion :

« *Comment on fait pour confronter des objectifs qui sont justement nourris par ces idéaux parce que les gens qui prennent des décisions pensent, assistent à*

plein de salons, voient plein de visions un peu relevées sur ce qui se fait ailleurs, qui paraissent super mais sans forcément le confronter aux réalités et aux problèmes terrain. Donc sur ça je pense qu'on a un rôle à jouer et qu'on essaie de le faire dans la plupart des cas. »

Entretien Olivia, consultante Numurba

Selon la terminologie que je propose, le cabinet a dans ce cas un rôle d'ordonnancement des politiques urbaines numériques qui consiste à construire une capacité politique, à organiser une prise en charge et à définir des axes d'action. Ce type de mission regroupe différentes tâches. La première, et elle est importante, consiste à réaliser ce qui, dans le jargon, est désigné par « sensibilisation » ou « acculturation ». Il s'agit là de faire circuler des représentations, un vocabulaire, de donner un sens et de mettre en catégorie le réel pour qu'il soit digéré par les agents et qu'il puisse donner lieu à des projets concrets. Un second axe de travail consiste à produire de la stratégie ou des feuilles de route. Il s'agit alors de déterminer le programme d'action de la collectivité et de le décliner de manière plus ou moins précise. Ces tâches n'intègrent toutefois généralement pas la mise en œuvre ou l'accompagnement à la réalisation finale des actions identifiées. En revanche, le cabinet peut vendre un « appui à la structuration interne ». Concrètement, Numurba conclut généralement ses missions en conseillant l'internalisation d'un certain nombre de ressources permettant de stabiliser la prise en charge des programmes définis. Ces ressources peuvent être des instruments ou des outils numériques mais, bien souvent, les cabinets de conseil conseillent plutôt le recrutement de certains profils : chargés de mission « données » ou « ville intelligente » par exemple. Numurba joint d'ailleurs en général des « fiches de poste » types sur les profils qui lui apparaissent nécessaires d'internaliser.

Si la prise en charge de ces missions est liée au positionnement commercial des cabinets, il me semble qu'elle est aussi liée à l'« état » de la commande publique et au faible niveau de prise en main de l'objet par les collectivités. Sur le marché du conseil en *open data*, Joël Gombin décrit en effet des fonctions similaires :

« Nous, on n'intervient que sur des phases de build, de mise en place, de développement d'un projet. On n'est jamais sur du run, sur des phases de fonctionnement d'un service public dans la durée. Donc ça vient à répondre à un

besoin qui est temporaire, qui n'est jamais un besoin qui est permanent et typiquement quand on va faire une AMO (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage) open data, un indicateur pour nous de réussite de notre mission c'est qu'à la fin il y ait un chargé de mission open data qui soit recruté ou qu'il y ait la fonction data de la collectivité qui soit organisée »

Entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist

On peut noter que la clientèle de ces missions d'ordonnancement évolue. En 2016, ces missions concernent principalement les grandes villes, métropoles ou régions françaises qui se saisissent tôt de la notion de *smart city*. Toutefois, à mesure que ces dernières internalisent ces ressources, elles ne font plus appel aux consultants pour ce type d'accompagnement. Progressivement, ces missions sont destinées à des villes moins grandes dans lesquelles le sujet « arrive » plus tardivement.

Numurba a également pris en charge progressivement de plus en plus de fonctions d'exécution : production d'un schéma directeur numérique, renouvellement du marché de la « tierce maintenance applicative »⁴², mise en cohérence et urbanisation des SI, etc. C'est ce que les consultants désignent généralement par les « missions techniques », celles qu'ils « n'aiment pas » (entretien Maxime, consultant Numurba) et pour lesquelles il se sentent incompetents. Pour comprendre ce qu'en attendent les clients, il est possible de citer ce directeur SI : « un schéma directeur, à la fin, t'as un planning avec des actions ; et des actions qu'on est en capacité de réaliser. Si [...] je dis je veux un schéma directeur, j'ai un schéma directeur et je séquence le truc » (métropole B). Ici ce que le directeur SI met en évidence c'est le caractère très normé des productions attendues qui permettent de « passer les étapes » mais qui ne sont pas « politiques » (entretien directeur SI métropole B). Dans un autre cas encore une consultante m'explique en évoquant une cliente « il fallait pousser un logiciel donc on avait réussi à faire rentrer les carrés dans les ronds pour dire qu'il fallait ce logiciel-là donc elle était contente là-dessus »

⁴² Contrat qui confie la maintenance des applications à un prestataire informatique qui s'assure de leur bon fonctionnement

(entretien Zoé, consultante Numurba). Cette mission est non seulement technique, il s'agit d'analyser le SI de la collectivité mais, en outre, la cliente a déjà déterminé son choix. Les incertitudes sont ici minimales. Pour ce type de missions, les clients interrogés ont en réalité souvent affirmé « prendre des généralistes », des grands cabinets ou des entreprises de services numériques. Au contraire, ils disqualifiaient ces mêmes acteurs pour des missions « plus politiques » (entretien directeur SI métropole M).

La capacité de certains cabinets de conseil à prendre en charge les fonctions d'ordonnancement - ou plutôt à convaincre les acteurs publics urbains de faire appel à eux - est sans doute en grande partie liée à leur caractère de « pionniers » : ils se positionnent sur des marchés encore peu concurrentiels et qui ne sont pas encore accaparés par de grands acteurs du conseil. Toutefois, cette situation peut rapidement être contestée et ne peut donc suffire à asseoir la légitimité d'un acteur. Je défends l'hypothèse que le caractère satellitaire des cabinets de conseil, leur proximité affichée avec leurs clients et la spécialisation sur l'action publique sont des ressources permettant de susciter la confiance des gouvernements urbains dans un contexte de fortes incertitudes. Il ne s'agit toutefois pas de dire que les cabinets satellites ne peuvent pas s'engager dans des fonctions d'exécution mais que leur « avantage concurrentiel » est plus fort pour les missions d'ordonnancement. C'est à cette hypothèse que la section suivante est consacrée.

2. Envie de toi : Les spécificités des cabinets satellites

Dans la précédente section, je me suis intéressée aux déterminants historiques et structurels ayant généré une « demande » de la part des acteurs publics urbains auprès d'acteurs extérieurs. J'ai montré que les pratiques d'externalisation des fonctions avaient été consubstantielles au mouvement d'autonomisation des gouvernements urbains face à l'État. Le recours à des cabinets satellites s'inscrit ainsi à la suite de pratiques instituées consistant à faire appel à des appuis extérieurs pour développer des capacités d'action malgré les contraintes et la limitation des ressources. Dans cette section, je continue à questionner cette demande de conseil, ses déterminants et ses caractéristiques en m'intéressant principalement aux attentes formulées par les acteurs publics urbains lors de leur recours à des cabinets satellites.

À ma connaissance, cette analyse a été peu développée dans les travaux sur le monde du conseil. D'une part, l'analyse du conseil est principalement faite à partir des acteurs de l'offre, que ce soit pour étudier les prestations proposées, les compétences des professionnels, les légitimations produites, etc. (par exemple Bataille 2021; Lacroix 2019; Matyjasik 2010). D'autre part, les rares travaux cherchant à objectiver la demande en conseil s'appuient sur l'analyse du marché des commandes publiques, avec, éventuellement l'identification des lauréats de ces marchés. C'est notamment la démarche qu'ont suivie Alice Mazeaud et Magalie Nonjon (2018). Dans leur analyse sur les consultants dans les réformes de santé, Nicolas Belorgey et Frédéric Pierru notent que tous les cabinets de conseil ne sont pas mobilisés de la même manière et pour les mêmes raisons par les acteurs publics (2017). Ils indiquent que « *certain consultants ont été sollicités pour leur expérience et leur carnet d'adresse dans le secteur* », tandis que « *d'autres firmes sont, par contre, sollicitées pour leurs savoir-faire généralistes et « tout terrain »* » (2017). Ils évoquent les propos d'un agent public qui « *distingue volontiers ceux qui connaissent le monde de la santé des autres, dont l'apport est tenu même s'ils font de « beaux PowerPoint, et que c'est utile les PowerPoint* » » (2017). Il apparaît ainsi que les acteurs publics font bien un choix, qu'ils mobilisent des critères d'évaluation des offres et des acteurs de conseil qui varient selon leurs besoins et le type de prestations qu'ils attendent. À ma connaissance toutefois, les clients publics n'ont pas directement été interrogés sur les raisons qui les poussent à privilégier tel type d'acteurs plutôt que tel autre.

C'est à ces raisons que s'intéressent les prochains développements. Mon analyse est organisée en deux étapes.

Premièrement, j'identifie trois caractéristiques de nature à favoriser la contractualisation avec ces cabinets satellites. En premier lieu les agents publics insistent sur la nécessité de connaître et de comprendre les administrations dans des cas de faible stabilisation d'un domaine d'intervention. En deuxième lieu, ce qu'ils attendent de leur prestataire est une connaissance intime des projets développés ailleurs de manière à favoriser les apprentissages croisés entre collectivités. Enfin, les cabinets satellites reposent sur une forte personnalisation autour de la figure de leur dirigeant. Face à des situations d'incertitudes aigües, les acteurs publics recrutent un « collègue » particulier, le dirigeant des cabinets de conseil satellites.

Dans un deuxième temps, je montre que les attentes particulières des clients permettent également d'expliquer que les procédures de marchés peuvent ne pas convenir. En effet, les besoins exprimés par les acteurs publics urbains concernent des expertises difficilement codifiables. La présentation des modalités de transaction observées à Numurba me permet ensuite de souligner les formes d'évitement des procédures de mise en concurrence. Pour finir, je m'arrête sur un cas particulier d'appel au conseil privé qui, cette fois, n'est pas directement réalisé par les collectivités mais passe par le subventionnement étatique.

2.1. Des cabinets en orbite de l'action publique

L'une des critiques qui fait régulièrement surface sur « les cabinets de conseil » repose sur leur « supposée » mauvaise connaissance du secteur public, de ses enjeux et de son fonctionnement. Dans le rapport sénatorial sur les cabinets de conseil produit après l'« affaire McKinsey », c'est cette mauvaise connaissance du secteur public qui est souvent pointée : *« Certains griefs mentionnés par les évaluateurs apparaissent en décalage avec l'idée que les cabinets de conseil mettraient à disposition des acheteurs un haut niveau d'expertise et de rigueur couplé à une connaissance fine des enjeux du secteur public. »* (Assassi 2022, p.145). Plus spécifiquement, à propos des cabinets de conseil accompagnant les collectivités locales, David Abiker reprend une étude publiée par Price Waterhouse et rappelle : *« 68 % des 141 villes interrogées par le cabinet Price Waterhouse estiment ainsi que « les cabinets de conseil connaissent mal les collectivités locales » ; 89 % d'entre elles estiment que « les prestations des cabinets de conseil sont trop chères » ; 63 % pensent que les cabinets de conseils n'ont pas une démarche adaptée aux particularités des collectivités locales ; enfin, 63 % estiment que les cabinets de conseil ne peuvent pas uniquement s'appuyer sur leur seule méthodologie sans une spécialisation dans les collectivités locales. »* (Price Waterhouse cité in Abiker 1996). Cette critique faite par les acteurs publics est cohérente avec certains résultats de la recherche. Les consultants peuvent « justifier » cette hétérodoxie en valorisant le « regard neuf » qu'ils apportent. Pour les cabinets en management, l'éloignement avec les pratiques et les identités professionnelles des clients peut ainsi être valorisé comme un moyen de moderniser les administrations en transférant les méthodes du privé. C'est ce que note Arnaud Saint-Martin : *« Il apparaît que c'est à cause de l'expérience que les consultants ont du management dans le secteur privé que les réformateurs partisans des*

idées de la Nouvelle Gestion Publique font appel à leurs services pour qu'ils transposent dans le secteur public les méthodes de gestion du monde commercial » (Saint-Martin, 1998). Dans le cas des consultants en accompagnement des contrats de partenariat public-privé, le travail avec les acteurs privés de l'offre peut également constituer un élément de valorisation de l'expertise. La connaissance de « l'adversaire » permettrait de diminuer les asymétries d'information (Deffontaines, 2013). La mise en évidence de missions réalisées auprès des acteurs privés peut donc, dans certains cas, servir d'argument de vente.

Cependant, cet élément n'est pas apparu dans mon enquête. Au contraire, c'est la spécialisation publique des cabinets de conseil qui a été mise en avant, à la fois par les acheteurs de conseil et par les consultants pour justifier la qualité des accompagnements proposés et la capacité des consultants à répondre aux « besoins » des acteurs publics urbains. Les clients publics espèrent tirer deux bénéfices principaux de cette spécialisation publique. D'une part, la connaissance et la compréhension du fonctionnement des administrations et de la mise en œuvre des politiques urbaines leur semblent nécessaires pour gérer la mise en place de projets incertains, pour lesquels des routines ne sont pas encore stabilisées. D'autre part, la spécialisation publique est envisagée comme permettant de générer des apprentissages croisés entre collectivités. Les clients publics peuvent ainsi espérer capitaliser sur les échecs, les tâtonnements ou les succès de projets développés dans d'autres collectivités.

2.1.1. Des spécialistes « du public » : compétences et identités professionnelles des cabinets de conseil satellites

« Moi j'aime bien les petites structures qui sont très expertes dans un domaine [...]. [Numurba] vous vous êtes positionnés collectivités territoriales/ accompagnement smart city/ data donc rien que cette expertise... Alors il n'y a pas que [Numurba], il y en a d'autres, il y a celui qui est basé à Nantes, Civiteo [...]. Moi ça ne me gêne pas de faire travailler EY, Capgemini ou d'autres mais sur des missions qui nécessitent peut-être plus de surface sur certains sujets, avoir quelqu'un de spécialisé autour des

collectivités sur la smart city, qui sait de quoi il parle, voilà ça c'est important »

Entretien directeur SI Banques des Territoires

Dans l'introduction au numéro de revue « les consultants et la politique », François-Mathieu Poupeau, David Guéranger et Stéphane Cadiou émettent l'hypothèse que « *la plus ou moins grande proximité sociologique entre élites dirigeantes (décideurs, élus, consultants) constitue, d'un domaine à l'autre, une variable clé de pénétration du conseil. [...]. Elle réduit les réticences et favorise, par conséquent, la convergence de vues et l'imbrication des sphères* » (2012). En s'appuyant sur l'article de Raphel Linossier sur le marché des études urbaines, les auteurs notent que, dans le cas de ce marché, la pénétration des acteurs du conseil est limitée par « l'homogénéité corporative » des agents publics qui s'appliquent d'ailleurs à cultiver leur différence. Cette « résistance » est sans doute permise par la présence d'acteurs publics ou parapublics ayant développé des activités d'expertise. En effet, Rachel Linossier rappelle que : « *les agences d'urbanisme et autres services déconcentrés de l'Équipement bénéficient en effet d'une situation de quasi-monopole du côté de l'offre sur certaines activités et/ou territoires* » (2012).

Or, cette situation a été mise à mal par l'arrivée de l'enjeu numérique dans les stratégies urbaines : les satellites publics ou parapublics de l'action publique urbaines ne se sont pas encore saisis de cet enjeu et ne peuvent pas accompagner les gouvernements urbains. Toutefois, l'arrivée de cabinets de conseil « numérique » dans le marché des stratégies urbaines se fait en limitant leur extériorité au monde de l'action publique. C'est ce que je vais développer maintenant.

Au milieu des années 2010, les satellites traditionnels de l'action publique ne se sont pas encore véritablement saisis de l'enjeu numérique et ne peuvent compenser le « déficit » de ressources des acteurs publics urbains et concurrencer les offres privées.

Pour illustrer ce point, je m'intéresse au cas des agences d'urbanisme. En 2019, j'ai assuré une formation aux « données urbaines » à plusieurs salariés de ces agences. Numurba avait en effet obtenu, de l'association France Urbaine, une mission de conception et d'animation de cycles de formation autour des « stratégies et gouvernance de la donnée ». L'association souhaite à l'origine proposer ces formations aux agents des

collectivités territoriales. La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) se porte cependant volontaire et la première session de la formation est finalement destinée à ses membres. Les échanges avec les participants dénotent le relatif désarroi dans lequel ils se trouvent pour réussir à prendre position sur ce thème (carnet de terrain). Les salariés des agences perçoivent en effet l'importance stratégique de la question et expriment la crainte de se voir dépossédés de leur rôle privilégié d'accompagnement des gouvernements urbains. Toutefois, les agences ne disposent pas encore de ressources internes spécialisées et peinent à identifier leur positionnement. Cette observation de terrain est confirmée par l'article de Philippe Vidal et Marie-Hélène Gauthier, « *la prise en compte du numérique par les agences d'urbanisme : évaluation de la situation française* » (2021). Les auteurs notent que « *La FNAU ne semble pas avoir développé de stratégie affirmée dans le domaine du numérique territorial* » (Vidal & Gauthier, 2021). Elle n'a ainsi pas créé de « club » dédié au numérique comme il en existe dans d'autres secteurs urbains : énergie, environnement, foncier, mobilités, etc. Toutefois, les agences prennent progressivement cet enjeu en compte mais « *le constat général reste celui d'un engagement timide, dicté par les commandes publiques des partenaires, principalement lorsque ces derniers décident de s'engager dans une programmation "smart city". La capacité et/ou volonté claire d'auto-saisine de la part des directeurs et directrices d'agence pour investir ces nouveaux enjeux reste limitée.* » (Vidal & Gauthier, 2021). Les auteurs notent que le seul enjeu « numérique » qui semble avoir été historiquement pris en charge par les agences est celui de « *la lutte contre la facture numérique* ». L'existence d'expertise publique ou parapublique sur la question peut d'ailleurs fournir une clef d'explication au fait que ce thème précis ne soit pas véritablement pris en charge par les acteurs du conseil que j'ai interrogés.

Mes observations me poussent à formuler l'hypothèse que le cas des agences d'urbanisme n'est pas isolé et que ces résultats peuvent être généralisés à d'autres satellites publics et parapublics. En effet, au cours des années 2018 et 2019, Numurba répond à plusieurs offres d'établissements publics – Mégalis Bretagne⁴³ ou le SIPPAREC⁴⁴ par exemple – pour les accompagner dans la production de nouvelles offres

⁴³ Syndicat mixte d'aménagement numérique du territoire et de développement de services numériques

⁴⁴ Le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication est un Établissement public de coopération intercommunale français dont les compétences recouvrent à la

à destination de leurs adhérents. L'engagement des syndicats mixtes sur le secteur de la ville numérique est donc plus tardif que celui des cabinets de conseil et desancements des premiers projets par les collectivités. La transformation de leur offre n'est, de plus, pas toujours sans poser problème. En 2019, Numurba aide le SIPPEREC à développer un accompagnement sur des « projets smart » à partir de 2019. La cheffe de projet fait cependant face à un faible soutien de la direction et peine à véritablement lancer une offre (carnet de terrain). Ainsi, sur le sujet du numérique ou de la donnée, le marché de l'expertise urbaine ne laisse, dans un premier temps, que peu de place aux satellites traditionnels des gouvernements urbains.

Les collectivités territoriales se saisissent donc de l'enjeu du numérique avant qu'une expertise publique ou parapubliques ne soit disponible. Avec les stratégies urbaines numériques, les cabinets de conseil bénéficient d'une fenêtre d'opportunité pour entrer dans le marché des stratégies urbaines. Cette « avance » leur donne ainsi la possibilité de participer directement à la conception des « stratégies territoriales » et à l'ordonnancement des politiques publiques numériques. Cela se fait toutefois en limitant leur étrangeté au monde de l'action publique urbaine.

Je l'ai indiqué dans le chapitre 1, le cabinet Numurba réalise des choix de recrutement spécifiques par rapport aux pratiques traditionnelles des entreprises de services numériques (ESN) : tous les jeunes consultants recrutés ont réalisé des études en politiques publiques et souvent plus spécifiquement en action publique urbaine. De manière générale, les cabinets interrogés comptent parmi leurs salariés une très petite minorité d'ingénieurs et de profils « techniques ». Deux des fondateurs ont également largement insisté sur leur appartenance au « monde de la territoriale ». À Numurba, l'ensemble des membres de la direction et des encadrants, managers et consultants seniors ont effectué leur carrière professionnelle dans le public ou à son contact permanent. Si le fondateur de Numurba et le directeur conseil n'ont jamais exercé de mandat politique et n'ont jamais travaillé au sein d'une administration, ils se sont cependant spécialisés dès le début de leur carrière dans l'accompagnement des acteurs publics. Les deux autres « directeurs » ont quant à eux exercé des mandats politiques

fois la distribution de l'électricité mais également d'autres domaines tels que l'éclairage public ou les systèmes d'information géographique.

comme conseillers municipaux. Il est ainsi intéressant de noter que même le directeur technique de Numurba exerçait, lors de son recrutement, un mandat d'élu local. On retrouve ainsi les deux profils mis en évidence par Nicolas Matyjasik dans son analyse du monde du conseil en évaluation des politiques publiques. Le chercheur identifie deux trajectoires d'accès à une position de conseil en évaluation. Le « chemin majoritaire » concerne les consultants ayant eu des carrières à « *dominante privée* ». « *On rencontre principalement ici des individus officiant déjà dans le secteur du conseil aux organisations publiques* » (Matyjasik 2010, p.274). L'autre trajectoire renvoie quant à elle à des carrières à « *dominante publique* » qu'il indique être « assez minoritaires » et qui concernent les consultants « *ayant forgé leurs premières armes dans des organisations publiques* » (Matyjasik 2010, p.275). Malgré leurs différences, les deux types de profils ont donc eu un « compagnonnage » avec l'action publique avant leur entrée dans le marché de l'évaluation des politiques publiques.

Cela me pousse à formuler l'hypothèse qu'il est possible de trouver des organisations de conseil dans lesquelles l'ensemble des salariés partage une forte proximité avec les agents publics, générée par l'habitude du travail en commun et par des socialisations communes. Dans le cas des « cabinets satellites », il ne s'agit pas de recruter quelques hauts fonctionnaires pour leur connaissance de l'administration et leurs réseaux comme c'est le cas pour le cabinet de management étudié par Isabel Boni-Le Goff (2012) ou pour le cas des cabinets d'avocats étudié par Pierre France et Antoine Vauchez (2017) mais bien de construire ex-nihilo des organisations privées dans lesquelles, pour l'ensemble des travailleurs et dirigeants, la connaissance des administrations constitue le fondement des compétences professionnelles. On observe ici l'existence d'un monde privé pour lequel le monde public est loin d'être étranger. Dans un des cabinets étudiés, le fondateur raconte que son équipe se compose « par hasard » d'une majorité de salariés ayant effectué un début de carrière dans le public. Il m'explique l'intérêt qu'il y trouve et qu'y trouvent selon lui ses clients :

« Alors quand je dis par hasard c'est qu'ils ont même été collaborateurs. Alors ils auraient pu faire des études plutôt orientées sphère publique ce sont plutôt les profils que je cherche parce que c'est important de savoir de quoi il s'agit. Mais, en revanche, ce que je veux dire c'est qu'ils ont aussi déjà une expérience en interne c'est-à-dire que c'est presque des insiders et ce qui est plutôt un atout parce que

(enfin je trouve) vis-à-vis de nos clients et peut être c'est ce qui fait la différence avec pas mal de cabinets de conseil c'est que nos clients s'identifient pas mal à nous et inversement. [...] Moi je suis un ancien directeur de cabinet, [un autre consultant] l'a été aussi sur des fonctions techniques, [un autre] responsable des sujets data et smart city par exemple à la métropole [...]. Ça nous donne aussi, c'était encore le cas tout à l'heure, une forme de compréhension [...] de la réalité de ce qu'est une administration, ses lenteurs, ses inerties, ses codes »

Entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica

Ces caractéristiques permettent aux cabinets satellites de revendiquer une bonne connaissance du fonctionnement des administrations publiques et facilitent le travail avec les agents publics. Il y a une « identification » entre clients publics et prestataires privés. Valérie Boussard a montré, sur le cas du conseil en management, que la proximité professionnelle des clients et des consultants se joue sur leur participation à un même espace gestionnaire (Boussard, 2009). Ici, la proximité identitaire semble moins fondée sur l'appartenance à un secteur, « le numérique », qu'à celle du monde de l'action publique de manière plus générale. Il est toutefois possible que ce résultat soit lié à la jeunesse du marché du conseil et au contexte de faible professionnalisation du secteur. Mais il est intéressant de noter que, justement, dans une séquence d'action publique caractérisée par un faible degré de stabilisation, c'est la spécialisation publique - davantage qu'une expertise « technique » sur le numérique - qui semble constituer le principal argument de légitimation et de différenciation des cabinets de conseil étudiés.

Les entretiens menés avec les agents publics confirment que ce choix de recrutement correspond à des besoins précis et à des fonctions particulières. Ils « prennent des généralistes » pour des activités routinières mais choisissent des spécialistes du public pour certaines missions « un petit peu plus politiques ». C'est ce que souligne l'un des agents interrogés sur les raisons du recours à Numurba. Il m'explique :

« Quand on a eu des sujets un petit peu plus politiques notamment une convention sur la 5G machin ils sont venus. Ils savent parler aux élus. Et c'est important ça parce que ce n'est pas tous les presta' que vous pouvez envoyer devant les élus quoi qui vont... Parce que les élus, ils sont chiants ... Enfin les élus c'est compliqué parce qu'ils ont envie de tout, tout de suite. Il faut pouvoir leur résister,

les caresser dans le sens du poil et les amener doucement là où on veut les amener. »

Entretien directeur SI adjoint grande ville française M

Cet extrait d'entretien suit l'évocation par l'agent d'un projet de rédaction d'une charte sur la 5G mené par Numurba. La Directrice de la mission, qui a dirigé les réunions et les interactions avec les élus, est elle-même élue municipale dans une ville de taille moyenne en France. Son implication dans la mission était davantage liée à son statut d'élue qu'à une expertise sur le sujet de la 5G, qui, d'ailleurs, n'était détenue par personne à Numurba. Ainsi, selon l'agent interrogé, c'est l'habitude du travail de la directrice de la mission avec les élus et sa connaissance de leurs codes qui expliquent le succès de la mission. Cet exemple permet de montrer que ce sont bien les attentes spécifiques des agents publics – gérer les relations avec les élus « *qui sont chiants* » (sic) - qui déterminent le choix du prestataire. De manière plus générale, les agents interrogés et les consultants ont insisté sur le besoin de connaître le fonctionnement des acteurs publics pour gérer les « frictions » qui peuvent se jouer entre l'administration et le politique. Pouvoir « parler » avec les élus et décliner administrativement des orientations politiques est, selon les acteurs interrogés, une spécificité de certains acteurs de conseil.

2.1.2. Les intermédiaires du monde public

La spécialisation sur le public offre un second avantage concurrentiel aux cabinets satellites : leur connaissance d'*insider* sur les projets menés dans d'autres collectivités. Ce point mérite une première clarification. L'attente exprimée par les agents publics ne concerne pas la maîtrise d'un projet ou d'un instrument spécifique qui auraient déjà été mis en place ailleurs et que les consultants pourraient - grâce à leur maîtrise d'une méthodologie éprouvée par l'expérience – répliquer chez eux. Dans une période de faible stabilisation du secteur et alors que de « bonnes pratiques » n'ont pas encore été identifiées, les acteurs publics urbains sont davantage à la recherche d'une mise en circulation de ressources cognitives leur permettant d'accéder aux effets d'apprentissage développés dans d'autres contextes locaux.

Ce point nécessite de revenir sur l'évolution de la structure de l'expertise urbaine. J'ai montré précédemment que l'État s'était progressivement effacé à la fois de la

définition des politiques urbaines et de leur mise en œuvre. Les gouvernements urbains se sont alors notamment appuyés sur leur « service public communal » (Borraz, 2000) pour mener à bien leurs politiques. Cette autonomisation territoriale n'a cependant pas conduit à une différenciation totale des politiques publiques urbaines. En effet, les études urbaines anglophones sur les circulations de modèles et de bonnes pratiques entre villes, ont mis en évidence le développement de circulations horizontales entre villes à partir des années 90 (entre autres : McCann 2011; McCann et Ward 2012; Peck 2011). Le « retrait » de l'État dans la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines a créé un vide que les municipalités ont pu combler par les échanges interurbains qui se sont accentués, comme en témoigne par exemple le développement des « réseaux de villes » (Huré, 2009; Payre & Spahic, 2012). Ces échanges entre villes ont, à leur tour, produit des formes de standardisation en favorisant le transfert de modèles, les circulations de « bonnes pratiques », etc. (Pinson & Reigner, 2012). Les chercheurs ont parfois mis en évidence le rôle des consultants dans ces circulations, que ce soit pour mettre en scène les « modèles » ou pour accompagner leur transfert dans de nouveaux territoires (McCann 2011). Il apparaît ainsi que les consultants jouent un rôle dans la standardisation de l'action publique urbaine et sur la mise en circulation de standards, de modèles ou de « bonnes pratiques » (par exemple Galimberti 2019). De manière générale, comme je l'ai indiqué en introduction, s'il y a un point sur lequel les travaux s'accordent, c'est sur l'effet standardisant des activités des cabinets de conseil. Julia Bonaccorsi et Magalie Nonjon vont jusqu'à évoquer une « *participation en kit* » pour décrire les effets de l'activité des cabinets de conseil sur les politiques de démocratie participative (2012).

J'ai montré dans le chapitre 2 que les consultants en action publique numérique pouvaient effectivement faire circuler des modèles et des bonnes pratiques. Cependant, il me semble que cette analyse ne permet pas de rendre compte d'autres effets de l'activité des consultants. En particulier, il me semble que les missions d'ordonnancement génèrent également – et peut-être davantage – des effets de « montée en compétence » des gouvernements dans des contextes d'incertitude. Les consultants permettent surtout de gérer le flou, l'incertitude, dans lesquels se trouvent les administrations lorsqu'elles se confrontent à de nouveaux domaines d'action ; et de « faire » malgré ce « flou ». À ce titre, mes observations se rapprochent des effets des réseaux de villes mis en évidence par Maxime Huré. Dans le cas du réseau de villes du « club des Villes cyclables », il note que cet espace de socialisation est, notamment pour les élus, un moyen « *d'accéder à de l'information, des savoirs et des expériences qui pourront servir à mettre en œuvre leurs*

politiques publiques locales. Le réseau donne également la possibilité de constituer un carnet d'adresses, notamment avec les autres élus qui peuvent occuper différents postes. Il ouvre aussi sur d'autres réseaux d'acteurs. » (Huré, 2009). Dans cet article, l'auteur mobilise peu la notion de standardisation ce qui lui permet d'interroger d'autres effets des espaces de circulation et c'est la stratégie que je souhaite adopter ici.

Pour cela, je m'appuie sur le cas d'un directeur SI adjoint qui s'est montré particulièrement laudateur du travail de Numurba et a mis en évidence la capacité du cabinet à relever les défis auquel il est lui-même confronté dans son travail quotidien. Son exemple rend compte des difficultés rencontrées par les collectivités lorsqu'elles pâtiennent d'une faiblesse de leurs ressources internes. Adopter le point de vue des agents permet de rendre compte de l'usage « pragmatique » qu'ils peuvent faire de leurs prestataires privés.

Observation de terrain n°5 : Récit de l'utilisation des cabinets de conseil par un directeur SI adjoint

Cet agent travaille dans une grande collectivité française dont la direction SI a connu des transformations d'ampleur depuis la fin des années 2000. En effet, jusqu'en 1997, l'informatique de la ville était externalisée auprès d'une SEM informatique⁴⁵ et la direction SI de la ville était seulement composée de « 2 ou 3 personnes ». L'internalisation de la fonction informatique se fait avec difficulté et sans que l'équipe municipale ne mette de moyens suffisants. En outre, lors de l'internalisation, les nouveaux agents se rendent compte que les produits informatiques proposés par la SEM ne correspondent pas aux besoins des équipes métiers qui avaient développé des pratiques de « shadow IT »⁴⁶. Les agents de la direction SI doivent alors largement élargir le périmètre de leurs systèmes d'information pour l'adapter aux « métiers de la ville ». Ils doivent également « appréhender les marchés publics » après avoir fonctionné uniquement avec la SEM. Toutes ces transformations, très brièvement

⁴⁵ Ce fonctionnement est assez peu fréquent et, à ma connaissance, ces SEM et leurs rapports avec les gouvernements urbains n'ont pas fait l'objet d'étude.

⁴⁶ La shadow IT ou informatique parallèle est l'utilisation de systèmes, d'appareils, de logiciels ou d'applications qui n'ont pas reçu l'approbation du service informatique et qui ne sont pas intégrés dans les systèmes d'information.

synthétisées, représentent « beaucoup » à gérer pour une équipe réduite eu égard au nombre d'agents de l'administration. Le directeur SI résume :

« Aujourd'hui, on est une direction SI où on est en sous-effectif assez fort, ce qui fait qu'on a même au niveau des cadres, je dirais « supérieurs » de la direction SI, on est vraiment dans la production. On a peu de temps à accorder à ce qu'on devrait faire : de la veille ; de la stratégie et on n'y accorde pas suffisamment de temps au goût de ma boss et à mon goût. »

Entretien directeur SI adjoint grande ville française M

Lui et « sa boss », la directrice des systèmes d'information, souhaitent développer la direction SI, l'adapter aux transformations et au déploiement du numérique en ville. Ils créent ainsi des postes de chargés de mission *smart city*, puis un service de gouvernance de la donnée, etc. Leur bonne volonté se confronte cependant à des contraintes quotidiennes liées au manque de ressources. Ils ont donc « *besoin de se reposer sur des prestataires* », que ce soit pour des fonctions d'ordonnancement ou d'exécution. Ils font appel à « des généralistes » pour des fonctions d'exécution et comptent sur Numurba pour les « sujets nouveaux ». Il m'explique :

« C'est crucial pour nous quand on a des choses qui arrivent, parce qu'on a des choses qui vont arriver c'est urgent à la veille sur des sujets qu'on sait qu'on ne sait pas faire et que ça va être compliqué. Donc si on a un prestataire sur lequel on sait pouvoir s'appuyer c'est super bien quoi. [...] Numurba, pour moi, ils sont des spécialistes de ce qu'on n'est pas, ou de ce qu'on ne peut pas être c'est-à-dire qu'ils travaillent suffisamment avec diverses collectivités territoriales de toutes natures et de toutes tailles pour être des experts de tous ces systèmes-là, de tout ce qui nous manque. [...] Numurba représente la mutualisation des compétences, des connaissances de toutes ces collectivités territoriales qui tournent autour de lui. »

Entretien directeur SI adjoint grande ville française M

Ce qu'il recherche donc, et mes observations montrent que son cas n'est pas isolé, c'est d'accéder à des ressources cognitives lui permettant de savoir ce qui se passe ailleurs, d'accéder « aux compétences et aux connaissances » dont disposent d'autres collectivités et auxquelles il n'a pas accès par manque de temps. Numurba est ainsi un

intermédiaire entre lui et les autres collectivités et grâce auquel il espère profiter des effets d'apprentissage générés par la prise en main d'un sujet nouveau.

Cet exemple permet de pointer plusieurs éléments. D'une part, il met en évidence que certaines collectivités ont bien « besoin de tout ». Les bonnes volontés des agents et des équipes municipales sont souvent confrontées à un déficit structurel de compétences internes. D'autre part, cet agent exprime de manière particulièrement limpide que ce qu'il recherche ce n'est pas tant l'apport d'une « expertise privée » pointue dans le domaine des nouvelles technologies mais plutôt un besoin d'intermédiation, de mise en lien, avec d'autres collectivités confrontées à des problèmes et des injonctions similaires. C'est donc notamment parce que Numurba et son dirigeant, ont « travaillé un peu partout » que les administrations peuvent faire appel à eux sur des sujets sur lesquels elles se savent « défaillantes » (entretien directeur SI adjoint grande ville française M). C'est ce qui justifie le recours à un prestataire spécialisé dans l'accompagnement des acteurs publics urbains. « L'expertise » privée est ici la somme des expertises publiques des collectivités clientes. La connaissance recherchée est celle d'un *insider* : il faut avoir vu de l'intérieur les démarches et les projets. C'est ce point spécifique qui explique aussi en partie une autre spécificité des cabinets satellites : la personnalisation des cabinets autour de la figure de leur dirigeant.

2.1.3. « Numurba c'est Vincent », les cabinets personnalisés

Le marché du conseil est un marché de biens singuliers dont la qualité ne peut être connue à l'avance par les clients (Bourgoin, 2013b; Karpik, 2007). Un des facteurs d'incertitude concerne l'identité des consultants qui les accompagneront finalement (Hugot, 2021). Lors de la contractualisation avec des grands cabinets de conseil, les clients ont conscience que les « associés » avec lesquels ils engagent en général les « discussions d'avant-vente » ne sont pas ceux qui réaliseront effectivement la mission. Ainsi, si les grands cabinets internationaux peuvent, grâce à leur taille, mettre en avant des expertises et des retours d'expérience à l'échelle mondiale, c'est également en raison de leur taille que les collectivités clientes ne peuvent être assurées de la participation, même ponctuelle, des consultants ayant réalisé ces missions ou des experts « internationaux » présentés dans les offres. Les grands cabinets proposent une réduction de cette incertitude à travers une image de marque, une réputation et des méthodes de

travail stabilisées et routinisées qui promettent un accompagnement similaire à toutes les organisations. Or, si cette dépersonnalisation de l'accompagnement est acceptable pour des prestations génériques et routinisées elle peut constituer un obstacle à l'échange lors des séquences d'ordonnancement d'une politique publique. A ce moment-là, la confiance se fait « *intuitu personae* » - pour reprendre l'expression fréquemment utilisée par les fondateurs des cabinets interrogés. Cette distinction entre deux types de prestataires est clairement exprimée par l'un des agents interrogés :

« Là je viens de lancer un gros chantier, je viens d'utiliser Onepoint sur la dimension conseil. Mais parce que j'ai regardé, ils sont à l'UGAP donc je suis allé les chercher à l'UGAP⁴⁷. Pour le coup, leur métier, leurs méthodes de travail c'était celles que je voulais appliquer parce que je les connais à Paris donc c'était exactement ce que je cherchais à ce moment-là et voilà. Et j'ai fait comme j'aurais pu faire avec [Vincent C.]. Enfin dans la façon de faire, pas la mission. C'est-à-dire que moi, chez moi ici, j'avais des équipes qui ne comprenaient pas, parce qu'ils me disaient « on ne sait même pas ce que tu as demandé à Onepoint, est-ce que tu peux nous envoyer le cahier des charges ? » Tout le monde pensait que j'avais caché le cahier des charges. Je n'avais pas de cahier des charges, j'ai déjeuné avec deux mecs que je connaissais, je leur ai parlé pendant 1 heure au déjeuner et je leur ai demandé de me faire une propale. »

Entretien directeur SI métropole française B

Cet extrait met en exergue deux points. D'une part, il permet de noter le développement de pratiques de gré à gré entre cabinets de conseil et acteurs publics urbains – point sur lequel je reviendrai. D'autre part, alors que l'agent met en avant une même « gestion » de ses relations avec l'ESN « Onepoint » et le cabinet Numurba, en réalité, il distingue deux critères de « confiance ». Alors qu'il connaît le « métier » de Onepoint et ses « méthodes de travail », qu'il « sait qu'il veut appliquer », il connaît « Vincent C. » le fondateur de Numurba. Comme il me l'explique plus tôt dans l'entretien, « *quand [il va] chercher [Numurba], [il va] chercher [Vincent]* », qu'il fait

⁴⁷ Union des Groupements d'Achats Publics : je présente cet instrument dans la dernière section de ce chapitre.

d'ailleurs intervenir « *plus en amont qu'un cabinet de conseil* » On observe bien ici une distinction entre des prestations génériques attendues dans le cadre de fonctions d'exécution, dans lesquelles les besoins et les attentes des agents publics sont mieux définis, et celles qui relèvent de fonctions d'ordonnancement pour lesquelles c'est à un spécialiste que veulent faire appel les collectivités. Pour ces activités « en amont », les acteurs publics urbains ont besoin d'un spécialiste reconnu du domaine d'action, capable de les accompagner dans leurs réflexions stratégiques.

L'enquête menée permet ainsi de mettre en évidence une particularité des cabinets satellites : la personnalisation très forte de ces organisations autour de leur dirigeant. Les dirigeants des cabinets de conseil satellites sont connus et reconnus par les acteurs publics (et privés) du secteur de l'action publique numérique. Le chapitre 2 a permis d'en rendre compte tout particulièrement autour de la figure de Jacques Priol qui bénéficie d'une forte visibilité médiatique et politique. Le fondateur de Numurba, bien qu'il soit également parfois invité comme expert ou qu'il fasse l'objet de quelques articles dans la presse locale, ne bénéficie pas d'une telle visibilité. Cependant, au sein du secteur de l'action publique numérique, il « *connait tout le monde* » (entretien) et consacre une large partie de son temps à entretenir ce réseau. C'est d'ailleurs ce réseau qui lui a permis de lancer avec succès son activité de conseil et tous les autres fondateurs ont confirmé ce point. L'ensemble des consultants que j'ai interrogés sur ce qui, selon eux, expliquait que les collectivités aient recours à Numurba ont pointé l'importance du « *réseau de [Vincent]* ». Ce sont les rapports interpersonnels que le fondateur entretient avec des agents publics qui sont souvent le point d'accroche au lancement de nouvelles missions. L'importance du réseau n'est pas spécifique aux cabinets satellites, elle y est cependant particulièrement grande. Leur intégration dans le milieu de l'action publique urbaine, « leur connaissance de l'écosystème » (entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica), fait partie intégrante de la « valeur ajoutée » du cabinet. Le directeur SI précédemment cité m'explique :

« Je vais chercher [Vincent] pour son carnet d'adresses et sa connaissance du secteur et sa capacité plutôt à faire de la mise en relation, à faire de la capitalisation enfin tu vois c'est ... [Vincent] c'est soit le lobbyiste aujourd'hui soit l'entremetteur et c'est quelqu'un qui, dans notre secteur, a une bonne vision de ce qui se fait donc en fait il va facilement faire de la mise en relation »

Entretien directeur SI métropole française B

Ce sont donc les qualités et le positionnement des dirigeants des cabinets satellites que les clients publics vont chercher lorsqu'ils font appel à ces cabinets. Ils espèrent ainsi bénéficier de leur connaissance intime du « secteur », de ce « qui se fait » dans les autres collectivités. En effet, lorsque les cabinets ont une équipe réduite, les clients s'attendent à une participation plus importante du fondateur dans les productions du cabinet. Le dirigeant est ainsi le « produit d'appel » des cabinets satellites. Or, pour que la « magie » opère, à savoir pour que tous les clients recrutent Vincent alors qu'ils missionnent le cabinet, un « travail de personnalisation » est nécessaire.

Le cabinet et ses consultants sont ainsi mobilisés pour la mise en visibilité du dirigeant. Les interventions publiques de Vincent sont parfois préparées en amont par des consultants plus jeunes (conférences, articles de presse, cours) mais signées ou présentées en son nom propre. La majorité des réunions qu'il présente est également préparée en amont par des consultants juniors. En étant positionné comme directeur de mission et malgré une participation minimale, le dirigeant peut les faire valoir comme des missions qu'il a effectivement suivies intimement. L'organisation du cabinet et le travail réalisé par les consultants permettent donc de continuer à asseoir la position du dirigeant : les succès des missions lui sont attribués ; en participant aux réunions les plus stratégiques il acquiert les connaissances d'*insider* qui fondent son expertise ; il peut valoriser un nombre plus étendu de références de missions qui, cela a été montré, est au fondement de l'attractivité des cabinets. Le dirigeant intervient certes à différents degrés et de différentes manières : si besoin, il peut être mobilisé par les consultants pour diriger leur travail, indiquer des pistes de résolutions ou des éléments de connaissance : un projet, de la littérature grise, etc. Ses interventions dans les missions sont toutefois souvent assez limitées. Cela crée parfois un sentiment de décalage entre ce qui est vendu et ce qui est réalisé. Cette attente que produit Numurba chez ses clients en « vendant » son dirigeant peut d'ailleurs générer un malaise chez les consultants. L'un d'eux me raconte :

« Ça me fait toujours rire : là on était à [ville moyenne C], [Magalie] veut à tout prix souligner que [Vincent] a 25 ans d'expérience. Mais [Vincent], il n'est pas avec nous sur la mission en fait ! Elle l'affiche sur les slides, super, c'est rassurant pour les gens. Mais ce n'est pas leur interlocuteur, leur interlocuteur c'est nous. Et puis les mecs ils vont demander : « bah pourquoi il n'est pas là, lui

qui a de l'expérience ? faites-le venir. Pourquoi on vous a vous ? » (rire). Donc je me dis que ça peut peut-être même nous desservir en disant : voilà on a un mec super calibré et tout qui arrive et qui n'est pas là. Et lui, derrière, il vend des trucs à son calibre mais, nous, d'un point de vue opérationnel, c'est chaud »

Entretien Raphaël, consultant Numurba

Ainsi, pour que Vincent C. puisse continuer à « *vendre du rêve* » (entretien Raphaël) en réunion et en discussion d'avant-vente, les consultants de Numurba doivent traduire les promesses et les grandes discussions stratégiques en travail concret et en « livrables ». Alors que certains discours visent à détacher la figure du fondateur et celle du cabinet (entretien directeur conseil Numurba), les pratiques observées montrent que le flou continue à être entretenu par la division et l'organisation du travail. Le cabinet profite donc autant qu'il contribue à la position de Vincent C. comme un acteur individuel reconnu sur le secteur du numérique urbain.

2.2. Sous le marché, le réseau

Dans la précédente section, j'ai montré à travers l'exemple de Numurba que les cabinets satellites se distinguaient à la fois par l'identité professionnelle des dirigeants et des consultants, par leur spécialisation avec le public et par leur intégration au monde de l'urbain grâce au travail relationnel mené par leur dirigeant. Ces spécificités sont particulièrement attendues lors de certaines séquences de l'action publique lors desquelles les agents publics ont des objectifs peu stabilisés et ne peuvent décrire de manière précise leurs attentes. Cette incertitude limite leur capacité, et leur volonté, de passer par les procédures concurrentielles de marchés publics.

Plusieurs travaux ont montré que les dispositifs organisant les transactions marchandes entre prestataires privés et publics avaient pour effet de générer des formes de standardisation (Bataille & Lacroix, 2018; Bonaccorsi & Nonjon, 2012). En décrivant assez précisément leurs attentes en termes d'instrumentation ou en termes de méthodologie dans leurs appels d'offre, les agents publics « cadrent » les réponses et produisent des effets d'homogénéisation des propositions commerciales des cabinets. Cette modalité de transaction peut constituer un désavantage pour les cabinets qui vendent au contraire le caractère peu codifiable de leurs expertises.

C'est selon moi ces spécificités qui expliquent une autre particularité du cabinet que j'ai observé et de ses activités commerciales : le passage très rare par des procédures de mise en concurrence. C'est à cette spécificité que je vais m'intéresser.

Dans un premier, temps, je documente les modalités de transaction entre le cabinet et ses clients publics et les « jeux » permettant d'éviter la mise en concurrence.

Dans un second temps je m'intéresse à un cas particulier : celui dans lequel les acteurs publics urbains n'ont, en réalité, pas le choix de l'acteur qui les accompagne. Dans ces cas, les « jours de conseil » sont subventionnés par l'État qui acquiert ainsi le droit de sélectionner lui-même les prestataires des collectivités. Ce cas me permet plus généralement de montrer la manière dont les cabinets de conseil privés s'insèrent dans les jeux de la gouvernance multi-niveaux.

2.2.1. À la recherche du temps gagné : les marchés publics sans concurrence

Mon observation dans le cabinet Numurba m'a permis d'observer les marges des marchés publics, dans lesquelles les acteurs publics urbains se glissent pour faire appel à des prestataires privés sans mise en concurrence. C'est ce que les acteurs désignent par le « gré à gré ». Dans ce cadre, ce sont les interconnaissances liant un cabinet de conseil et les acteurs publics urbains qui permettent de résoudre le problème de la « confiance » et qui facilitent les transactions marchandes.

Les dispositions législatives prévoient un cadre « normal » qui repose sur la passation d'un marché concurrentiel et publicisé mettant en compétition des acteurs à partir de critères de choix définis et affichés. Toutefois, mon observation dans le cabinet Numurba m'a permis d'observer le faible respect de cette « normalité ». La majorité des prestations réalisées par Numurba correspond en réalité à trois situations spécifiques que je présenterai à la fin de cette section.

Précisons d'abord en quoi consiste le cadre « normal » du marché public. L'achat de prestations de conseil par un client public est régi par le code des marchés publics. Ce code pose les règles et les procédures que doivent respecter les acteurs publics pour leurs achats de travaux, de fournitures et de services. Ces règles de passation des marchés publics ont notamment été mises en place pour répondre aux nombreuses critiques formulées à propos des pratiques d'achat des acteurs publics suite à différents scandales

(Bataille, 2021). Ces règles poursuivent différents objectifs. D'une part, elles limitent les risques de clientélisme ou de corruption dans l'attribution d'un marché. D'autre part, elles protègent le client public en formalisant les obligations de son prestataire. Le vendeur s'engage à réaliser l'objet du contrat dans un temps déterminé et pour un prix fixé. Pour résumer : un « *marché public est un contrat, un accord sur le prix et sur son objet.* » (Duval, 2017). Selon l'objet du contrat, les règles diffèrent. Je m'intéresse ici spécifiquement à celles qui s'appliquent à l'achat de prestations de conseil par les collectivités territoriales. Le code de la commande publique impose des procédures différentes selon les montants des commandes. En dessous du seuil de 40 000 euros HT⁴⁸, les collectivités ne sont pas soumises à des règles de publicité ou de mise en concurrence. Au-delà de ce montant et jusqu'à 221 000 euros HT, les collectivités peuvent réaliser un marché à procédures adaptées (MAPA)⁴⁹. Les MAPA permettent à l'acheteur d'organiser la procédure de son choix, sous respect des principes de « *liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* »⁵⁰. Cela impose de clarifier suffisamment le besoin, de publiciser le marché et de laisser un temps suffisant pour que les candidats répondent. Au-delà de ces montants, les acheteurs publics doivent passer par une « procédure formalisée » : appel d'offre, procédure avec négociation ou dialogue compétitif.

Le respect de ce fonctionnement a différents effets sur l'offre du conseil. D'une part, je l'ai dit, il contribue à homogénéiser les propositions commerciales des cabinets. D'autre part, il participe à « fermer » le marché en générant des formes de « monopole » grâce à l'accumulation de références d'un même type. C'est ce que montre par exemple Rémy Petitimberty dans sa thèse sur le marché du conseil dans la compensation écologique. Il y insiste sur la nécessité pour les acteurs du conseil de faire valoir des « références » pour développer une nouvelle offre de conseil (Petitimberty, 2019). Il montre d'ailleurs que le cabinet dans lequel il réalise sa thèse ne réussit pas à « entrer » dans le marché en raison de l'absence de références préexistantes. Les procédures mises en place, ont ainsi tendance à « fermer » les marchés des commandes publiques. Les

⁴⁸ Avant le 1^{er} janvier 2020 ce seuil était établi à 25 000 euros HT

⁴⁹ Aucune des prestations réalisées par Numurba n'a dépassé ce seuil

⁵⁰ <https://www.economie.gouv.fr/daj/mp-procedure-adaptee-2020>

cabinets ne pouvant attester de leur expertise par le biais d'exemples de missions similaires, ne peuvent s'imposer lors des procédures de mise en concurrence imposées par le code des marchés publics. L'importance des « références » induit alors une forme de « monopolisation », au moins temporaire, de certains segments de marché par quelques acteurs (Linossier, 2012). C'est ce qu'on observe par exemple avec le cas des cabinets regroupés dans Data Publica que j'ai présenté dans le précédent chapitre. C'est d'ailleurs en partie ce qui explique leur regroupement. De manière à garder leur « avance » par rapport aux « gros » (entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist), ces cabinets « pionniers » mettent en commun leurs références et peuvent répondre à un nombre plus important de missions, de manière à ne pas laisser à d'autres des occasions de pénétration du marché. C'est ce que m'explique Jacques Priol :

« Là y a 15 jours c'est la première fois que à la loyale on perd un appel d'offre sur une stratégie de la donnée mais pendant cinq ans on a tout gagné, tout. Parce qu'on avait, parce que j'avais et Joël Gombin aussi, parce qu'on avait 2 ans d'avance [...]. J'ai besoin de m'associer à d'autres et c'est pour ça qu'on a créé data publica donc aujourd'hui moi je pilote et j'anime un certain nombre de missions et c'est les consultants de Data Publica qui font la mission car sinon je ne peux pas dire non à tout le monde »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

Il « ne peut pas dire non », pour ne pas voir sa position de monopole remise en question et mettre en danger un modèle économique qui est en partie fondé sur la rareté de l'expertise qu'il vend. En effet, le développement de la concurrence sur le marché du conseil entraîne la standardisation des prestations proposées et génère des formes de compétition « par le prix ». Au contraire, Jacques Priol et Joël Gombin m'ont tous deux expliqué en entretien que leur position leur permettait de ne pas « se brader » et de continuer à proposer des prestations au « juste prix ».

Cette situation de monopole est rendue possible par une forte spécialisation dans un marché émergent et encore réduit. De son côté, comme je l'ai expliqué dans le chapitre 2, Numurba se caractérise par la grande diversité de ses missions eu égard à sa taille. Il ne peut donc pas, lui, se prévaloir d'aucune forme de monopole ni d'une accumulation de missions sur un sujet donné. La particularité de son modèle économique a des

conséquences fortes sur sa capacité à remporter des commandes publiques lorsque celles-ci passent par des procédures concurrentielles. Concrètement, Numurba en remporte peu. Le directeur conseil, Antoine, s'est d'ailleurs désolé lors de notre entretien que Numurba soit « *très mauvais* » dans ses réponses à appels d'offre. Certes, le cabinet a bien répondu à certains marchés publics suivant une procédure formalisée et en a emporté certains « à la loyale » mais cela correspond en réalité à une minorité de cas.

Le cabinet intervient à l'issue de trois modalités principales de transaction :

Le premier cas est prévu par les règles officielles : une grande partie des missions menées par Numurba se situe en dessous des seuils de publicité ce qui permet aux clients publics de ne pas réaliser de mise en concurrence. Les cabinets font une « propale » plus ou moins précisément définie incluant un devis. Il y a donc un « engagement » au forfait.

Cette situation semble assez généralisable aux cas des autres cabinets spécialisés dans l'action publique urbaine. Rachel Linossier souligne ainsi que l'une des particularités du marché du conseil aux collectivités repose sur leur caractère fragmenté et leur faible montant. Elle note qu'« *une grande partie des commandes formulées par les collectivités locales ou par leurs divers organismes « satellites » à dominante publique restent ainsi en dessous des seuils de publicité réglementée, établis par le Code des Marchés Publics (CMP) pour garantir l'égalité d'information des candidats* » (2012). Les entretiens menés avec les autres fondateurs ont pu confirmer ce point. L'un d'eux m'a ainsi indiqué que son cabinet réalisait en majorité de courtes missions « coups de poings » en dessous des seuils de publicité. Ce fonctionnement nécessite donc d'être identifié au préalable par le client public, soit grâce à la réputation du cabinet, soit grâce à des relations « d'avant-vente » et, donc, aux réseaux de connaissances des consultants.

Le second cas est sans doute plus éloigné de l'esprit des marchés publics. Il concerne les cas où les appels d'offres sont « fléchés ». Ces marchés dépassent les seuils de publicité et de mise en concurrence mais les clients publics ont déjà choisi d'attribuer ce marché à un cabinet en particulier. Selon mes observations, ces cas se présentent lorsqu'une collectivité a d'ores et déjà travaillé avec le cabinet en question, souvent lors d'une première « petite mission » réussie. Il faut toutefois souligner que, selon mes observations, ces situations ne conduisent pas le cabinet à « gonfler » ses prix ou à dégrader la qualité de sa réponse à l'appel d'offre ni celle de l'accompagnement effectué

par la suite. Au contraire, ce type de transaction correspond à des situations de « confiance » que le cabinet cherche à conserver et qui engagent finalement fortement les consultants sur la qualité de leur travail. Dans ces situations, cabinet de conseil et collectivité s'engagent dans des « relations » de long terme, prenant la forme d'un partenariat souple dans lesquelles les collectivités font régulièrement appel au cabinet de conseil. La confiance mutuelle développée lors d'une précédente mission, la connaissance du contexte local, les liens avec les équipes projets sont des critères importants pour les acteurs publics urbains, critères qui peuvent véritablement être objectivés dans les procédures concurrentielles. Ce type de transaction permet également aux agents publics de limiter les ressources qu'ils consacrent à la passation des procédures de marchés publics en accordant une attention plus faible à la production des dispositifs de la mise en concurrence ou à l'analyse des offres. Dit autrement, ce fonctionnement permet de réduire les « coûts de transaction » liés à la contractualisation.

Le troisième cas est un cas hybride, autorisé par les marchés publics mais générant des pratiques de « collaboration » de long terme entre cabinets de conseil et acteurs publics urbains. Il repose sur deux « instruments ».

Le premier de ces instruments est la centrale d'achat UGAP (Union des groupements d'achats publics). L'UGAP est une centrale d'achat publique créée en 1968. L'objectif de cet Établissement public à caractère industriel et commercial (depuis 1985) est de gérer les contrats d'approvisionnement pour les administrations et les collectivités, que ce soit pour des fournitures d'équipements ou de services. L'UGAP réalise la passation des procédures de marchés publics pour sélectionner les offres des prestataires privés. Tous les acheteurs soumis aux codes de la commande publique peuvent ensuite faire appel aux prestataires sélectionnés par l'UGAP sans réaliser eux-mêmes de mise en concurrence. En contrepartie, la centrale facture 20% du coût des achats aux administrations qui passent par ce biais. Certaines des collectivités que j'ai observées lors de ma présence à Numurba avaient un recours routinier à l'UGAP. En effet, cette modalité de recours au conseil permet d'éviter de réaliser des appels d'offre et permet de gérer « en temps réel » les besoins en ressources humaines. « Être référencé à l'UGAP » assure une arrivée régulière de commandes publiques pour les cabinets de conseil. En 2020, Numurba a été intégrée dans un groupement référencé à l'UGAP et a ainsi réalisé de nombreuses missions en « passant » par l'UGAP, en tant que sous-traitant d'un gros cabinet de conseil.

Un deuxième instrument permet aux collectivités de limiter le nombre de procédures de marchés qu'elles réalisent : les accords-cadres. Les accords-cadres sont des contrats conclus par un acheteur public pour une durée maximale de quatre ans par lesquels ils « *s'engagent à passer des marchés auprès du ou des titulaires de l'accord pendant une période donnée et pour des prestations déterminées* » (Cerema, 2022). Concrètement, les accords-cadres permettent de réaliser une unique procédure de passation de marché public. Les acheteurs publics sélectionnent un prestataire ou, plus fréquemment un groupement de prestataires, sans préciser la nature exacte des prestations dont ils vont réellement avoir besoin. Cela leur permet par la suite de faire appel à ces prestataires à mesure que les besoins émergent et sans avoir à réaliser de nouveau marché. Ce type de contrat représente donc un important gain de temps et constitue un outil de « flexibilisation » des relations contractuelles.

Les deux types de procédures de l'accord-cadre ou du passage par l'UGAP répondent donc à une même fonction, à savoir limiter les durées et les coûts de transaction pour chaque besoin de prestations intellectuelles. Par rapport à l'UGAP, les accords-cadres permettent aux collectivités de choisir elles-mêmes les prestataires et de ne pas régler les 20% de frais supplémentaires. De plus, ce type de contrat ne limite pas véritablement le périmètre du choix des cabinets de conseil grâce aux recours à la sous-traitance : « *quand on a besoin de spécialité qu'on n'avait pas identifié bah on utilise le marché pour faire de la sous-traitance en identifiant les bons interlocuteurs* » » (entretien directeur SI adjoint grande ville française M). Numurba a ainsi réalisé pour cette collectivité plusieurs missions en intervenant comme sous-traitant d'un grand cabinet de conseil titulaire d'un accord-cadre. Cette dernière citation illustre bien la manière dont les acteurs publics urbains développent des stratégies pour « choisir » leur prestataire sans nécessairement passer par les marchés publics. Cela implique donc, pour les cabinets, d'être « identifiés » par les acheteurs publics.

Selon David Abiker, les règles des marchés publics traduisent la « prudence » qui régit les pratiques d'externalisation au privé, prudence qui « *a des origines culturelles qui conduisent, au moins en France et jusqu'à une époque récente, à considérer secteur public et secteur privé comme deux univers éloignés l'un de l'autre* » (Abiker 1996, p.140).

Or, l'existence des pratiques de « contournement » des procédures formalisées de passation de contrat par les acteurs publics urbains témoignerait au contraire, d'une forme

de « confiance ». Cette confiance repose sur deux dimensions. D'une part, les clients publics *se font confiance* dans leur capacité à réaliser le « bon choix » sans passer par des procédures de marchés publics. D'autre part, ils *font confiance* aux cabinets de conseil pour que ceux-ci répondent à leurs promesses et réalisent un travail de qualité. Cette confiance est à la fois un effet et une conséquence de la banalisation du recours au conseil. Les choix que les acteurs publics urbains effectuent se fondent sur une connaissance intériorisée des cabinets de conseil et de leurs méthodes de travail. Cette connaissance intime, liée à l'expérience et à la personnalisation des relations, justifie selon eux de s'affranchir de la mise en concurrence. Interrogé sur les critères de choix qu'il mobilise pour sélectionner un prestataire plutôt qu'un autre, le directeur SI d'une métropole française me répond : « *Pourquoi choisir un cabinet plutôt qu'un autre ? C'est opportuniste, c'est la connaissance des gens* ».

Toutefois, pour choisir, il faut payer. C'est ce qui explique qu'une partie des collectivités territoriales, pour éviter le coût des prestations, s'en remet à l'État. Celui-ci subventionne alors les accompagnements de conseil, en contrepartie de quoi il s'arroge le droit de sélectionner lui-même les prestataires.

2.2.2. *Entre l'État et les collectivités : les cabinets satellites*

Dans la première section de ce chapitre, j'ai montré que l'État avait pu intervenir directement dans la construction d'un système de satellites appuyant l'action des gouvernements urbains, que ce soit lors de la création des premières SEM d'aménagement ou celle des agences d'urbanisme. L'intervention étatique avait alors pour objectif de pallier le manque d'expertise des collectivités. Par la suite, la participation de l'État dans ces satellites a eu tendance à se réduire. La loi de 1983 sur les SEM met ainsi fin à la présence obligatoire du préfet dans leur conseil d'administration (Da Rold, 2008). Progressivement, l'État limite également la part des subventions qu'il octroie aux agences d'urbanisme (Bendjador, 2007). Toutefois, mon enquête m'a permis de montrer qu'il continuait à intervenir dans la mise à disposition de ressources d'expertises urbaines. Mais dans le cas de l'action publique numérique, il le fait notamment à travers des cabinets de conseil privés qu'il sélectionne puis subventionne.

Dans le chapitre 2 (Observation de terrain n°2 : Récit de la mission AMI Data réalisée par Numurba, p.128), j'ai évoqué le cas de l'AMI Data dans lequel la Banque des Territoires offre aux collectivités lauréates un accompagnement « sous forme de jours de conseil » assurés par Numurba. Cet exemple n'est pas isolé. Un autre axe du programme Action Cœur de ville concerne spécifiquement l'accompagnement à l'identification de « solutions numériques » pour revitaliser les centres-villes. Les collectivités lauréates s'étant positionnées sur cet aspect, bénéficient également d'un accompagnement en « jours de conseil » pour les aider dans la définition de leurs projets et instruments. Numurba a également été sélectionné pour réaliser cet accompagnement. Numurba est intervenu aussi dans le cadre d'un programme lancé en 2016, les « démonstrateurs ville intelligente », visant à mettre en place des projets numériques territoriaux, subventionnés par la Caisse des Dépôts et Consignations. Ces démonstrateurs avaient pour objectif de démontrer la capacité de la CDC à « *accompagner – en tant que concepteur, financeur ou opérateur –, les projets de ville intelligente* » (Groupe Caisse des Dépôts, 2018) et son engagement en faveur d'une « *smart city d'intérêt général* » (Groupe Caisse des Dépôts, 2016). Il s'appuyait pour cela principalement sur des ressources numériques internes du groupe de la CDC mais également sur l'accompagnement d'acteurs du conseil. Numurba a ainsi accompagné la mise en œuvre de trois de ces démonstrateurs, à Arras, Toulouse et Besançon.

La présentation de ces missions permet de mettre en évidence que l'État intervient bien pour développer la mise en œuvre de politiques urbaines numériques. Toutefois, cette intervention se fait dans le cadre d'instruments de « gouvernement à distance », pour reprendre le concept développé par Renaud Epstein afin de nuancer le constat du retrait de l'État dans les politiques urbaines établi dans les années 1990 (Epstein 2013a). Epstein montre, à travers l'exemple de la Politique de la Ville, que, si l'État intervient moins directement et de manière moins contraignante dans les politiques urbaines, il continue à influencer les projets urbains par le biais de mécanismes incitatifs tels que les appels à projets ou les « labels », qui orientent le comportement des acteurs. Dans le cas de l'action publique numérique et des exemples que je viens de présenter, on observe bien l'existence de tels instruments et mécanismes. L'État sélectionne et subventionne certains projets portés par des collectivités à condition que ceux-ci s'inscrivent dans les axes et les priorités qu'il a lui-même définies, l'utilisation de technologies numériques en l'occurrence. Toutefois, les travaux portant sur le gouvernement à distance ont moins

insisté sur le constat que l'action de l'État passe également par le recours à des acteurs privés. Dans le cas de l'action publique numérique, les ressources que met l'État à disposition ne sont pas uniquement d'ordre financière, elles reposent également sur le subventionnement d'expertises qui sont apportées par des cabinets de conseil. Pour « accéder » aux territoires locaux, l'État passe par des acteurs privés qui sont perçus comme des spécialistes de l'action publique urbaine et qui sont capables de décliner localement les priorités étatiques.

Ce fonctionnement de l'action publique nationale offre aux cabinets de conseil entretenant des liens avec la CDC une place nodale dans les rapports « centre-périphérie » (Grémion, 1976)⁵¹. Cette fonction n'a pas seulement un sens descendant. Pour « accéder au centre », les collectivités dépendent également des cabinets de conseil et des liens qu'ils entretiennent avec les acteurs étatiques. J'ai pu fréquemment observer les « mises en lien » réalisées par Numurba entre une administration urbaine et la Caisse des Dépôts. Le contexte de ces mises en relation est presque systématiquement le même : les collectivités sont à la recherche de financements pour des projets qu'elles souhaitent mettre en place - projets qui sont parfois co-définis avec Numurba - sans avoir les ressources financières suffisantes. Le fondateur de Numurba organise alors une rencontre pour « tester » la possibilité que la CDC participe au financement du projet. Pour marquer la centralité prise par le cabinet de conseil, il suffit de souligner que ces rencontres se tiennent d'ailleurs souvent dans les bureaux de l'entreprise à Paris.

Pour illustrer davantage ce point, je m'appuie sur une autre mission menée par Numurba et que j'ai déjà évoquée : le groupe de travail mutualisation.

*Observation de terrain n°6 : Récit de la mission d'animation du
"Groupe de travail mutualisation"*

En 2016, à Bordeaux, lors de la Semaine Digitale, plusieurs agents de directions SI de villes et métropoles françaises se retrouvent lors d'un déjeuner. Ils se rendent compte qu'ils ont « *tous des chantiers à peu près communs* » et cherchent à mutualiser

⁵¹ Pour interroger l'actualité de l'expression de Pierre Grémion voir Epstein 2020.

leurs investissements et leurs ressources (entretien directeur SI métropole B). À l'issue de ce déjeuner et par le biais du fondateur de Numurba, ils impliquent le directeur SI de la Banque des territoires qui accepte de financer l'organisation d'un groupe de travail regroupant les directions SI volontaires de grandes collectivités françaises. Ce groupe prend le nom de « groupe de travail mutualisation » ou de « GT mutu » dans le jargon. Le financement de la Banque des territoires sert principalement à payer le contrat de prestation de Numurba qui prend en charge la préparation et l'animation du groupe. La Banque des territoires met également à disposition une salle de réunion pour les rencontres organisées à Paris. Ce groupe informel se réunit alors de manière régulière pour une journée, en moyenne tous les mois ou tous les deux mois à Paris. À partir du confinement de mars 2020, ces réunions se tiennent plus fréquemment par visioconférence. La liste des membres fluctue légèrement et tous ne sont pas présents à chaque rencontre. Un noyau dur de quatre collectivités est presque systématiquement présent.

Un ordre du jour est proposé à chaque séance par Numurba, en partie en fonction de ce qui a été décidé par les membres du groupe, et en partie en fonction des enjeux identifiés par Vincent C. Fréquemment, le représentant de la CDC évoque également les programmes lancés par l'organisation et ses priorités. L'ordre du jour peut évoluer en séance si un membre souhaite ajouter un thème. Les thématiques sont diverses : présentation de projets menés par une collectivités, problèmes rencontrés, opportunités de financement (notamment étatique), suivi des actions lancées par le GT mutu, etc. Outre les rencontres mensuelles ou bi-semestrielles, le lien est maintenu par un envoi régulier de veille et d'informations que Vincent C. trie et synthétise.

L'objectif initial du groupe est véritablement de « *créer des communs* » (entretien directeur SI métropole B). Il s'organise dans un premier temps en « sous-groupe » sur des thématiques spécifiques telles que « la data ». Un projet de *chatbot*⁵² en open source qui pourrait être utilisé par l'ensemble des collectivités est lancé. Cependant, ces projets

⁵² Un chatbot ou « agent conversationnel » en français est un programme informatique qui est capable d'imiter le comportement humain pour mener une « conversation » avec un utilisateur. En règle générale ces outils sont utilisés pour répondre à des problèmes ou à des questions peu complexes d'un « usager » ou d'un client.

de création n'aboutissent pas et sont rapidement abandonnés⁵³. Lorsque j'arrive dans le groupe en 2019, les objectifs « concrets » du groupe sont bien moins clairs. Le déroulement des séances laisse davantage la place à des partages « *émotion lamentation* » (entretien directeur SI métropole B). Lors d'un premier tour de table, les participants présentent les chantiers en cours, les difficultés qu'ils rencontrent ou, plus rarement, leurs « succès ». De manière régulière également, les directeurs SI évoquent les marchés qu'ils sont en train de lancer avec des prestataires privés. Dans ce cadre, circulent alors les « réputations » des prestataires, des conseils dans la sélection d'une offre privée, des mises en garde sur les défauts d'un outil, etc. Le groupe est ainsi passé d'un objectif assez concret de réalisation, de production de projets ou d'outils à celui d'un groupe de circulation de ressources plutôt cognitives et d'animation de réseau. Dans les entretiens (4) que j'ai menés avec les participants du groupe, ce qui ressort de l'intérêt du groupe peut être résumé ainsi : « *Ça permet à chacun d'échanger avec des gens qui rencontrent les mêmes problèmes et de partager sur la manière dont chacun l'a abordé donc c'est un groupe d'échanges c'est très bien, ça a de la valeur.* » (Entretien directeur SI métropole B).

Cet exemple permet de mettre en évidence trois points. D'une part, c'est l'intervention de Numurba pour « *impliquer la Caisse* » qui permet véritablement de lancer le groupe de travail. On peut raisonnablement penser qu'il aurait connu de plus grandes difficultés à se pérenniser dans le temps sans financement ni animation. Le cabinet « va chercher » la CDC et obtient effectivement la mise en œuvre d'un projet souhaité par des agents publics. D'autre part, la médiation de Vincent est également un atout pour la CDC qui identifie ainsi un moyen de défendre sa position visant à encourager la « mutualisation » des ressources des collectivités dans le cadre de sa vision d'intérêt général de la *smart city* (entretien directeur SI Banque des territoires). Ce groupe permet également à la CDC de suivre les avancées et les difficultés des collectivités françaises et de faire circuler des informations sur ses propres activités. Il est un moyen « d'accès » aux territoires. Enfin, du point de vue du cabinet, il est important de noter que son rôle d'animation de ce groupe lui permet de renforcer sa position en tant que cabinet de

⁵³ Je n'ai pas été présente lors des premiers temps du groupe et ne peut donc analyser les raisons de cet échec.

conseil. Il étend le réseau du fondateur aux participants du groupe qu'il ne connaissait pas avant. C'est par exemple le cas du directeur SI adjoint dont j'ai présenté les difficultés dans la section 2.1.2 de ce chapitre. En outre, l'animation de ce groupe offre une scène d'observation privilégiée des problématiques internes des directions SI. Elle permet au cabinet d'identifier des thèmes émergents et des opportunités de développement commercial.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a permis d'explicitier l'usage de la catégorie de « cabinet satellite ». Dans un premier temps j'ai cherché à « justifier » le choix de ce terme en proposant une analyse historique des pratiques d'externalisation des gouvernements urbains qui n'accorde pas une attention prééminente au caractère « public » ou « privé » des organisations. Il ne s'agit pas de dire que les caractéristiques des organisations n'ont pas d'effets sur les pratiques professionnelles de leurs travailleurs ni sur les rapports qu'elles entretiennent avec les gouvernements urbains. La littérature a déjà largement permis de documenter ces questions mais, à ma connaissance, elle n'a pas souvent confronté ses observations avec d'autres pratiques d'externalisation, que ce soit auprès de structures publiques, parapubliques ou du « tiers secteur ». C'est ce que j'ai essayé de proposer.

De manière peut-être un peu contre intuitive, je me suis appuyée sur l'analyse d'un type de « satellites » de l'action publique, les associations, pour proposer de distinguer deux fonctions que peuvent prendre les acteurs satellites. Pour le sens commun, les associations représentent l'intérêt général et la démocratie alors que les cabinets de conseil sont les chantres du capitalisme néolibéral et des intérêts privés. Cependant, j'ai essayé de montrer que, pour les acteurs publics urbains, ils peuvent exercer des fonctions proches. Cette analyse m'a conduite à distinguer à mon tour deux types de fonctions exercées par les cabinets de conseil, les fonctions d'ordonnancement et celle d'exécution.

En outre, j'ai montré que le besoin en fonctions d'ordonnancement, correspond à des séquences d'action publique dans lesquelles les programmes d'action des collectivités sont peu stabilisées. Ces séquences peuvent favoriser certains types de cabinets. C'est ici que je déploie la catégorie de cabinet satellite en essayant d'identifier certaines de ses particularités et, surtout, de repérer ce que recherchent les agents publics qui font appel à eux. Ces organisations regroupent des travailleurs et dirigeants qui fondent leur

professionnalité sur leur connaissance et leur compréhension du fonctionnement des administrations. Leur spécialisation publique leur permet également de « vendre » une connaissance intime des tâtonnements, des errances et des difficultés auxquelles se confrontent les acteurs publics urbains dans la prise en main d'un nouveau domaine d'action. En cela, ils font circuler des ressources cognitives qui manquent à certaines collectivités. Enfin, j'ai montré que ce type d'organisation semble promouvoir le développement d'une forte personnalisation. La place des réseaux et des relations interpersonnelles dans le développement d'un marché de l'expertise urbaine favorise une assimilation entre les cabinets et leur dirigeant. En effet, au sein d'un même secteur d'activité, le numérique, les cabinets satellites sont identifiés par les agents en raison de leur spécialisation dans l'accompagnement des acteurs publics locaux, mais aussi en raison du réseau de connaissances interpersonnelles qu'ils mobilisent. Les consultants des cabinets satellites, et plus particulièrement leurs dirigeants, apparaissent en effet comme des professionnels ordinaires de l'action publique, connus et reconnus, avec lesquels les agents publics souhaitent précisément travailler. Le développement de liens d'interconnaissance explique le développement de pratiques de contractualisations basées sur le gré à gré.

Enfin, l'observation des formes de contractualisation de Numurba me permet de contribuer à l'analyse des modalités de la « gouvernance multi-niveau » de l'action publique numérique. Je montre ainsi qu'il y a une forme de « gouvernement à distance » de l'État qui encourage, par le biais de divers programmes, le développement de politiques urbaines numériques. Toutefois, ce qui me paraît ici particulièrement notable, est que cette action à distance est médiée par des cabinets de conseil. Les « incitations souples » de l'État passent donc par l'intermédiaire d'acteurs privés qui se positionnent au centre des rapports « centre-périphérie ».

Chapitre 4 : Les cabinets satellites, des organisations singulières ?

Ce chapitre a pour objectif de questionner les spécificités internes des « cabinets satellites ». Pour cela, je propose de « rentrer » dans le cabinet Numurba et de partir à la rencontre de ses consultants.

Un des biais importants de la littérature sur les cabinets de conseil est de s'être principalement appuyé sur l'analyse des grands cabinets de conseil (Poupeau et al., 2012). Souvent, les travaux dépeignent un monde peuplé « *d'entrepreneurs de soi* » en constante compétition, appliquant « bêtement » des procédures routinisées et parcellisées (Stenger, 2017; Thine et al., 2013). Les cabinets de conseil participeraient alors par conviction ou par appât du gain à la détérioration des services publics, à la néomanagérialisation des organisations publiques, à l'imposition du règne de la performance (Belorgey, 2010; Gervais, Lemerrier, et Pelletier, 2021). Disons-le d'emblée : ce n'est pas ce que j'ai observé dans le cabinet dans lequel j'ai réalisé ma thèse.

Ce chapitre permet de documenter ma différence de point de vue et d'en proposer des explications. Cette étude de cas présente plusieurs intérêts. Premièrement, elle permet de fournir une analyse d'un type de cabinet qui n'a pas fait encore, à ma connaissance, l'objet d'une enquête ethnographique, ni d'une analyse « interne ». Par rapport aux cabinets de conseil principalement étudiés dans la littérature, ce cas présente des spécificités importantes : c'est une petite structure, récemment créée et spécialisée dans l'action publique urbaine. Or, ce cas n'est pas un cas isolé dans le marché de l'action publique urbaine (Abiker, 1996; Linossier, 2012). Certes, en raison de leur taille, ces structures ont un poids limité à la fois en nombre de consultants et en part du marché mais, comme je l'ai montré dans les précédents chapitres, cela ne les empêche pas de jouer un rôle clé dans des périodes de (re)définition de l'action publique.

Deuxièmement, elle offre un angle de vue privilégié pour étudier les effets de l'hybridation public-privé sur le privé. En effet, nous le verrons, la spécialisation publique du cabinet a des impacts sur les dispositions de ses travailleurs et pose des contraintes à

l'organisation. Dans une certaine mesure, les consultants peuvent utiliser la référence à l'intérêt général et à l'intérêt des clients publics pour contester les décisions managériales de la direction. En cela, l'étude de ce cas permet d'interroger la manière dont les organisations privées peuvent être impactées par leur prétention à agir « pour l'intérêt général », et par conséquent, de contribuer à la littérature, encore rare, qui a pris cette question au sérieux (Bosvieux-Onyekwelu, 2021).

Ce chapitre s'organise en deux temps. Premièrement, je questionne l'engagement professionnel des jeunes consultants dans les cabinets satellites : pourquoi choisir une organisation moins prestigieuse qui, pour la même fonction de « consultant », offre des rémunérations bien moins intéressantes et des conditions de travail qui ne sont pas forcément meilleures ? Après avoir analysé la manière dont le cabinet met en scène sa « différence », à la fois en termes de « valeurs » et de fonctionnement managérial, je présente les trois principaux motifs d'engagement des jeunes consultants. Je montre ainsi que si le secteur du conseil apparaît comme la première source de motivation, ce sont finalement la spécialisation publique, la taille et la jeunesse du cabinet – « l'esprit start-up » –, qui déterminent le choix des candidats.

Deuxièmement, ce chapitre rend compte des spécificités organisationnelles de Numurba. D'une part, je montre que le modèle du « grand cabinet » constitue un modèle repoussoir à la fois pour la direction et les consultants. Le fonctionnement managérial adopté dans les premiers temps de l'entreprise est au contraire faiblement rationalisé. Le travail et la gestion du cabinet peuvent même paraître désorganisés. Malgré les difficultés que pose cette situation, elle permet de ménager les attentes des consultants envers leur travail. Le « compromis » trouvé s'effrite cependant rapidement lorsque l'entreprise est confrontée à sa fragilité financière. À travers l'analyse des conflits entre la direction et les salariés sur les transformations de l'entreprise, je montre qu'ils opposent deux formes distinctes de rationalisation du travail. L'engagement au « service de l'intérêt général » est alors une ressource mobilisée par les consultants pour contester les processus de rationalisation gestionnaire du cabinet. Ce cas permet ainsi de montrer ce que la « moralisation du capitalisme » peut faire aux mondes du travail (Bosvieux-Onyekwelu & Boussard, 2022)

1. La mission sans la fonction ? Travailler dans un cabinet satellite

Observation de terrain n°7 : Soirée d'anniversaire de Numurba

En 2019 et comme chaque année, Numurba organise une soirée d'anniversaire à laquelle sont conviés les clients, les « prospects » ou encore les « partenaires » du cabinet. Cette soirée a lieu dans les locaux parisiens du cabinet et se déroule en deux temps : d'abord, une conférence sur le thème de l'écologie et du numérique suivie d'un « apéro dinatoire ». En attendant l'arrivée progressive des premiers invités, les salariés et dirigeants patientent dans les différentes salles des locaux. Une des premières clientes arrive dans la salle dans laquelle je suis en train de discuter avec des collègues « plus jeunes » (je suis la plus « âgée » de l'assemblée alors que je n'ai à l'époque que 26 ans). En entrant, cette cliente s'exclame alors bruyamment qu'« il n'y a que des jeunes dans cette boîte », ce qui nous plonge tous dans l'embarras. Il n'y a que la vérité qui blesse...

Cette anecdote de terrain permet de rendre compte d'une spécificité importante du cabinet Numurba : la jeunesse de l'équipe de consultants. En effet, après l'abandon du projet technique (voir chapitre 1), le cabinet s'engage dans une croissance « par le bas » en recrutant un nombre important de jeunes consultants. Bien qu'il soit difficile de donner un chiffre stable en raison du *turn over* important, à partir de fin 2018, le cabinet compte en moyenne 4 salariés de plus de 40 ans qui composent « la direction » et entre 10 et 15 salariés et stagiaires de moins de 27 ans⁵⁴. Un ou deux managers entre 28 et 40 ans complètent ponctuellement l'équipe, mais jamais de manière durable. La grande majorité des consultants de Numurba, à l'exception de la direction, sont donc de jeunes travailleurs, recrutés à la sortie de leurs études et pour lesquels Numurba constitue la première expérience professionnelle. Précisons que cette situation est en partie « subie » par le cabinet. Le fondateur est en recherche constante de « séniorité ». Cependant, sans doute en partie à cause des salaires proposés, le cabinet ne réussit pas à recruter des profils

⁵⁴ A l'image des startups, le cabinet fonctionne sur un nombre très (trop) important de stagiaires, en général supérieur au maximum légal. L'organisation de son travail repose donc sur une main d'œuvre jeune, nombreuse et presque gratuite

séniors. La politique salariale de Numurba et le type de recrutement qui en découle, permet de documenter les choix d'entrée dans le monde professionnel. Mon analyse se base principalement sur des entretiens réalisés avec de jeunes consultants de Numurba et sur l'observation des pratiques de recrutement du cabinet⁵⁵.

Dans un premier temps, je montre que le processus de recrutement est une épreuve pour l'entreprise. Pour réussir à recruter stagiaires et jeunes consultants à des niveaux bas de gratification et de rémunération, le cabinet met en avant ses valeurs et son cadre de travail. Il « se vend », plus qu'il ne sélectionne les candidats. Dans un second temps, je déplace le regard du côté des jeunes recrues. Je mets en évidence les trois principaux motifs qui reflètent les attentes spécifiques des jeunes travailleurs à l'égard de leur travail.

1.1. L'entreprise à l'épreuve du recrutement

Le secteur du conseil est devenu une porte d'entrée prisée dans le monde du travail (Dumoulin, 2012). Les grands cabinets de conseil soignent leur image de marque en multipliant les présentations d'eux-mêmes dans les grandes écoles françaises. Ils sont donc connus des étudiants qui les envisagent comme une porte d'entrée prometteuse dans le monde du travail et l'attractivité de ce secteur ne se dément pas, malgré les récurrents scandales alertant sur les conditions d'emploi dans les cabinets de conseil les plus prestigieux (Stenger, 2017). Cependant, au sein de la nébuleuse du conseil, les petits cabinets sont moins connus et moins bien identifiés par les futurs diplômés. Leur faible ancienneté et leur taille les condamnent à une notoriété moindre comparée à celle des cabinets les plus prestigieux. Ceux-ci doivent alors se faire connaître, puis convaincre de l'intérêt pour de jeunes diplômés à rejoindre leurs rangs.

L'analyse du processus de recrutement de Numurba donne donc aussi à voir le travail que réalise l'entreprise pour assurer son attractivité. Elle permet, en outre, de compléter la littérature portant sur les procédures de recrutement. En effet, les travaux de sociologie sur les entretiens de recrutement s'intéressent principalement aux critères, aux

⁵⁵ J'ai assisté à un entretien mené par le directeur technique et j'ai moi-même mené deux entretiens de stage. J'ai également été invitée par la direction à échanger avec une candidate, Zoé. Je reviens sur son processus de recrutement dans les prochains développements.

jugements explicitement ou implicitement mobilisés par les recruteurs (par exemple Fondeur et al., 2012). De son côté, la pléthorique littérature managériale ou professionnelle traite du « comment bien recruter » (par exemple Akinyemi et Houtin, 2021). Ainsi, quoique ces types d'écrits divergent, ils sont tous sous-tendus par le postulat selon lequel l'épreuve de recrutement est celle du candidat. Dans le cas de Numurba, au contraire, les processus de recrutement sont aussi - et peut être surtout - une épreuve pour l'entreprise qui doit prouver son attractivité. En effet, le cabinet cherche principalement à recruter de jeunes travailleurs qui ont réalisé leurs études dans des Instituts d'Études Politiques ou dans des universités « prestigieuses ». Or, ces étudiants peuvent prétendre à de nombreuses fonctions dans une diversité d'organisations.

Le « problème » posé par le recrutement est perceptible par l'énergie que mobilise le fondateur de Numurba pour se faire connaître et publiciser sa recherche de recrutement. Il réalise une veille active sur LinkedIn et contacte directement certains profils. Il diffuse sur différents supports des offres d'emploi : réseaux sociaux, listes d'université. C'est ainsi que les premiers jeunes consultants sont recrutés. Ces premiers recrutements permettent ensuite au cabinet - par le biais des réseaux d'alumni - d'entretenir des liens privilégiés avec deux masters (à Sciences Po Bordeaux et avec l'Université Paris 1) et d'assurer une arrivée régulière de nouveaux jeunes consultants. Le cabinet est en effet sollicité pour assurer, dans ces deux masters, des séminaires en lien avec les politiques urbaines numériques. Le dirigeant a assuré les premiers cours et j'ai pris sa suite. La direction me donne alors comme objectif explicite d'assurer le recrutement de stagiaires dans ces masters. C'est ce que je fais en indiquant à la fin des cours que le cabinet dans lequel je réalise ma thèse recrute. Cela attire effectivement plusieurs candidats qui sont recrutés comme jeunes consultants. À la suite de mon départ de l'entreprise, le dirigeant me signalera régulièrement être à la recherche de nouveaux stagiaires pour m'encourager à diffuser l'information, ce qui atteste de l'importance stratégique de « faire connaître » le cabinet auprès des étudiants.

Pendant les quatre années de ma présence en entreprise, aucun futur stagiaire ou salarié n'est arrivé à Numurba après une recherche active sur le secteur d'activité du numérique et une identification du cabinet. Ils « tombent » sur une opportunité qu'ils saisissent en voyant une offre de Vincent C. C'est ce qui explique que les candidats connaissent assez mal le secteur d'activité du numérique. Les premiers stagiaires n'y

connaissent même « rien » (entretien Pierre, jeune consultant Numurba). Ils ont même souvent du mal à justifier de leur intérêt en entretien. À titre d'illustration, je reçois par exemple une étudiante à la recherche d'un stage. Elle m'assure lors de cet entretien se passionner pour les enjeux de « normalisation ». Je suis surprise de l'évocation de cette thématique, particulièrement confidentielle et technique. Je doute sérieusement du registre presque vocationnel qu'elle met en avant. Cela ne m'empêche cependant pas de la recommander et elle est finalement recrutée⁵⁶. Cet exemple permet de rendre compte du caractère faiblement concurrentiel de l'entretien. La très grande majorité des candidats sont recrutés par le cabinet, quelles que soient les motivations mises en avant ou leurs connaissances du secteur. Ainsi, même si les candidats « jouent le jeu » de l'entretien, en réalité, dans un cadre concurrentiel réduit, leur diplôme suffit à les qualifier. Les diplômés venant, je l'ai dit, d'Universités plutôt prestigieuses ou d'IEP, sont réputés capables de réaliser les tâches qui leur seront attribuées. Leur diplôme suffit à prouver qu'ils ont « la tête bien faite », pour reprendre l'expression fréquente du directeur conseil. De plus, les « besoins » en stagiaires étant toujours élevés, il n'y a en général pas plus de candidats que d'offres potentielles. Le rapport de force est donc inversé. L'entreprise est à la recherche de profils demandés sur le marché du travail et elle est limitée dans ses capacités, ou dans sa volonté, d'assurer des niveaux élevés de rémunération et de gratification. C'est donc en partie elle qui doit convaincre les travailleurs ou stagiaires potentiels.

Ce caractère faiblement concurrentiel du processus de recrutement tranche avec ceux des grands cabinets de conseil. En effet, ceux-ci sont connus pour leurs procédures de recrutement particulièrement procéduralisées et longues. Les candidats multiplient les entretiens et peuvent même être amenés à réaliser de véritables études de cas. Odile Henry souligne d'ailleurs que l'exigence de ces procédures de recrutement devient un argument pour souligner l'excellence de la carrière et le caractère électif de celle-ci (Henry, 1997). La sélectivité du parcours permet de justifier l'exceptionnalité des travailleurs recrutés.

À Numurba, rien de cela. La procédure de recrutement est très simple. De manière schématique jusqu'en 2019, les candidats stagiaires rencontrent directement le fondateur

⁵⁶ Une fois recrutée je lui fais part de mon incompréhension de sa « passion normalisation » et elle me confie alors qu'elle n'y connaissait effectivement rien et ne s'y intéressait pas. Elle avait uniquement vu dans le site internet de l'entreprise l'évocation des enjeux de normalisation (carnet de terrain).

et le directeur conseil et, généralement, un seul entretien est prévu. À partir de 2019, la direction propose plus régulièrement deux entretiens aux futurs stagiaires. Le premier a souvent lieu avec un jeune consultant pour effectuer un premier filtre – et sans doute prouver la « jeunesse » de l'équipe au candidat. Un second entretien est ensuite organisé avec un membre de la direction. Les jeunes consultants réalisant ce premier filtre ne sont pas formés à ces entretiens et ne reçoivent pas de consignes particulières sur la manière de les mener et sur les critères éventuels à objectiver. Ils sont laissés libres dans leur appréciation. En réalité, l'objectif principal des entretiens est de « présenter » le cabinet et ses activités afin de confirmer l'intérêt des candidats. C'est ce que montre l'extrait d'un entretien mené avec un jeune consultant :

« Ce qui m'a le plus plu c'est qu'il m'a présenté le truc et qu'il ne m'a pas posé un milliard de questions... enfin [il m'a dit] « je ne vais pas faire un entretien classique je vais surtout te présenter ce qu'on fait et tu vas me dire si ça te plaît quoi ». Et déjà ce discours là j'étais à fond, c'était trop cool, il ne va pas essayer de me piéger sur la définition de la smart city alors que je m'attendais à un truc du style quoi il m'a juste présenté les activités. Il m'a dit « Nous on travaille à 95% avec des collectivités, des acteurs publics » En fait tout ce qui me plaisait quoi. »

Entretien Pierre, consultant Numurba

La forme des entretiens ne permet pas d'évaluer des compétences ou des connaissances particulières des candidats et ne constitue donc pas réellement une épreuve de sélection. Je vais maintenant mettre en évidence les stratégies de séduction mobilisées par le cabinet grâce à la description du processus de recrutement de Zoé.

Observation de terrain n°8 : Description du processus de recrutement de Zoé

Zoé est diplômée de l'école urbaine de Sciences Po Paris du master *Governing the large metropolis*. Fin 2017, lors de sa dernière année de master, elle est contactée par le dirigeant de Numurba sur LinkedIn. Dans un premier temps, elle ne donne pas suite à ce contact et réalise son stage de fin d'étude en Argentine sur les sujets de mobilité. À la suite de cette expérience, elle revient à Paris et cherche un premier emploi. Elle

recontacte à cette occasion le dirigeant de Numurba et postule en parallèle dans différentes organisations afin « *d'explorer toutes les pistes* ». Elle effectue un premier entretien avec Vincent C. Elle n'est pas vraiment « *passionnée par le sujet smart city* », mais elle est « *séduite par le discours* » du dirigeant autour « *de la souveraineté des acteurs publics locaux face aux grands acteurs du numérique les GAFAM et autres* », Elle trouve que « *l'intention est vraiment noble* » (entretien Zoé, consultant Numurba).

Zoé réalise par la suite deux entretiens supplémentaires, un avec le directeur conseil Paris et un autre avec moi. Lors de l'entretien avec le directeur conseil, celui-ci lui présente plus précisément les types de missions confiées au cabinet en insistant sur le fait que les demandes émanent presque exclusivement des acteurs publics. Cette présentation permet d'assoir le discours, déjà servi par le dirigeant, autour des « valeurs » et des objectifs du cabinet. A l'issue de ce deuxième entretien, une offre lui est faite. Alors qu'elle manifeste toujours des doutes et qu'elle poursuit d'autres pistes de recrutement en parallèle, le directeur conseil lui propose de s'entretenir avec l'un.e des jeunes consultant.e.s du bureau parisien tout en lui conseillant de se diriger vers moi. Il lui dit espérer que cela lui permettra de se « *rendre compte à quel point l'équipe est sympathique* »⁵⁷. Le directeur conseil m'explique alors, en amont de mon entretien avec elle, qu'il « *pense qu'on se ressemble beaucoup et qu'elle a l'air intéressée par l'aspect recherche* » (carnet de terrain). La stratégie est payante. Nous nous entendons bien et parce que j'ai moi-même envie qu'elle nous rejoigne, j'insiste sur la bonne ambiance dans l'entreprise. Lors de cet échange, elle s'ouvre également sur sa situation et son « dilemme » : elle est en cours d'un processus de recrutement dans un gros cabinet pour un salaire de 40.000 euros brut par an. Quoiqu'elle ne souhaite pas poursuivre le processus car elle n'est pas convaincue de son intérêt pour le poste, accepter celle de Numurba correspond ainsi très pragmatiquement à « sacrifier » 12.000 euros brut par an par rapport à ce qu'elle peut « valoir » sur le marché du travail.

À la suite de ces trois entretiens, Zoé se sait en position de force sans toutefois être toujours pleinement convaincue par le cabinet. Vincent C. lui propose alors de « tester » le travail en commençant à travailler trois jours par semaine, pendant trois mois, sous un statut d'auto-entrepreneuse. Alors qu'elle est toujours en questionnement

⁵⁷ Cette citation est imprécise et issue de la reformulation de la jeune consultante.

autour de ce qu'elle recherche comme emploi, elle perçoit cette proposition comme une opportunité pour prendre du temps pour réfléchir sans être confrontée à une urgence financière. Elle entre alors dans le cabinet en octobre 2018 mais pense à ce moment-là qu'elle ne poursuivra pas dans l'entreprise. Cependant, elle commence à tisser des liens d'amitié avec les autres jeunes consultant.e.s. Et c'est en raison de ces liens interpersonnels et de l'ambiance dans les bureaux qu'elle accepte finalement la proposition de CDI dans le cabinet. Lors d'une discussion informelle après son départ du cabinet elle me confie penser que Vincent C. « *savait très bien ce qu'il faisait* » : c'est le collectif de travail entre jeunes consultants présentant des profils et des dispositions similaires qui participe pleinement à l'engagement dans le travail. Elle quitte finalement le cabinet en mars 2020 car les missions ne l'intéressent pas et qu'elle n'est pas toujours à l'aise avec son positionnement.

Ce processus de recrutement est particulièrement long, trois entretiens et une période de transition, et il diffère en cela des processus classiques de recrutement des jeunes consultants à Numurba. Il est toutefois « exemplaire » car il permet de montrer la manière dont le cabinet tente de « balayer » les « doutes » d'une candidate en mettant en scène une identité d'entreprise attractive. Il permet également de rendre compte des ressources que l'entreprise n'hésite pas à consacrer pour convaincre une jeune travailleuse sans expérience. Ce récit montre également les stratégies déployées par le cabinet pour afficher sa spécificité, autant du point de vue des valeurs défendues que du cadre de travail qu'il offre.

À travers les décisions de la consultante de « tester » puis de rester dans le cabinet, ce cas démontre également que les justifications économiques et instrumentales ne sont pas toujours les principaux facteurs d'entrée dans un cabinet de conseil. Comment expliquer sinon que cette future consultante renonce à rejoindre un cabinet de conseil plus prestigieux et pour un salaire plus élevé et qu'elle se décide finalement pour Numurba ? Il ne s'agit pas ici de méconnaître les dimensions instrumentales et économiques du choix professionnel qu'elle réalise. Les rémunérations sont *relativement* basses dans un secteur où les rémunérations sont élevées, mais jugées acceptables. Les justifications en termes de « valeurs » et de cadre de travail s'inscrivent dans un périmètre qui reste borné par des prétentions salariales minimales et des attentes instrumentales de « carrière ». Toutefois, cette première analyse montre que les « valeurs » mises en avant, par le cabinet de conseil, lui permet de se distinguer des « autres » et d'exister dans une compétition entre

employeurs dans laquelle il se trouve, a priori, dans une situation défavorable. Travailler pour un « intérêt général » incarné par les acteurs publics constitue une ressource symbolique mise à profit dans les processus de recrutement.

1.2. Les professionnels privés du public : motifs de l'engagement dans un cabinet de conseil satellite

Les travaux portant sur les consultants intègrent en général assez peu les « jeunes consultants ». Souvent, l'entrée dans le monde du conseil, ou dans un nouveau secteur du conseil, fait suite à plusieurs expériences professionnelles ou militantes (Matyjasik, 2010; Nonjon, 2012). Les raisons qui poussent les jeunes travailleurs à choisir le monde du conseil et une organisation en particulier sont donc peu connues. L'étude de Sébastien Stenger fait toutefois figure d'exception. Il propose une stimulante analyse des « raisons d'agir » mises en avant par les consultants des « Big Four » et identifie quatre logiques d'action : la formation, la carrière, la rémunération et la recherche du prestige social. Les trois premiers motifs sont directement exprimés par les consultants tandis que le dernier est mis à jour par le chercheur à travers son observation des pratiques de travail. De manière assez frappante, il estime que l'intérêt pour le travail en lui-même ou pour les objectifs de l'activité n'est pas pertinent pour expliquer l'engagement dans le travail des consultants. Son travail se fondant sur une étude d'un « grand » cabinet de conseil, il me permet de mettre en évidence des similitudes et des différences dans les « raisons d'agir » des consultants de Numurba.

Les justifications produites par les consultants pour expliquer leur arrivée dans les cabinets sont très variées et ne sont pas mobilisées de manière équivalente par tous. Toutefois, trois motifs apparaissent de façon récurrente. Le premier est le souhait de « travailler dans le conseil » car ce secteur se présente comme une entrée prometteuse dans le monde du travail et dans l'action publique. On retrouve ici les raisons d'agir identifiées par Sébastien Stenger (Stenger, 2017), notamment celles de formation et de carrière. Ceci ne suffit toutefois pas à justifier le choix d'un cabinet satellite - les grands cabinets de conseil ayant développé des entités « service public ». Les cabinets satellites se distinguent par leur capacité à donner à la fois un sens et un cadre agréable au travail des consultants, ce sont ces deux dimensions qui constituent les deux autres motifs de choix professionnel des jeunes consultants.

1.2.1. Le conseil pour se former à l'action publique

C'est dans un premier temps le « secteur du conseil » qui constitue le champ de recherche d'emploi des jeunes consultants de Numurba. Ce secteur permet d'occuper une position confortable dans l'espace social et de valoriser professionnellement les capitaux scolaires accumulés. Il s'inscrit dans une logique de carrière qui valorise le passage en cabinet de conseil dans une forme « d'entrepreneuriat de soi » (Thine et al., 2013). Lors de conversations informelles, certains consultants montrent qu'ils ont repris à leur compte l'argument qui voudrait qu'en termes d'apprentissage professionnel, une année dans le conseil équivaut à plusieurs années de travail en collectivités ou dans des organisations privées. En outre, si les rémunérations sont plus faibles, elles ne le sont que relativement et peuvent être perçues comme un « sacrifice » temporaire ne marquant pas définitivement la suite de la carrière. Questionnés sur les raisons qui les ont poussés à candidater dans un cabinet de conseil plutôt que dans une collectivité ou auprès d'une organisation publique ou parapublique, les consultants évoquent principalement un besoin de formation complémentaire à leurs études. Le passage dans un cabinet de conseil constituerait la voie idéale pour compléter leur formation théorique par des expériences variées, aussi bien en termes de contenu des projets qu'en termes de clients. La multiplication des missions, des « sujets », ou du type d'acteurs accompagnés (régions, villes, départements etc.) est perçue comme un grand avantage du travail de consultant. Cette diversité est présentée à la fois comme une source d'intérêt du travail, un rempart à la monotonie professionnelle, ainsi qu'un facteur d'apprentissage rapide du monde public. Il y a également une forme d'homologie rassurante entre le fonctionnement des études « pluridisciplinaires » et multithématique (notamment au sein des IEP) et la représentation du travail de conseil. Cette homologie permet de situer le passage dans le conseil comme une poursuite logique des études supérieures.

« Je trouve que nos études ont un lien avec le public et qu'on a étudié ça pendant 5 ans et je trouverais ça dommage [de ne pas travailler dessus]. Et je trouve le sujet public très intéressant. Ce qui me plaît aussi c'est le cadre du conseil. Ça permet... J'avais cette image avant de rentrer... mais ça permet de toucher à tout, même en étant dans un secteur. Parce que nous on a choisi un secteur quand même. Mais même dans un secteur, le conseil permet de voir des projets très différents et changer de sujet tous les 4/6/12 mois ça je trouve ça super. Je ne pense

pas qu'il y ait beaucoup de métiers qui permettent de faire ça, de changer de sujets d'étude. »

Entretien Maria, consultante Numurba

Les jeunes consultants de Numurba mettent fréquemment en avant leur volonté d'approfondir les connaissances du secteur public qu'ils ont acquis pendant leurs études. En effet, pour la plupart, les consultants ont fait des études supérieures spécialisées dans l'action publique et, bien souvent, dans l'action publique locale et urbaine. Le passage par un cabinet de conseil est l'occasion pour eux de mettre à profit leur formation et de la compléter par une expérience pratique du travail avec les collectivités. D'ailleurs, une grande partie des jeunes consultants de Numurba envisage ce passage comme une étape intermédiaire avant une carrière au sein d'une collectivité. Le conseil permettrait ainsi « d'explorer » le public et constituerait un terrain de formation professionnelle au travail dans l'action publique, presque obligé. Le travail de consultant est perçu comme donnant « *le plus de visibilité sur comment fonctionne une entité publique et quels sont les rapports entre une entité publique et une entité privée aussi* » (entretien Pierre, consultant Numurba), davantage finalement que le travail au sein de l'une d'entre elles. Il paraît ainsi plus intéressant de s'inscrire dans différents « projets » et configurations locales que de se socialiser à des modes de travail, des ethos professionnels et des fonctionnements organisationnels qui seraient spécifiques aux organisations publiques. Cela permet également aux jeunes travailleurs de ne pas « passer de concours ». Plusieurs d'entre eux ont en effet présenté les concours de la fonction publique comme une barrière à l'entrée trop coûteuse.

En outre, en se présentant comme un acteur intermédiaire, entre le public et le privé et travaillant donc à la frontière de différentes organisations, le cabinet offre un discours cohérent avec ce que les anciens étudiants ont appris de la pluralisation des systèmes d'acteurs dans les villes. Plusieurs d'entre eux ont ainsi évoqué leur intérêt pour les questions de « gouvernance » et en reprenant souvent directement le terme. Un des consultants m'explique par exemple que ce qui l'intéressait c'était : « *l'aspect de gouvernance des acteurs. Ça me plaisait bien aussi de voir les relations de pouvoir et dans le numérique c'était encore plus intéressant. C'était un truc que je connaissais un peu moins, que je voulais peut-être approfondir* » (entretien Raphaël, consultant Numurba). Il illustre ici très clairement la particularité du premier emploi dans lequel il

s'agit de réutiliser et d'approfondir ce qui a été abordé lors des études universitaires. L'intérêt porté aux logiques de coopération et de coordination entre acteurs dans le cadre « réflexif » des études se traduit par une volonté d'observer et de participer à ces jeux d'acteurs, de s'extraire du cloisonnement public-privé.

Ce premier motif permet de comprendre dans quelle mesure le secteur du conseil est perçu comme une porte d'entrée prometteuse dans les mondes professionnels de l'action publique urbaine. Il offre un cadre rassurant et valorisé pour négocier la transition vers l'emploi. Il ne suffit toutefois pas, à lui seul, à expliquer le choix de Numurba. Les entités services publics des grands cabinets de conseil proposent en effet des emplois spécialisés dans le public, par ailleurs, leurs missions peuvent porter sur des secteurs d'action publique plus variés et concerner une plus grande hétérogénéité d'acteurs publics. Le choix d'un cabinet satellite comme Numurba est donc justifié par d'autres raisons, notamment par les deux motifs que je vais maintenant présenter.

1.2.2. Les valeurs du service public pour donner du sens

En revenant sur le processus de recrutement de Zoé, j'ai évoqué le discours du fondateur du cabinet visant à la convaincre du projet, du positionnement et des valeurs du cabinet. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant mais soulignons d'ores et déjà que la particularité de ce discours repose sur son caractère assez vague donnant assez peu de précisions sur la manière dont le positionnement « du côté du public » s'applique véritablement dans les pratiques de travail et les recommandations du cabinet. Ce positionnement de principe suffit cependant à convaincre, au moins en partie, les futurs salariés. Les jeunes consultants reprennent d'ailleurs ces « éléments de langage » dans leurs propres pratiques des entretiens. Il y aurait une « vocation » (entretien Simon, consultant Numurba) de Numurba à accompagner les collectivités territoriales au mieux de leurs intérêts. Alors que je questionne un consultant sur son processus de recrutement, il revient de lui-même sur sa propre pratique et s'interroge sur « comment [il] « vend » Numurba aux aspirants stagiaires ». Il explique :

« J'insiste pas mal justement sur, peut-être un peu trop d'ailleurs [...] sur le fait d'avoir une sensibilité, en tout cas dans mon écoute des entretiens, sur une sensibilité aux collectivités, à ce que c'est le service public et à justement ce qu'on pourrait apporter aux acteurs publics dans ce type de projets-là donc moi c'est plus

sur ça que j'insiste. [...] T'as quand même pas mal de profils qui viennent de certaines formations et qu'ils veulent juste faire du conseil parce que c'est bien de faire du conseil dans un stage, qui connaissent un peu des buzzwords et qui veulent faire du conseil de transformation numérique mais qui savent pas ce que c'est une collectivité, qui connaissent pas du tout les différences de logiques entre une entreprise ou une collectivité ou un acteur public au sens large et qui du coup après dans la manière dont ils vont apporter leurs contributions à l'accompagnement et donc aux projets qu'on mène avec les villes, ils vont avoir zéro prise de recul en fait et de sensibilité ou de proposition ou de réflexion par rapport à ce qu'ils font quoi... »

Entretien Simon, consultant Numurba

Le consultant distingue deux profils de candidats entre ceux qui « *connaissent un peu les buzzwords et qui veulent faire du conseil en transformation numérique* » et ceux qui ont « *une sensibilité aux collectivités, à ce que c'est le service public* ». Il oppose ici l'intérêt sectoriel pour le numérique à l'intérêt pour le secteur public. Et c'est la « *sensibilité pour le public* » qui doit, selon lui, fonder l'engagement professionnel et qui permettra d'« *apporter des contributions à l'accompagnement* ». A contrario, le consultant perçoit la revendication d'un intérêt pour la transition numérique comme un signe devant susciter la méfiance envers les candidats.

Cette position peut paraître surprenante, mais elle est pourtant cohérente avec mes observations et l'analyse des propos tenus par les consultants : force est de constater une mise à distance générale, parfois assez critique, des outils numériques. L'un des consultants souhaitant signaler une uniformité des profils recrutés par Numurba souligne ainsi : « *On a une certaine cohérence et une certaine uniformité [...] on est tous d'accord sur plein de choses et on a tous les profils qui sont, je pense, tous historiquement éloignés du numérique, on a des usages numériques nous-mêmes mais qu'on n'a pas envie d'une société tout numérique non plus* » (entretien Maxime, consultant Numurba). Les consultants du cabinet entretiennent un rapport dépassionné voir critique au « *numérique* ». Leur arrivée dans un cabinet spécialisé sur ces enjeux provient davantage du « *hasard* », de la rencontre fortuite avec une offre d'emploi ou un membre de ce cabinet qui les conduit à postuler. En cela, le secteur de l'action publique numérique me paraît

spécifique par rapport à d'autres secteurs professionnels urbains plus « politisés », militants et plus institutionnalisés tels que la démocratie participative ou la « politique de la ville » (Leclercq, 2021; Nonjon, 2012).

C'est ici davantage la position critique portée par le cabinet et exprimée par le dirigeant autour des risques de privatisation de l'action publique, de menace de dépossession des acteurs publics, qui convainc ces profils de s'engager dans ce secteur d'activité. Zoé résume cette position :

« Personnellement je me disais que la smart city, ce n'est pas ce qui fait écho à mes valeurs mais il y a des vraies valeurs d'action publique derrière ça, de protéger [les acteurs publics] de plus grandes menaces des grands acteurs privés et je trouvais l'intention vraiment noble. Et sans être séduite par le numérique, je comprenais l'enjeu et qu'il y avait un vrai terrain de bataille en tout cas un vrai terrain pour la souveraineté territoriale des collectivités »

Entretien Zoé, consultante Numurba

Ainsi, le discours critique du cabinet permet d'attirer des travailleurs qui, *a priori*, ne se retrouvent pas totalement dans les « promesses du numérique ». Les « valeurs » dont ils se revendiquent sont liées à une opposition aux processus de privatisation ou, par exemple, aux dynamiques de surveillance numérique. C'est en ce sens que le principal facteur d'entrée dans le cabinet est plus généralement lié à un attachement vague aux « valeurs de service public » qu'à des objectifs sectoriels identifiés. C'est ce qui explique également que le numérique soit souvent perçu comme une porte d'entrée dans les collectivités sans qu'il soit nécessairement envisagé comme secteur de carrière future. Au contraire, les outils numériques pouvant être utilisés dans divers secteurs d'action publique, les consultants estiment que cette première expérience au sein de Numurba leur permet de ne pas se spécialiser :

« Ça avait l'air en tout cas pluridisciplinaire et vu que moi je n'avais pas forcément un secteur métier qui m'attirait plus qu'un autre... Je savais que j'avais justement des camarades qui étaient plus attirés par le logement ou par les déchets. Moi j'étais un peu intéressé par tous les sujets et je trouvais que c'était un bon

prisme assez transverse pour rentrer dans le monde du travail sur la partie collectivités ».

Entretien Simon, consultant Numurba

La mise à distance critique du numérique est assez surprenante pour des professionnels du secteur. Elle contraste par exemple fortement avec les consultants en Intelligence Artificielle étudiés par Romain Bertrand qui apparaissent particulièrement « technobéats » et qui sont d'autant plus prompts à diffuser les promesses des technologies qu'elles les ont eux-mêmes convaincus (Bertrand, 2023). Nous verrons dans le chapitre 6 que cette mise à distance explique en partie les pratiques professionnelles et notamment la tendance des consultants à vouloir limiter les projets « gadgets ».

Quoiqu'il en soit, c'est bien sur ce regard critique vis-à-vis du numérique que se retrouvent les salariés de Numurba. C'est lui qui semble servir de motivation à l'engagement des jeunes consultants au sein du cabinet.

1.2.3. La petite entreprise pour s'épanouir

Un dernier critère de choix a été fortement mis en avant par les consultants : la taille du cabinet. Maxime justifie ainsi son attrait pour Numurba (malgré le « *point noir du numérique* », *sic*) par cet argument principal : « *je ne voulais pas une grosse structure, je ne voulais pas un cabinet des Big Four* » (entretien, consultant Numurba). Ce résultat est cohérent avec les travaux ayant documenté les effets du « nouvel esprit du capitalisme » (Boltanski & Chiapello, 1999) sur la promotion de nouvelles formes managériales valorisant des fonctionnements plus souples, horizontaux voire « agiles » (Ughetto, 2018). Les consultants reprennent à leur compte les critiques sur les grosses organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Même si la rigidité attribuée aux organisations publiques et la contrainte du concours conduit les jeunes diplômés à envisager une carrière dans le privé, ils ne conçoivent pas toutes les organisations privées comme favorisant l'épanouissement personnel. Bien au contraire. Dès lors, ils se montrent réceptifs aux stratégies des dirigeants du cabinet qui mettent en avant la taille de leur cabinet et la jeunesse des effectifs et les présentent comme des facteurs d'épanouissement au travail, d'autonomie et de responsabilité. Les futurs stagiaires, en particulier, se voient assurés de « *réaliser un vrai travail de consultant* » (carnet de terrain). Cette promesse est pourtant évidemment illégale : les stagiaires ne sont pas censés réaliser un travail qui

pourrait être pris en charge par un salarié. La promesse de responsabilité exerce cependant un attrait fort chez les candidats. Ils espèrent grâce à elle pouvoir bénéficier d'un cadre moins hiérarchique et rigide que dans une grande organisation. Numurba se présente ainsi comme une entreprise dans laquelle il est possible de « *s'investir* » (Pierre). Cette ambiance particulière est rendue perceptible dans les discours tenus lors des recrutements. Les dirigeants insistent sur la jeunesse de l'équipe et la bonne entente entre consultants. Ils invitent les candidats aux soirées de l'entreprise ou à venir dans les locaux, ils organisent des entretiens avec de jeunes consultants, etc. En outre, les périodes de stage permettent le développement d'une forte socialité professionnelle. Les liens entre travailleurs continuent de créer un attachement à l'entreprise. Lors des entretiens avec les consultants, je leur ai demandé ce qu'ils aimaient et n'aimaient pas dans leur métier : « l'ambiance » dans l'entreprise est revenue systématiquement et parfois exclusivement.

A travers l'analyse du processus de recrutement et celle des motifs de l'engagement dans un cabinet de conseil satellite, nous avons vu que ces cabinets mettaient en scène leurs différences avec les gros cabinets de conseil. Ni McKinsey, ni administration, ils tirent de leurs spécificités des avantages concurrentiels sur le marché de l'emploi et les exploitent pour attirer les travailleurs. Cette identité a donc des effets sur les dispositions des travailleurs recrutés. Nous allons désormais voir en quoi et comment le positionnement original des fondateurs du cabinet se répercute sur les formes d'organisation du travail. Nous allons voir également que les dispositions et attentes professionnelles des travailleurs impactent, en retour, l'organisation.

2. Ni McKinsey ni administration : à la recherche de nouveaux fonctionnements managériaux

La sociologie du monde du conseil s'est principalement intéressée à l'analyse de « grands » cabinets de conseil dépassant généralement la centaine de salariés. Or les cabinets de conseil satellites sont principalement des petites ou moyennes entreprises. De manière plus générale, la sociologie des petites et moyennes entreprises est un objet de recherche qui a été relativement négligé (Nivet & Trouvé, 2021) malgré leur poids économique et leur importance dans le marché de l'emploi. L'une des difficultés que pose ce type de recherche est de produire une montée en généralité à partir de l'analyse de petites entités productives qui semblent toujours se caractériser, justement, par leur

singularité. Cette enquête n'échappe pas à cette difficulté. Le cabinet qui m'a accueilli en tant que doctorante-salariée possède en effet des caractéristiques organisationnelles que je n'ai pas repérées dans les trois autres cabinets dont j'ai interviewé les membres fondateurs. Par conséquent, si tous les cabinets de conseil satellites rencontrés se différencient ou affirment se différencier des grands cabinets, ce n'est pas toujours de la même manière, ni pour les mêmes raisons, ni avec les mêmes effets. Ce chapitre ne propose donc pas un modèle idéal-typique de l'organisation des cabinets satellites, qui n'existe manifestement pas. De manière plus modeste, il propose de montrer, essentiellement à travers l'exemple de Numurba, comment l'impératif de différenciation commerciale vis-à-vis des gros cabinets peut être digéré dans l'organisation d'un cabinet satellite.

Pour mettre en évidence la singularité de cette organisation, je reviens dans un premier temps sur le modèle idéal-typique du fonctionnement des grands cabinets de conseil et sur ce que ce fonctionnement produit dans les formes d'engagement des consultants dans le travail. Je montre que ce modèle est utilisé comme un modèle repoussoir dans le cabinet Numurba. La référence à la « start-up » permet de justifier une forme de désorganisation. Cette « organisation désorganisée » peut être source de stress et de sur-travail mais elle permet également de fournir un travail original aux collectivités, et de ne pas « compter » le temps passé.

Dans un second temps, je montre qu'à l'épreuve de la croissance et de la fragilité financière du cabinet, le compromis entre les valeurs de service public et les contraintes économiques s'effrite cependant rapidement. La « désorganisation » initiale tend à reculer au profit du processus de rationalisation du travail qui génère d'importants conflits.

2.1. Les cabinets de conseil, bonnet blanc et blanc bonnet ?

Les rares études portant sur le monde du conseil rappellent la variété de ce monde, ses frontières « floues » et les oppositions qui le structurent : la taille, le type de prestations, l'âge et les qualifications des consultants (écoles de commerce, universités, écoles d'ingénieurs plus ou moins prestigieuses) (Henry, 1992). Toutefois, malgré l'étendue de cet espace et l'hétérogénéité des structures qui le composent, les recherches montrent qu'il existe une représentation d'un « grand cabinet » à partir duquel les

consultants des cabinets satellites se positionnent : le modèle des grands cabinets de conseil états-uniens. C'est en effet ce modèle qui fait figure de représentation paradigmatique du « grand cabinet de conseil ».

En dépit de sa grande attractivité, ce modèle fait l'objet de critiques très fortes. La mise à distance de l'organisation classique est perceptible, de manière plus ou moins prononcée, dans les entretiens menés avec les fondateurs des différents cabinets concernés par mon enquête. L'un d'entre eux a adopté la forme d'une SCOP (Société COopérative et Participative), un autre revendique le choix de « rester petit », le dernier me précise qu'ils ne travaillent pas comme « les gros ». Si cette mise à distance découle sans doute de raisons matérielles très évidentes liées à la taille et à la jeunesse de leur cabinet, elle est cependant également revendiquée comme un choix délibéré, ancré dans une critique des bureaucraties et de leur fonctionnement. Toutefois, si cette mise à distance est commune, les choix organisationnels qui en découlent diffèrent.

2.1.1. La mise à distance du grand cabinet de conseil

Avant de créer Numurba, Vincent C. réalise une grande partie de sa carrière dans une grande ESN internationale. Dans un de nos entretiens, il m'explique que la création de Numurba découle en partie de son insatisfaction face au modèle managérial de cette entreprise :

« Je me passionnais pour les transformations organisationnelles, pour les nouveaux modes de gouvernance des entreprises alors qu'on était dans une entreprise extrêmement pyramidale. [...] J'étais devenu associé dans un cabinet de conseil en management agile qui se positionnait plutôt sur le renversement de la pyramide dans les organisations. A l'opposé complet de ce que je pratiquais au sein de CGI. »

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

Avant de présenter le fonctionnement qu'il applique à Numurba, je présente le modèle organisationnel des « grands cabinets de conseil ». Ce retour permettra de rendre compte des spécificités des pratiques de travail à Numurba et des difficultés que rencontre le cabinet.

Les premiers cabinets de conseil se sont construits sur le modèle des cabinets d'avocats américains dans lesquels la gouvernance se fait sous la forme du « *partnership* » avec une collégialité de la prise de décision (Gand, 2008). Selon ce modèle idéal-typique, l'organisation est composée d'associés qui se partagent le capital, participent aux décisions collectives et réalisent leur travail avec une forte autonomie. Le modèle évolue toutefois dès la fin du 19^{ème} siècle avec une innovation organisationnelle portée par Paul Cravath, associé du cabinet d'avocats Cravath, Swaine & Moore. Pour permettre une croissance qui est largement contrainte par la forme de l'association de professionnels, Paul Cravath met en place dans son cabinet une organisation reposant sur deux nouveaux éléments. D'une part, il généralise le recrutement de jeunes salariés qui sont progressivement formés et qui progressent dans l'entreprise jusqu'à devenir, pour les meilleurs d'entre eux, associés au capital du cabinet. La progression doit être continue. Les consultants « bloqués » à un grade sont poussés à la démission. C'est le modèle de l'« *up or out* ». D'autre part, il hiérarchise l'organisation des cabinets. Les associés sont chargés des relations commerciales. Ils supervisent les missions et organisent le travail des salariés. Ces cabinets sont donc organisés sous une forme de « *partnership oligarchique* » avec la coexistence de deux niveaux organisationnels (Gand, 2008) : un niveau « opération » qui se caractérise par un modèle très hiérarchique et structuré et un niveau « gouvernance » dans lequel les décisions sont prises sur le principe de la collégialité entre associés. Ce modèle se diffuse par la suite aux entreprises du conseil à partir de l'exemple de la firme McKinsey et son directeur général Marvin Bower (Djelic, 2004) et s'impose également en France à partir des années 1980. Si la gouvernance des grands cabinets de conseil et les ESN internationalisées ne prend plus systématiquement la forme d'une association de *partners*, le modèle du *up or out* s'est quant à lui généralisé dans le monde du conseil depuis les années 1980 (Ramirez, 2005).

Le système *up or out* est un dispositif managérial, un système d'organisation des carrières et des promotions dans les cabinets de conseil prestigieux fondé sur la compétition, l'évaluation « au mérite » et à la performance, et sur la sélection des consultants. Tous les ans, les consultants sont évalués pour déterminer ceux qui peuvent passer à l'échelon supérieur et ceux qui « redoublent ». Cette évaluation est relative : « *les individus sont positionnés les uns par rapport aux autres sur un tableau : 20% sont évalués above expectations, 60% des individus sont conformes aux attentes, tandis que*

les 20% des restants below expectations risquent de redoubler ou de se voir proposer la porte. Les premiers 80 % passent le grade et se voient attribuer une prime en fonction de leur classement. » (Stenger, 2017). Ce système est pensé pour sélectionner « les meilleurs » et pousser les autres au départ tout en assurant la continuité de l'organisation pyramidale de l'entreprise. Ce fonctionnement permet de respecter un ratio plus ou moins constant entre les différents grades avec une organisation en pyramide et une réduction des effectifs par grade à mesure que ceux-ci augmentent. Si ce fonctionnement en pyramide conduit à un déséquilibre entre les âges, c'est un déséquilibre « équilibré » qui est recherché par les cabinets et qui permet de rendre les grades les plus élevés particulièrement attractifs en termes de rémunérations symboliques et matérielles. Ce fonctionnement en *up or out* produit des modes d'engagement dans le travail fondés sur la compétition et la distinction sociale. C'est ce fonctionnement organisationnel basé sur le sur-travail des consultants les moins expérimentés qui explique, au moins en partie, le caractère souvent procédurier et standardisé des prestations de conseil que les grands cabinets proposent (Stenger, 2017). C'est en effet principalement parce qu'ils se reposent sur des consultants n'ayant pas d'expérience préalable et qui ne peuvent donc pas remplir de manière autonome des missions complexes, que les cabinets de conseil, fonctionnant sur ce modèle, formalisent très fortement leurs procédures. Dans son article, Odile Henry relève les propos de l'associé d'un cabinet de conseil qui explique que « *prendre des juniors* » cela « *oblige à formaliser beaucoup plus et donc à être meilleurs* » (cité in Henry, 1992). C'est également ce qui explique que les agents publics puissent savoir « comment les cabinets travaillent » sans connaître à l'avance les consultants qui les accompagneront (chapitre 3). En effet, ce « *fonctionnement contribue à la fois à juguler les coûts salariaux et à exercer, par les dispositifs organisationnels associés à ce principe, un contrôle relativement resserré sur la qualité du travail fourni par les consultants.* ».

Dans les entretiens menés avec les jeunes consultants de Numurba, la revendication d'une « différence » par rapport aux grands cabinets est très présente, que ce soit pour critiquer l'organisation de Numurba ou au contraire pour la valoriser. Ce sentiment d'altérité est d'autant plus notable que les jeunes consultants n'ont jamais travaillé dans un grand cabinet. C'est pourtant à l'aune de ce qu'ils imaginent être le fonctionnement d'un grand cabinet de conseil qu'ils jugent et évaluent les pratiques ayant cours dans le

leur. La mise à distance du grand cabinet de conseil semble ainsi relever d'une fonction identitaire au sein de l'entreprise.

2.1.2. « Start-upiser » le conseil ?

Face à ce modèle repoussoir, Vincent C. développe dans son cabinet un fonctionnement plus proche du « modèle » de la start-up et dans lequel c'est finalement la désorganisation du travail qui caractérise l'entreprise. Marion Flécher définit ainsi le « mythe des start-up » : « *Nourries des idéaux californiens, le modèle des start-ups incarne l'utopie néolibérale d'une entreprise « libérée » (Getz, Carney, 2012), horizontale et déhiérarchisée, qui permettrait aux individus de s'épanouir dans un cadre de travail flexible et agréable. Portées par des entrepreneurs cherchant à s'affranchir des codes de la grande entreprise, jugée trop rigide et trop hiérarchique, les start-ups semblent se présenter comme un modèle alternatif aux entreprises classiques, qui offrirait la possibilité de retrouver du sens au travail, dans un environnement de travail favorisant l'autonomie et la montée en compétences de chacun.* » (Flécher, 2019b). Investis dans une « aventure commune » les travailleurs des start-ups s'investissent fortement dans leur entreprise. Jeunes et sous-payés, ils bricolent pour réaliser les diverses tâches qui leur sont confiées et pour lesquelles ils ne sont pas forcément compétents (Flécher, 2021). Plusieurs caractéristiques des premiers temps du cabinet de conseil permettent de rattacher le fonctionnement de Numurba à ce « modèle » à la fois dans ses promesses et ses contradictions. Je m'intéresse à deux points principaux dans cette section. Premièrement, je montre que le travail au sein de Numurba est peu standardisé et que les consultants sont laissés en autonomie, ce qui les conduit à pratiquer une forme de « bricolage » permanent. Deuxièmement, les pratiques de contrôle gestionnaire du travail sont faibles. Il n'y a ainsi que peu de pression sur le suivi des devis établis avec les clients publics.

La promesse classique des cabinets de conseil consiste à vendre un accompagnement « sur-mesure ». Or les travaux portant sur le monde du conseil au public ont montré que cet affichage commercial n'empêchait pas les effets standardisants de l'activité de conseil sur l'action publique urbaine (Bataille & Lacroix, 2018; Bonaccorsi & Nonjon, 2012; Matyjasik, 2010). Nicolas Bataille et Guillaume Lacroix proposent de résoudre ce paradoxe en montrant que les cabinets proposent un « sur-mesure

organisationnel », c'est-à-dire une capacité à s'adapter aux contextes locaux, aux « jeux d'acteurs » des clients dans leur accompagnement. Ce « sur-mesure organisationnel » s'accommode toutefois du suivi de méthodes de conceptions standardisées et conduit ainsi à la production de contenus similaires. Selon les auteurs, deux facteurs expliquent cette tendance à la standardisation. Le premier est celui de la recherche de l'optimisation financière et des gains de productivité par les cabinets. Le second facteur est lié à l'état de la commande publique. Les cahiers des charges produits par les collectivités « cadrent » les propositions des cabinets qui ne peuvent réellement « innover » dans leurs propositions. Or, l'observation du cas de Numurba paraît contredire ces observations. D'une part les commandes publiques sont peu stabilisées et les clients n'ont pas d'attentes très définies. D'autre part, les enjeux d'optimisation financière sont assez faibles, au moins dans les premiers temps de l'existence de l'entreprise.

Dans le cabinet Numurba, les consultants ne peuvent s'appuyer sur des méthodes standardisées, ni, par ailleurs, sur l'existence de modèles exemplaires, répliquables, en raison de la faible stabilisation du secteur de la ville numérique. Nous avons vu, dans le chapitre 1, que le cabinet présentait la particularité de s'être transformé, par défaut, en cabinet de conseil, après l'échec du projet technique. Cette particularité n'est pas sans effet sur la manière dont l'activité de conseil se trouve (dés)organisée. Puisqu'elles étaient considérées comme annexes au projet technique, le modèle économique des prestations de conseil n'est pas clairement établi et son périmètre n'est pas défini. Cette indécision d'origine conduit le dirigeant à multiplier les missions très différentes en termes de nature, d'objets, de commandes. En outre, la « liberté » et la volonté « d'innovation » que le dirigeant revendique, le conduit constamment à proposer à ses « prospects » d'investiguer de nouveaux sujets. De manière symptomatique, les consultants diffèrent dans leur manière de désigner leur fonction et leur secteur d'intervention. Sur LinkedIn, ils utilisent différentes expressions : « transformation numérique » ; « transition numérique » ; « stratégie numérique » ; « *smart city* » ou « ville intelligente » ; « données » ; « secteur public ». Cette désignation flottante révèle une incertitude dans ce qui spécifie les activités de conseil de Numurba et les tâches et compétences qui y sont attachées. Or, la variété des missions n'est pas sans impact sur les conditions de travail des consultants et sur le processus de routinisation professionnelle du cabinet.

Alors qu'elle vient de reprendre la mission initiée par un grand cabinet de conseil qui a été remercié par le client, une consultante de Numurba m'explique ainsi :

« Je pense qu'on a une méthodo qui est moins aboutie. Parce que quand on fait des réponses, on ne vient pas avec une armada de dispositifs très lourds sur la prestation de conseil. Ce qui peut être un tort d'ailleurs. Mais en tous cas on a des dispositifs plus agiles et qui sont plus légers et je pense qu'on s'adapte mieux à des DSI [direction des systèmes d'information, ndlr] qui sont hyper phagocytées par leurs tâches de tous les jours. Et on a cette chance de pouvoir s'adapter à leur rythme, être là quand ils veulent et pouvoir faire des choses avec moins de rigidité que dans les process d'un grand groupe qui sont souvent calqués d'un point A à un point B. Et ça c'est plutôt une chance quoi. »

Entretien Olivia, consultante Numurba

Cette différence peut être, selon elle, à la fois un « tort » et une « chance ». En effet, si les procédures stabilisées facilitent le travail des consultants en infusant des routines professionnelles rassurantes, de son côté, l'organisation de Numurba donne plus d'autonomie aux consultants et de latitude dans l'organisation de leurs missions. Ils peuvent alors « s'adapter » au rythme des clients et « être là quand ils veulent ». Le cabinet Numurba semble donc pousser un cran plus loin le « sur-mesure » car l'adaptation organisationnelle ne permet pas véritablement de revenir ou de permettre l'aboutissement de productions standardisées – qui n'existent que très peu à Numurba. L'observation du cabinet montre que les consultants pâtiennent souvent d'une incertitude comparable à celle des agents publics à laquelle ils se proposent néanmoins de répondre. Ils sont donc plus enclins à s'adapter aux demandes et aux configurations, aux changements d'objectifs et de livrables. Cette incertitude concerne, à la fois leur capacité à remplir la mission, les objectifs finaux et les moyens qui peuvent être mobilisés. Ainsi les « cahiers des charges », outil de procéduralisation du travail de conseil (Bataille, 2020), ne sont suivis qu'à la marge et peuvent être très fortement renégociés par les consultants. Ce défaut de rationalisation ne pose pas de problème dans les premiers temps de l'existence du cabinet, car l'investissement des dirigeants dans les différentes missions assurent la capacité du cabinet à répondre aux attentes. Le modèle s'apparente alors au modèle des « cabinets intellectuels » (Henry, 1992). Selon la typologie proposée par Odile Henry, ces cabinets de petites tailles regroupent des « professionnels » expérimentés et dotés de forts capitaux d'expertise. Dans ces cabinets, les consultants bénéficient d'une forte autonomie dans leur travail.

La capacité d'adaptation des consultants de Numurba se fait cependant parfois au détriment de leur qualité de travail. Olivia, que j'ai citée précédemment, montrait un engagement professionnel très fort ce qui la conduisait à travailler régulièrement les soirs et les week-ends. Ce qui est une chance pour les agents publics, à savoir la disponibilité extrême des consultants, est facteur de sur-travail et de désorganisation pour les consultants.

Cette adaptation des consultants aux « besoins » des clients publics est également possible grâce à ce qui semble être une spécificité, quoique temporaire, du cabinet de conseil : le faible respect des devis établis avec les clients publics. Pour comprendre ce point, il est nécessaire de préciser la manière dont fonctionne la contractualisation entre un client public et un prestataire de conseil. Il existe en réalité deux modalités principales. La première est un fonctionnement « en régie ». Les clients publics « engagent » un consultant à un prix journalier fixé. Les consultants sont alors généralement présents dans les locaux de l'administration. Il s'agit donc ici d'une obligation de moyen. La seconde modalité, la plus fréquente à Numurba, repose sur un engagement au « forfait ». Le cabinet de conseil s'engage à réaliser certaines tâches pour un prix fixé à l'avance. En général, pour fixer ce prix, les cabinets identifient le nombre de jours nécessaires à la réalisation de la tâche ainsi que les profils des consultants qui s'y consacreront. C'est le « chiffrage » d'une mission. Toutefois, c'est le résultat de la mission qui fait l'objet du contrat. Si les cabinets ont sous-estimé le nombre de jours nécessaires ou l'ont, au contraire, surestimé, c'est à eux d'assumer la différence. Concrètement, cela veut dire qu'une mission est perçue comme rentable lorsque les cabinets réalisent effectivement le nombre de jours qu'ils ont vendu. Elle est très rentable lorsqu'ils passent moins de temps que prévu et elle est déficitaire lorsqu'ils y passent plus de temps que prévu. Dans le jargon on parle dans ce dernier cas de « dépassement des charges ». Pour suivre la rentabilité des missions, une grande partie des cabinets de conseil ont mis en place des outils de « suivi de charges ». Souvent, ce sont des logiciels informatiques permettant d'identifier, par consultant, le temps passé à la réalisation d'une tâche ou d'une mission. Les travaux observant le travail en cabinet de conseil permettent de rendre compte de l'importance de cet enjeu pour les consultants (par exemple Bataille, 2020; Petitimberty, 2019).

Mes observations diffèrent fortement sur ce point. Dans les premiers temps de l'existence du cabinet, le suivi des charges est peu scrupuleusement suivi. Symptomatique, le premier outil de suivi des charges est mis en place courant 2018 et ne constitue pas véritablement un outil de « contrôle ». Il faut souligner que ce suivi est très difficile à faire et que ces outils sont assez peu fiables (Leclercq, 2021). À Numurba, ce défaut de fiabilité est renforcé par la rigueur très faible qu'y consacrent les consultants. « *Mince je n'ai pas fait mon Ehour* »⁵⁸, s'écrient-ils dans *l'open space*, après plusieurs mois sans avoir renseigné l'outil (carnet de terrain). Or, si ce suivi présente un enjeu faible pour les salariés, c'est principalement car la direction du cabinet « donne l'exemple » en assumant de consacrer plus de jours aux missions que ceux qu'ils vendent. Le directeur de Numurba revendique cette prise de distance avec les chiffrages produits. Dans un entretien en 2018 alors qu'il insiste sur sa différence avec les grands cabinets de conseil, je le questionne sur la réalité de cette « différence » en mettant en évidence la forte présence de jeunes consultants dans le cabinet. Celui-ci se « justifie » notamment par la non-recherche de « *rentabilité intrinsèque sur les missions* ».

« Après par rapport au modèle que tu décris, la grosse différence par rapport au modèle pur commercial que tu évoquais sur beaucoup de juniors et beaucoup de commerce c'est que, là encore, on n'a jamais cherché la régie, et de deux on n'a jamais cherché la rentabilité intrinsèque sur les missions. Je m'explique par rapport à ça. Effectivement y a des juniors, effectivement on a vendu des missions souvent liées à l'intuitu personae, à la personnalité, à ma relation avec les clients. Mais on a très souvent, quasiment toujours, surinvesti sur ces missions. C'est-à-dire passé beaucoup plus de temps que ce qu'on avait vendu parce que ça contribuait à la montée en compétence de tout le monde et parce que ça permettait un meilleur service pour le même prix au client. Le fait qu'on ait pris des juniors n'était pas une recherche de rentabilité à tout prix. »

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

⁵⁸ Ehour est le nom du logiciel de suivi de charge à Numurba

Il m'explique donc que le recours à des consultants juniors ne se fait pas dans un objectif d'accroissement des marges au détriment des clients publics et de la qualité des missions. Il affirme que le cabinet « surinvestit », c'est-à-dire que les jours effectivement consacrés aux missions sont souvent, si ce n'est systématiquement, plus nombreux que les jours vendus aux collectivités. Très explicitement, les directeurs affirment « investir » dans certaines missions et légitiment ainsi le dépassement des charges. Conscients que ces premières missions sont l'occasion pour le cabinet de construire sa réputation, de produire des outils méthodologiques dont ils espèrent se resservir, ou encore une manière de former « sur le tas » les jeunes consultants. Les observations menées dans le cabinet sont cohérentes avec cette affirmation du fondateur bien que le taux « d'investissement » diffère selon les missions. Cette distance par rapport aux chiffrages offre un temps supplémentaire pour faire preuve de « créativité » dans la prise en main d'un sujet. Elle a donc des effets très réels sur la manière dont les consultants peuvent travailler. La première mission à laquelle j'ai participé et que je présente dans le chapitre 5 (voir Observation de terrain n°17 : Mission d'accompagnement d'une région française dans l'acquisition d'une plateforme de données 3D, p.315) fait figure de cas extrême de ce « dépassement des chiffrages ».

Observation de terrain n°9 : Exemple de "dépassement des chiffrages" dans une mission d'accompagnement d'une région française dans la conception de son programme "smart"

Cette mission consiste en l'accompagnement d'une grande région française dans la conception de son programme « smart ». Elle commence en 2017 et s'étale sur un an et demi. Elle est perçue par le cabinet comme un « fait d'arme » et une manière de se « *faire la main* » (directeur conseil). Je travaille à temps presque complet sur cette mission avec le directeur conseil qui lui aussi y consacre la majorité de son temps. Je suis chargée de la production de livrables (benchmarks, cahier des charges et programme fonctionnel, outils d'analyse des offres, etc.). Je travaille sans avoir connaissance du devis, sans que des limites me soient fixées et sans que mes jours ne soient comptés. Le directeur conseil est chargé de la relation avec le client. Il circule dans les différentes directions pour en enrôler certaines dans le programme, tente d'obtenir des arbitrages politiques et participe à la coordination avec d'autres acteurs locaux. Cette mission est difficile sur différents aspects. A partir d'un souhait politique

peu défini, le cabinet doit trouver un atterrissage opérationnel et administratif. En outre, il s'agit d'une des premières régions françaises qui s'empare de l'étiquette « smart ». Les « cas d'usages », autrement dit les projets déjà lancés, l'ont été dans des villes disposant de compétences que la région ne possède pas. Cela empêche la reproduction de modèles déjà testés ailleurs. Ce travail de conception de nouveaux objectifs et outils est justement possible car le temps n'est pas compté. Alors que le cahier des charges spécifie un certain nombre de réunions, d'ateliers, des livrables particuliers, les actions effectivement réalisées dépassent largement ce cadre préétabli. Le désalignement entre les projections faites par le cabinet et les besoins réels de la collectivité cliente apparaît de manière particulièrement claire dans l'évolution de la procédure de contractualisation pour la plateforme de données territoriales. Alors que le cabinet prévoyait une commande classique de marché public, la région et le cabinet décident que le modèle du dialogue compétitif est plus adapté (je reviens sur ce point chapitre 5, Observation de terrain n°17 : Mission d'accompagnement d'une région française dans l'acquisition d'une plateforme de données 3D, p.315). Or, le passage d'une procédure à l'autre n'est pas neutre du point de vue du temps consacré par le cabinet à la mission. Il y a plusieurs versions du programme fonctionnel à produire, plusieurs analyses des offres à réaliser et plusieurs auditions à organiser et à accompagner. Pour ces cas de figure dans lesquels la commande réelle dépasse le devis signé, des « avenants » sont négociables par les cabinets de conseil. Nicolas Bataille raconte même qu'il peut y avoir une « chasse aux avenants » pour rentabiliser les missions (Bataille, 2020). Numurba a effectivement demandé un avenant dans une lettre à la région. Toutefois, cette demande d'avenant n'est en elle-même pas « rentable ». Le cabinet assume une partie de la responsabilité du dépassement des devis liée au caractère sous-estimé de celui-ci. Il demande « seulement » à la région de facturer la moitié des jours supplémentaires engendré par la passation du dialogue compétitif dans un devis à nouveau sous-estimé.

Il convient de rappeler et d'insister sur le fait que le niveau d'investissement dans cette mission a été particulièrement fort. Le cabinet réalise un calcul de long terme et place dans cette mission des attentes ambitieuses en termes de positionnement commercial et de notoriété. Elle est également envisagée comme une première étape dans la construction de méthodologies et de livrables pouvant être réutilisés ailleurs. Elle se présente donc comme une étape dans le processus de professionnalisation du cabinet et

de ses consultants qui justifie ce fonctionnement. Ce point permet de souligner que la délégation de mission de service public ou d'intérêt général à des acteurs privés n'est pas un « jeu à somme nulle ». Dans une analyse éclairante des pratiques *pro bono* des multinationales du droit, Charles Bosvieux-Onyekwelu montre ainsi que le choix des bénéficiaires des activités *pro bono* est contraint par les objectifs de rentabilité et de positionnement des firmes qui les conduisent à privilégier des causes perçues comme moins radicales et plus consensuelles (Bosvieux-Onyekwelu, 2021). La délégation de missions d'intérêt général donne ainsi un pouvoir de sélection aux acteurs privés sur les « causes » ou les « acteurs » pour lesquelles ils souhaitent s'investir, ces choix étant liés à des objectifs économiques. Dans le cas de Numurba, les pratiques d'investissement et de « vente à perte », qui peuvent être perçues comme des manières de faire coïncider pratiques professionnelles et engagement public, sont largement dépendantes des intérêts commerciaux du cabinet. Les collectivités les plus grandes, celles pour lesquelles le succès de la mission est perçu comme un facteur de notoriété, bénéficient plus fortement des « investissements » consentis par la direction. Cela participe *in fine* à accroître les inégalités entre les gouvernements urbains.

Toutefois les pratiques de « dépassement des charges », bien qu'elles soient variables dans leur ampleur, sont une constante des missions menées dans les premières années. Le modèle économique lié au démarrage de l'activité de conseil justifie en effet ces investissements. La stratégie économique du cabinet consiste alors à trouver un équilibre entre « capitalisation », gains de notoriété au long terme, et rentabilité à court terme. En raison de ses faibles charges fixes, le cabinet n'a pas besoin de suivre ses propres devis pour survivre économiquement. Cette pratique est en effet rendue possible à Numurba car le cabinet s'appuie sur une main d'œuvre peu chère par rapport aux normes du conseil - voire presque gratuite dans le cas des stagiaires. Les enjeux d'optimisation financière des missions sont moins sensibles que dans des organisations plus établies et aux coûts fixes plus importants. Certaines missions sont ainsi largement « à perte » si on s'en tient au calcul des jours-hommes prévus dans les cahiers des charges. En outre, les directeurs participant opérationnellement aux missions, les plus hauts salaires ne sont pas exclusivement dédiés aux activités commerciales comme dans le cas des grands cabinets (Stenger, 2017). La faible division du travail dans cette organisation de taille réduite permet de concilier le dépassement des charges avec la survie financière du cabinet. En

outre, le dirigeant « ne se paie pas » la première année ce qui lui permet d'accumuler une petite trésorerie (carnet de terrain)⁵⁹.

La faiblesse du contrôle du « suivi des charges » a des effets concrets sur la manière dont les jeunes consultants perçoivent leur travail. L'éloignement des objectifs de rentabilisation des missions limite en effet les dissonances cognitives des consultants. Nous avons montré plus haut dans ce chapitre que les consultants choisissent le cabinet Numurba pour « servir » l'action publique et en raison des valeurs de service public qu'affiche le dirigeant. Pour justifier leur travail dans le privé, il faut qu'ils se persuadent de pouvoir réaliser un travail de qualité au service des clients publics. Ainsi, les consultants peuvent être pris dans des injonctions contradictoires : assurer la qualité des accompagnements tout en permettant la rentabilité de l'entreprise.

La contradiction identifiée dans les entreprises publiques par Nadège Vezinat (2012) entre un « prescrit public » qui renvoie aux notions de service public et le « prescrit privé » qui insiste sur les impératifs de rentabilité me semble heuristique pour comprendre les tensions que peuvent connaître les consultants. La capacité des jeunes consultants à légitimer leur travail repose sur leur perception d'une convergence possible entre le prescrit privé - assurer la rentabilité du cabinet -, et le prescrit public - produire un accompagnement de qualité pour les clients publics. Faire son travail dans de bonnes conditions, sans compter ses heures et sans compter les charges, permet de justifier la compatibilité des objectifs économiques de l'entreprise et celle de l'accompagnement de l'acteur public. Dans ces cas, les objectifs organisationnels et les objectifs professionnels sont alignés. Cependant, cette convergence repose sur deux conditions. D'une part, elle implique que le cabinet limite son attente sur les marges qu'il réalise - tout en continuant à être rentable - et d'autre part, que les consultants continuent à travailler intensément et pour des salaires relativement bas. Ce sont ces deux éléments présents à la création du cabinet, qui s'épuisent progressivement et qui remettent alors fortement en cause le fonctionnement organisationnel de l'entreprise.

⁵⁹ Je ne sais pas si le dirigeant bénéficie du chômage comme c'est le cas de nombreux « entrepreneurs » (Flécher, 2019a) ou s'il vit sur une épargne déjà constituée.

2.2. Conflits et résistances dans l'organisation : les tensions de la rationalisation

Plusieurs changements interviennent à partir de l'année 2018. Le cabinet connaît une croissance « par le bas » avec l'arrivée de nouveaux stagiaires. Une nouvelle directrice conseil et une nouvelle manageuse arrivent également. L'antenne parisienne s'installe dans des locaux bien plus grands. Ces éléments conduisent à accroître les charges fixes. En outre, les nouveaux arrivés dans le bureau parisien développent une résistance au sur-travail tout en négociant âprement - quoiqu'avec des effets mitigés - des salaires plus élevés. En raison de la croissance, les liens interpersonnels entre la direction et les consultants s'affaiblissent et la division du travail s'accroît. Petit à petit, le défaut de « capitalisation » et de rationalisation du travail se fait sentir et génère des conflits. Les premiers temps du cabinet n'ont certes pas été totalement exempts de conflits, mais ceux-ci prennent une allure plus collective à mesure que l'équipe de salariés s'étoffe et que se mettent en place des stratégies collectives de résistance ou de contestation. Ces tensions internes sont intimement liées à la situation économique du cabinet qui n'a pas réussi à s'imposer comme expert sur un marché établi.

L'analyse de cette période, des dispositifs mis en place par la direction, et l'opposition, voire la résistance, des salariés à ces évolutions permet d'identifier les conflits que peuvent soulever les processus de rationalisation du travail. Je m'appuie principalement sur la définition que donne Jean Gadrey des « processus de rationalisation » des organisations de professionnels (1994). Il distingue deux types distincts, mais non exclusifs, de rationalisation. Le premier type correspond à une rationalisation de type cognitif « *qui s'appuie sur la typification des cas, la formalisation relative des procédés (ou méthodes intellectuelles) et le recours à un répertoire de « routines » que les individus peuvent avoir acquis à titre personnel mais qui existent souvent en tant que compétences collectivement diffusées dans et par l'organisation* ». Le second type correspond à « *une rationalisation/formalisation de type institutionnel (ou régulation), processus d'édiction de règles auxquelles l'ensemble d'une profession est soumis* ». La description qu'il donne de ce second type de rationalisation est liée à la définition restrictive qu'il adopte du terme de « profession » et qui est issue de la sociologie des professions américaines selon laquelle la « profession » est une catégorie instituée, fermée et protégée par l'État. En adoptant une approche par les « groupes

professionnels » (Demazière et Gadéa, 2009), plus ouverte, et en m’inspirant de l’analyse des processus de professionnalisation « organisationnelle » ou gestionnaire (Boussard, 2014), je propose de nommer ce deuxième type de rationalisation une « rationalisation de type organisationnelle/gestionnaire ». Ici, les règles et les procédures sont produites par les organisations (et non par les instances de régulation professionnelles) et inscrites dans des dispositifs managériaux et de contrôle. Ces deux types permettent donc de distinguer des procédés de rationalisation qui facilitent la maîtrise de son travail par le consultant lui-même, grâce à la mise à disposition de ressources cognitives collectives, et des procédés de rationalisation qui imposent un suivi plus strict à l’aide d’indicateurs de performance, de procédures, en clair de « contrôle ». Ces deux formes de rationalisation (cognitive et gestionnaire) ne sont pas exclusives l’une de l’autre, au contraire. Cependant, dans le cas de Numurba, elles tendent à être opposées en raison des conflits qui se jouent entre la direction et les consultants et de la difficulté de stabilisation du modèle économique et du territoire professionnel de l’entreprise. En clair, c’est parce qu’une rationalisation de type cognitif peine à se mettre en place - et à assurer la rentabilité de l’entreprise par les gains de productivité qu’elle est censée produire - que la direction adopte des dispositifs de contrôle plus proches d’une rationalisation de type gestionnaire.

Pour répondre aux difficultés commerciales et économiques du cabinet, la direction commence à exiger des consultants un suivi plus strict des devis conclus avec les collectivités. Elle se lance ainsi dans un processus de rationalisation gestionnaire du travail. Or, selon les consultants, les devis conclus avec les collectivités ne peuvent être institués comme instruments de contrôle du travail en raison de leur caractère peu réaliste. En clair, ils estiment que le respect des jours prévus à la réalisation d’une tâche ne permet pas de la mener à bien selon des critères de qualité satisfaisants.

Les devis sont en effet perçus comme peu réalistes par la plupart des consultants et ce, pour différentes raisons. D’une part, ils estiment que ceux-ci ne permettent pas de prendre en compte l’effort consenti pour « acheter la référence ». D’autre part, les devis ne reflètent pas la réalité des profils intervenants et donc de leurs jours associés. En clair, ce sont souvent des consultants moins expérimentés que ceux annoncés aux clients qui prennent en charge les tâches vendues. De plus, l’estimation des jours à consacrer à une tâche est d’autant plus périlleux que, nous l’avons vu, les missions de Numurba sont très variées ce qui rend difficile de s’appuyer sur l’expérience pour estimer par avance le

travail réellement nécessaire. Il n’y a pas de livrables déjà produits qui pourraient être capitalisés, pas de méthodologie déjà bien éprouvée et connue de l’équipe. Enfin, la jeunesse des nouveaux consultants et le *turn over* important produisent un besoin sans cesse renouvelé de « montée en compétence », c’est-à-dire d’apprentissage des rôles, des compétences et des connaissances nécessaires à l’exercice du métier. Le *turn over* et la diversité des missions contrarient ainsi les processus de rationalisation cognitive. Parfois confrontés à des tâches qu’ils n’ont jamais réalisées, que personne dans le cabinet n’a réalisées, et sans accompagnement de la part des plus expérimentés, les jeunes consultants se sentent « lâchés dans la nature » (Pierre). J’ai ainsi observé de nombreuses situations – et les jeunes consultants sont très largement revenus sur celles-ci lors des entretiens – dans lesquelles ils ne se sentaient pas en capacité de répondre aux promesses qui avaient été faites aux clients et estimaient que l’entreprise ne leur fournissait ni les ressources méthodologiques, ni les ressources d’expertise pour les accompagner dans leur travail. Confrontés à des situations dans lesquelles ils se sentent incapables d’être en conformité avec leur « prescrit public » et leur appréciation du « travail bien fait », ils vivent d’autant plus mal le retour du « prescrit privé » incarné par le suivi plus strict des devis. Un consultant avec lequel je m’entretiens le lendemain d’une réunion qu’il qualifie de « *mascarade* » résume très durement et synthétiquement ce qui a été évoqué par d’autres :

« On vend toutes les missions d’une certaine manière ce qui fait que ça nous fout dans la merde d’un point de vue opérationnel pour les réaliser donc on ne se donne pas le temps pour penser un peu plus large, sur des postures, sur des offres, sur des accompagnements, sur de la formation, sur de la veille, sur de la montée en compétence... Le management c’est pareil, on a un gros problème. C’est la fonction de directeur qui ne veut rien dire... Elle éloigne des prérogatives opérationnelles ce qui fait qu’on n’a plus de seniors dans les missions ou presque. »

Entretien Simon, consultant Numurba

Lorsque les consultants dénoncent le manque d’encadrement, ils rendent compte de la faible rationalisation cognitive de leur travail. Le cabinet n’a pas produit de travail de rationalisation des connaissances, des compétences et des méthodologies qui permet de structurer des routines collectives professionnelles (Nelson & Winter, 1982). En outre, la croissance de l’entreprise limite la collaboration avec les consultants expérimentés qui favorise les circulations horizontales des savoirs et des pratiques. Les dirigeants encadrant

davantage de missions, les suivent moins intensément et interviennent moins dans le travail de production. Les jeunes consultants se trouvent alors dans des situations d'autonomie et de responsabilité qu'ils estiment incompatibles avec leur expérience et leur expertise. Les cahiers des charges et les « promesses » faites aux clients fixent des objectifs aux consultants sans que ceux-ci ne sachent comment y répondre. Certes, nous l'avons dit, ce recours à des consultants jeunes n'est pas l'apanage de ce cabinet. Mais, dans les grands cabinets de conseil fonctionnant sur le modèle de l'*up or out*, c'est la rationalisation cognitive du travail qui permet de répondre vite et « efficacement » aux demandes du client par de jeunes consultants et de garantir des marges satisfaisantes (Ramirez, 2005). Isabel Boni-Le Goff note ainsi que pour gérer les contraintes du métier, les consultants peuvent s'appuyer sur des « *ressources méthodologiques, outils, techniques qui fournissent aux consultants autant d'instruments pour réduire les tensions auxquelles ils sont exposés* ». Ces ressources n'empêchent pas l'autonomie des consultants ni les situations d'incertitude qu'ils doivent gérer (Villette, 2003), cependant, elles permettent de réduire les inconforts et génèrent de la confiance dans la capacité à faire « *aboutir* » les missions (Bataille, 2020). A Numurba, à l'inverse, les consultants ont accès de manière limitée à des ressources collectives institutionnalisées ou à une « *mémoire organisationnelle* » produisant des routines sur lesquelles ils pourraient s'appuyer lors de nouvelles missions (Chouaieb, 2011). Dans les grands cabinets de conseil le déficit de ressources individuelles des jeunes consultants peut être compensé par des ressources collectives d'entreprises – méthodologies standardisées, « kits » et boîtes à outils, « ré-use ». Dans une jeune entreprise qui se caractérise par une grande diversité de missions et par sa faible ancienneté, cette béquille fait défaut.

De son côté, la direction met plutôt en cause les consultants. Elle leur reproche de manquer d'engagement dans le travail, de produire de la sur- ou de la sous-qualité, de refuser de prendre en compte les enjeux de rentabilité, de contester les décisions, de manquer d'autonomie et de responsabilité. Les désaccords et les conflits s'accumulent entre les salariés et la direction. Cette situation explosive trouve son point d'orgue lors d'un séminaire d'entreprise organisé en 2019.

Observation de terrain n°10 : Illustration du conflit dirigeants-salariés lors du séminaire d'entreprise (2019)

Mars 2019, le cabinet organise un séminaire de deux jours dans une abbaye à Saintes. Une coach d'entreprise est chargée de l'organisation et de l'animation. Le séminaire est organisé en plusieurs temps. Certains sont dédiés aux réflexions autour de l'organisation, du travail et de la stratégie de l'entreprise. Les consultants sont invités à identifier les points forts, les points faibles, les pistes de transformation etc. Des temps « conviviaux » sont également prévus. Lors de l'un des temps de travail, dédié à l'amélioration du fonctionnement de l'entreprise, j'évoque les difficultés de communication dans l'entreprise et propose la mise en place d'un « référent personnel » capable de porter les demandes des salariés auprès de la direction. Le dirigeant est à ce moment occupé à travailler sur son ordinateur au bout de la table. Entendant ma proposition et l'écho positif qu'elle trouve auprès des salariés, il « sort de ses gonds » (carnet de terrain) et s'oppose sans discussion à cette proposition. Les esprits s'échauffent et le reste du séminaire se déroule dans un climat de conflit larvé.

À l'issue de ce séminaire, la direction se lance dans ce qu'elle appelle un « *travail de structuration* » de l'entreprise. C'est-à-dire qu'elle cherche à stabiliser des règles managériales, des processus « types », à formaliser les attentes des salariés envers le travail etc. Or, nous le verrons, ce travail accentue finalement les conflits qu'il est censé résoudre. Pourtant, *a priori*, direction, managers et consultants s'accordent collectivement sur la nécessité de cette « structuration ». Toutefois, alors que pour les consultants, cette « structuration » doit donner lieu à la mise en commun de ressources cognitives, la direction s'engage dans des processus de contrôle gestionnaire du travail. La suite des événements rend compte de cette opposition entre logique de rationalisation cognitive et logique de rationalisation gestionnaire.

Observation de terrain n°11 : Illustration du conflit dirigeants-salariés par l'expérience de deux manageuses

Après ce séminaire d'entreprise particulièrement conflictuel et qui marque durablement l'équipe de consultants, la direction décide de mettre en place un « duo de manageuses » qui doit participer à la structuration organisationnelle du cabinet. Une des manageuses a été promue en interne alors qu'elle était sur le départ, et une autre

manageuse est embauchée en externe. Une partie de leur temps de travail (20%) est consacrée à des activités d'organisation interne et à la structuration de l'entreprise. Ce duo est particulièrement investi dans cette « mission » de structuration du cabinet. En effet, la manageuse recrutée en externe explique son choix de rentrer dans l'entreprise presque exclusivement par son intérêt pour le management. Alors qu'elle me fait part de ses doutes face à la proposition d'embauche, je lui demande ce qui l'a convaincu, elle me répond que c'est « *le fait de servir une entreprise qui vient de se créer donc donner un appui sur la structuration et le management des consultants, ça moi ce sont des trucs qui m'intéressent* » (entretien Mathilde, consultante senior Numurba). L'autre manageuse, recrutée en interne, est une des premières salariées de l'entreprise et a souffert de son manque d'organisation. C'est la volonté de participer à l'amélioration des conditions de travail des salariés qui, outre la promotion et la faible augmentation salariale, la convainc de rester un peu plus dans le cabinet, alors qu'elle souhaitait en partir depuis longtemps.

Les deux manageuses se mettent donc au travail et ouvrent différents chantiers. Chargées de l'affectation des missions et du suivi de celles-ci, elles mettent par exemple en place un outil pour identifier le niveau de « staffing » des consultants et construire des équipes projets plus équilibrées ; elles tentent également d'organiser des formations pour les consultants, etc. Ces tentatives butent sur les refus de la direction et ce qui devait réduire les conflits contribue à les accentuer. En effet, la frontière entre les activités liées à l'organisation de l'entreprise et celles liées à sa « stratégie » peut sembler poreuse et sujette à contestation. Les manageuses sont accusées de remettre en cause les stratégies d'entreprise. Elles sont régulièrement rappelées à l'ordre, leur travail remis en question et leurs prises d'initiatives rejetées pour des raisons qui leur semblent parfois obscures mais qu'elles interprètent comme le résultat d'une lutte de pouvoir interne et le refus de la direction de partager le pouvoir organisationnel. Une formation gratuite aux méthodes de *design thinking* leur est par exemple refusée. Le découragement des manageuses se fait rapidement sentir. L'une d'entre elles me fait régulièrement part des conflits qui les opposent à la direction (carnet de terrain).

Les conflits se situent notamment autour d'une opposition concernant le rôle des outils de gestion et d'organisation de l'entreprise. Par exemple, le manque d'encadrement des consultants avait produit des sentiments de mal-être au travail, les manageuses tentent d'y remédier en proposant des cadres et des outils qui rompent avec

la désorganisation des débuts de l'entreprise, où l'informel régnait. L'atténuation de « l'autonomie » ainsi proposée, n'est pas comprise comme un moyen de contrôle des salariés mais comme une manière d'améliorer les conditions de travail dans l'entreprise. Il est notamment attendu de ces outils qu'ils clarifient les rôles de chacun, facilitent l'identification des responsabilités entre, par exemple, le chef de projet et le directeur de projet. Les outils de suivi sont ainsi pensés comme des instruments de légitimation de la parole des salariés permettant d'objectiver leur engagement dans le travail et les conditions dans lesquelles ils le réalisent. Or, les manageuses perçoivent au contraire que les attentes de la direction vis-à-vis du travail de structuration sont liées à une volonté de contrôler la charge et les pratiques de travail des consultants et d'encourager la rentabilisation des missions. La direction met en place un certain nombre de procédures (concernant les pauses, les congés, les demandes de télétravail, par exemple) qui sont vécues par les salariés comme des marques d'infantilisation et qui alourdissent les procédures administratives sans pour autant répondre aux demandes d'organisation et d'encadrement des salariés dans la réalisation de leur travail quotidien.

Apparaît ainsi, au sein du cabinet, une tension très nette, sur la manière dont doit évoluer sa structuration. Si salariés et dirigeants partagent le même constat d'une déficience de l'organisation, ils s'opposent sur les moyens à mettre en place ou, plutôt, sur les objectifs prioritaires des dispositifs managériaux. Par ailleurs, un même « dispositif » peut être considéré par les salariés comme une source de soutien ou, au contraire, comme un moyen de contrôle. C'est ce qui explique que la dynamique de structuration de l'entreprise qui a pu, à l'origine, mobiliser les salariés et les manageurs devienne une source de conflit chronique.

Les conflits se multiplient en effet, et le départ de l'une, puis de l'autre manageuse met un terme à ce rôle d'encadrement intermédiaire. Les deux manageuses quittent donc le cabinet et la direction « *abandonne l'idée des manageurs* » (Maxime, carnet terrain).

Les jeunes consultants de Numurba estiment que leur professionnalisation passe par des dispositifs de formation au « métier de consultant » qui permettraient notamment l'acquisition de méthodes de travail, et par une compréhension plus générale du « numérique ». La demande de formation est donc une demande récurrente des jeunes consultants mais la direction n'y donne pas suite. Par ailleurs, le besoin ressenti de

formation générale se heurte aux pratiques de contrôle du travail progressivement mises en place, comme en rend compte l'évènement suivant :

Observation de terrain n°12 : Illustration du conflit dirigeants-salariés par la suppression de la veille dans l'outil de suivi des charges

Dans la première version de l'outil de suivi des charges, une ligne « veille » était disponible pour les consultants. Cette ligne n'était pas « facturable » à un client et n'était pas dédiée à une mission. Dans cette ligne, les consultants pouvaient faire apparaître le temps dédié à une formation individuelle, peu codifiée et institutionnalisée, et qui consistait principalement dans la lecture d'articles ou de documentations. Les temps dédiés à la « veille » étaient alors perçus par les consultants comme des temps dédiés à leur professionnalisation, pendant lesquels ils pouvaient se former au domaine sectoriel de leurs interventions, à leur « montée en compétence » sur les enjeux du numérique urbain. En 2019, cette ligne est supprimée de l'outil. La direction fait valoir que les temps de formation peuvent être adossés à une mission en particulier. En clair, il ne s'agit plus de se former « *dans le vide* » (directeur conseil) ou dans une visée de compréhension plus générale des enjeux mais de se former spécifiquement aux missions qui leur sont confiées dans un objectif de production des livrables commandés. La disparition de cette ligne est vécue comme un élément caractéristique de la volonté de la direction de faire évoluer le modèle de l'entreprise vers une prise en compte plus systématique des enjeux de rentabilité. Cette disparition fait l'objet des plus vives contestations lors de la présentation du nouvel outil de suivi. Les consultants contestent l'organisation de leur travail et l'intensification attendue par la direction. Lors d'un entretien, questionné sur ce qu'il « n'aime pas dans son travail », un des consultants évoque en premier qu'« *on ne fait pas de veille* » (entretien Maxime, consultant Numurba). La reprise de cette catégorie de « veille » pour désigner les pratiques de formation rend compte de la tension générée par le nouvel instrument de suivi et de ce qui est vécu comme une délégitimation du travail de « veille ».

La cristallisation conflictuelle autour de la suppression d'une ligne sur un outil peu utilisé rend bien compte de l'ampleur de l'opposition entre la direction et les consultants.

Pourtant, la direction est bien consciente de l'importance de la mise en place de processus de rationalisation cognitive. Le directeur conseil semble même considérer que le manque de « capitalisation » constitue le principal risque dans l'évolution du cabinet. Lors de notre entretien, il m'explique :

« Je pense que pour bien faire notre métier, pas qu'on le fasse mal, mais on a un vrai sujet autour des sujets de recherche et je pense qu'on n'est pas très bon et je ne veux pas t'incriminer, mais on n'est pas bon pour transmettre, pour capitaliser là-dessus et je pense que ça nous manque, en tous cas ce n'est pas notre force, même si on le fait un peu, même si on fait de la veille, on fait des tas de trucs mais on ne le fait pas assez bien et du coup ça je pense qu'on arrivera pas à passer un cap. Je ne sais pas si c'est le fait de passer un cap qui permettra de mieux structurer ou l'inverse mais je pense qu'à un moment donné ça devient essentiel sinon tu deviens un CGI qui a du mal un peu à ... toute cette structuration de la connaissance des nouveaux sujets... Généralement ce qui est un peu paradoxal c'est que ça repose beaucoup sur des individus, et que ça devrait reposer sur une organisation générale. »

Entretien Antoine, directeur conseil

Le directeur perçoit la faible rationalisation cognitive comme un risque pour l'entreprise et essaie d'y répondre en cherchant à développer des pratiques de formations interne visant à « capitaliser » les connaissances et savoir-faire. Il propose la mise en place de « cafés philo » dont je relance l'organisation à partir de 2020, pendant la période de confinement.

Observation de terrain n°13 : Illustration du conflit dirigeants-salariés sur les "cafés philo"

Ces « café philo » sont pensés comme des espaces de formation interne et d'échange autour d'objets variés. Ils s'organisent sur deux heures avec une présentation thématique d'un ou deux consultants, suivie d'échanges autour des sujets abordés. Le directeur souhaite que ces présentations se concentrent principalement sur des « retours d'expérience » de missions déjà menées par le cabinet. De mon côté, je favorise plutôt les sujets plus généraux de formation aux « enjeux numériques », sur les communs

numériques ou sur le « capitalisme de surveillance », par exemple. Outre la divergence de point de vue sur les thématiques à aborder lors de ces « cafés philo », un désaccord apparaît avec la direction sur leur organisation. Ce désaccord rend bien compte des différences de conceptions de ce que recouvre le « travail ». Alors que le directeur conseil souhaite organiser ces « cafés philos » sur des « temps morts », les pauses midi ou en fin de journée, je considère que cela fait partie du temps de travail et ne doit pas empiéter sur les temps libres. Un compromis est trouvé en 2020 avec une alternance des sujets traités lors de ces cafés et avec une organisation dans des temps « gris », entre 16h et 18h par exemple, des temps qui ne sont ni en plein milieu de journée, ni après le départ de certains consultants. Les consultants participent à l'organisation de ces « cafés philo » et s'y investissent. La direction quant à elle - quoiqu'elle les rende possibles et autorise ce travail supplémentaire dans ce qu'elle estime être le « temps facturable » - ne participe rapidement plus à ces temps d'échange. Cela renforce l'impression des salariés du désengagement de la direction vis-à-vis de leur « formation ».

Ainsi, alors que les tentatives de rationalisation cognitive sont effectuées conjointement par la direction et les salariés, et faute d'engagement véritable de la part de la direction, elles ne produisent pas d'effets suffisamment perceptibles et rapides dans l'amélioration des conditions de travail ou dans la productivité des consultants. Le « long terme » de la rationalisation cognitive se confronte alors au « court terme » de la pérennité économique du cabinet, qui n'est jamais parfaitement assurée, et les pratiques gestionnaires prennent le dessus.

Pour autant, le développement de ces pratiques gestionnaires ne met pas véritablement un terme aux pratiques antérieures de dépassement des charges. S'appuyant sur les valeurs affichées par l'entreprise, les salariés résistent et refusent parfois d'accéder aux demandes de la direction. Les oppositions collectives sont alors traitées comme des conflits individuels et peuvent conduire à des sanctions de la part de la direction. L'histoire de Simon illustre bien la difficulté à respecter à la fois l'engagement du salarié vis-à-vis de l'intérêt général et des acteurs publics, et les contraintes financières du cabinet :

Observation de terrain n°14 : Illustration du conflit dirigeants-salariés par l'expérience de Simon

Simon est l'un des premiers consultants du bureau parisien : il y arrive en 2018. Ce consultant a été positionné en autonomie sur des missions pour des acteurs privés et sur des tâches techniques qu'il ne maîtrise pas, ce qui fait naître en lui le sentiment d'être « lâché » par la direction. Juste avant le confinement de mars 2020, il est enfin positionné sur une mission avec des collectivités et est encadré par une manageuse qui malheureusement quitte l'entreprise avant la fin de la mission⁶⁰.

Lors du confinement, la mission continue mais exige une forte adaptation de la part des consultants, qui doivent modifier leur méthodologie et le cadrage de la mission pour répondre aux objectifs des élus, bousculés par la pandémie. Face aux nécessités conjoncturelles, les charges dépassent largement le cadre contractuel fixé. Cependant, la mission correspond aux attentes du consultant vis-à-vis de son travail, aux motifs de son engagement dans l'entreprise. Il se sent investi par des objectifs d'action publique et produit, selon ses critères et ceux de ses clients, un « bon travail ». Compte tenu du contexte spécifique, cette mission s'étale dans le temps. Au bout de quelques mois après le départ de la manageuse, le consultant est sur le point de finir la mission en autonomie. Il est en cours de finalisation des derniers livrables et prépare les réunions finales. À ce moment-là, le cabinet fait face à une période de surcharge de travail. La direction décide alors de positionner une stagiaire sur cette mission pour qu'elle finalise les livrables et de déplacer Simon sur d'autres missions où il leur semble plus utile. Simon refuse ce changement. Il estime que la stagiaire n'est pas en mesure de prendre le sujet en cours de route et il souhaite par ailleurs réaliser la mission jusqu'à la fin. Il entre alors en conflit avec la direction et obtient gain de cause. Toutefois, quelques mois après, il est sanctionné financièrement. Dans le bureau parisien, les premiers salariés avaient mis en place des pratiques informelles de négociation collective, en détournant les dispositifs de gestion salariale individuelle. Sur une chaîne « Slack » et avant la tenue des entretiens, les consultants affichaient leurs prétentions salariales

⁶⁰ Le contenu de la mission est décrit plus précisément dans le chapitre 5 (Observation de terrain n°17 : Mission d'accompagnement d'une région française dans l'acquisition d'une plateforme de données 3D, p.313).

entre eux, et se mettaient d'accord sur leurs demandes afin de présenter des revendications collectives d'augmentation. Simon et Pierre, arrivés au même moment, avaient ainsi négocié une augmentation salariale similaire, qui leur avait été accordée. Lors de la paie de janvier, ils s'aperçoivent d'une différence dans le montant perçu, Pierre ayant reçu un salaire mensuel plus important. Simon, surpris, demande des explications au directeur conseil qui lui explique que, si le salaire annuel est le même, la part variable de Pierre est plus importante. Le directeur conseil fait ainsi valoir à Simon qu'il doit faire preuve de plus « d'agilité » dans sa gestion et prendre en compte les intérêts de l'organisation. S'il répond aux exigences à venir de la direction son salaire annuel sera équivalent. Quelques mois plus tard, concluant une longue période de mécontentement cristallisée par cet épisode, le consultant présente sa démission.

La sanction financière du consultant illustre le développement de pratiques managériales de gestion mettant l'accent sur l'évaluation des performances et le contrôle du travail. La direction s'oppose ici aux pratiques collectives de négociation salariale qui avaient alors cours dans le cabinet. Cette situation montre également comment le cabinet se « normalise » dans la gestion du travail des consultants. Dans sa thèse, Romain Bertrand note que les cabinets de conseil attendent des consultants qu'ils cultivent une « *forme de désinvestissement* » permettant de gérer le cadre « *inévitablement changeant, temporaire ou cyclique.* » (2023). Concrètement cela veut dire qu'il ne faut pas qu'ils s'attachent aux clients ou aux missions, ce qui se ferait au détriment des intérêts de l'entreprise. Or cette vision est en contradiction avec les attentes des consultants de Numurba qui veulent « s'engager » auprès des collectivités.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a permis d'interroger les spécificités des cabinets satellites concernant à la fois les dispositions de ses travailleurs et les organisations de travail qu'elles mettent en place.

J'ai montré que l'attractivité des cabinets satellites par rapport à d'autres acteurs du conseil se jouait sur les différences en termes de « valeurs » et de cadre de travail. Les jeunes consultants cherchent à Numurba une organisation du travail qui rendrait compatible le travail dans une organisation privée avec un objectif de service public. Ce

faisant, en insistant sur leurs différences, les cabinets génèrent des attentes particulières chez leurs travailleurs.

J'ai montré également que, dans les premiers temps, le cabinet propose effectivement une organisation du travail qui le distingue des grands cabinets de conseil. Cette différence porte sur la faible standardisation du travail et un fort investissement dans les missions, entraînant un dépassement des devis conclus avec les collectivités. Cette façon de faire permet de répondre au souhait d'autonomie et de recherche de « l'intérêt général » exprimés par les consultants. Toutefois elle repose largement sur la faiblesse des salaires et un engagement fort des salariés. Ce compromis est rapidement remis en cause. En effet, l'absence de stabilisation du marché empêche le cabinet de vendre suffisamment bien ses missions. Par ailleurs, les salariés acceptent moins bien les conditions initiales de travail (sur-travail et niveau de salaire). Les charges financières finissent donc par augmenter fortement. L'augmentation des « charges » n'est pas compensée par des gains de productivité qui pourraient venir d'une rationalisation cognitive de l'organisation. En effet, la diversité des missions et le fort *turn over* limitent les capacités du cabinet à mettre en place des ressources collectives facilitant le travail de ses consultants. Face aux risques que cela fait peser sur la viabilité financière du cabinet, la direction propose une rationalisation gestionnaire des pratiques et cherche à contrôler plus fortement le travail des consultants. Cette dynamique se heurte toutefois aux résistances des consultants et conduit au départ d'un certain nombre d'entre eux.

L'analyse de Numurba et de l'évolution du fonctionnement du cabinet rend compte de la difficulté à préserver le respect de « l'intérêt général » face aux contraintes économiques dans les organisations privées. Il montre également que l'organisation est affectée par le discours qu'elle promeut. Ce discours offre, en effet, aux consultants des points d'appui symboliques pour contester les décisions de la direction. Il explique aussi, sans doute, la déception ressentie en cas de conflits, et le départ vers d'autres organisations.

Le chapitre suivant va poursuivre ces interrogations autour de la capacité des cabinets à mettre en pratique leur prétention à participer à l'intérêt général. Je vais plus précisément m'intéresser aux effets de cette prétention sur les activités commerciales des cabinets de conseil et sur les pratiques professionnelles des consultants.

PARTIE III : LE PRIVÉ CONTRE LA PRIVATISATION ?

Chapitre 5 : L'amour privé du public

Ce chapitre vise à interroger ce qui a été une véritable surprise pour moi au cours de l'enquête : l'existence d'un monde du conseil revendiquant sa capacité à protéger le public du privé. Dans le chapitre 2 de cette thèse, je me suis principalement intéressée aux ressources mobilisées par les cabinets pour activer une transformation de l'action publique permettant parallèlement le développement du marché du conseil. Cette analyse m'a conduit à mettre l'accent sur le caractère stratégique de leurs actions. Or, lors des entretiens, les fondateurs des cabinets de conseil ont insisté sur les objectifs « éthiques » et politiques guidant leurs activités. Ils ont également souligné que ce positionnement éthique orientait leurs choix économiques et leurs pratiques professionnelles. C'est à ce discours et à sa mise en pratique que s'intéresse ce chapitre.

De nombreux travaux ont mis en évidence le fait que les entreprises privées valorisent de plus en plus leur capacité à participer à l'intérêt général ou à répondre à des enjeux sociaux et environnementaux. Plusieurs dynamiques illustrent cette prétention. D'une part, les pratiques de RSE se sont largement diffusées et les plus grandes entreprises capitalistes mettent en place des actions dites sociales ou environnementales, les conduisant notamment à se doter de chartes de « valeurs » (Bory et Lochard 2009; Salmon 2022). D'autre part, les dernières décennies ont vu se développer l'espace de l'entrepreneuriat social ou de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS). Un grand nombre de travaux critiques ont dénoncé ces prétentions et les effets pervers du discours associé à ces nouvelles pratiques (Salmon 2022). Mais dans le même temps, certains observateurs s'enthousiasment : le développement de ces pratiques permettrait de réconcilier intérêt général et capitalisme (Duverger 2023). Entre ces deux positions, une voie médiane consiste à tracer les effets des « valeurs » et des pratiques d'engagement, voire de militantisme, sur les pratiques professionnelles et sur les organisations (entre autres Bosvieux-Onyekwelu 2020b, 2021; Bosvieux-Onyekwelu & Boussard, 2022). Cette approche cherche à éviter deux écueils : celui qui consiste à prendre pour argent comptant les discours tenus et celui qui les considère, à l'inverse, comme des alibis dénués d'effets. C'est cette voie « médiane » que j'ai choisi d'adopter.

Comme j'ai eu l'occasion de le souligner dans les précédents chapitres, ce que les consultants défendent tous, sans exception, et quelle que soit la spécialité de leur cabinet, c'est leur volonté de participer au renforcement de la maîtrise publique sur les données urbaines et au maintien de la « souveraineté » des acteurs publics urbains. La sauvegarde de la souveraineté est, en effet, présentée comme la seule manière de garantir « l'intérêt général ». Alors que certains travaux de recherche insistent plutôt sur le rôle du conseil dans la néolibéralisation et la privatisation de l'action publique (par exemple Gervais, Lemerrier, et Pelletier 2021), les acteurs du conseil qui font l'objet de cette thèse se positionnent au contraire comme des défenseurs, voire des « amoureux » (entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica) de la sphère publique.

Je vais tenter ici d'analyser les justifications que donnent les consultants à leur travail, les « valeurs » qu'ils évoquent et d'interroger les effets sociaux de ces discours. Il ne s'agit ni de considérer que les consultants font ce qu'ils disent, ni de partir du principe que ce discours n'a aucun effet sur leur travail. Nous verrons ainsi qu'au-delà des ambiguïtés et des dissonances, l'engagement subjectif des consultants est lié à un travail de production de valeurs et de convictions qui a ou peut avoir des conséquences sur la manière d'aborder leur rôle d'intermédiaire de l'action publique numérique.

Je reprends ainsi à mon compte la stratégie de Charles Bosvieux-Onyekwelu dans son analyse des membres du Conseil de l'État lorsqu'il affirme : « *Comment peut-on analyser le profit symbolique que tirent les acteurs de ces invocations si on veut aller plus loin que la formule de « l'intérêt au désintéressement » et de l'idée que chacun, en particulier « les dominants », a intérêt à se présenter comme généreux et pur dans ses intentions ? Il faudrait commencer par reconnaître, pour échapper à une sociologie naïve de la stratégie, que le désintéressement pourrait ne pas être que dans les têtes, et donc qu'il est susceptible de produire des effets sur les pratiques des acteurs sociaux concernés* » (Bosvieux-Onyekwelu 2020 p90).

Dans un premier temps, je reviens sur la revendication des consultants à défendre les acteurs publics urbains face au déploiement du numérique. Je montre que c'est ainsi qu'ils justifient la valeur de leur métier. Ce positionnement se traduit alors par des pratiques professionnelles spécifiques. Dans un second temps, je me focalise sur les « valeurs » à partir de leur mise à l'épreuve. Je m'intéresse d'abord à ce qu'en disent les

jeunes consultants ce qui permet de mettre les valeurs affichées par le fondateur à l'épreuve du travail réel. J'interroge ensuite la capacité des « valeurs » à limiter effectivement les activités commerciales des cabinets.

1. Au service du public : consultants privés et intérêt général dans la « bataille » de la ville numérique

« C'est plus que de la neutralité là, on est engagé à leurs côtés. On est engagé à leurs côtés car on considère que sur ce sujet-là de la data, du territoire intelligent, aujourd'hui il y a une bataille réelle et qui est menée et que la souveraineté publique ce n'est pas juste un mot comme ça que tout le monde utilise depuis un an. »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

C'est avec une métaphore guerrière que Jacques Priol justifie son activité et qu'il décrit la manière dont il se positionne auprès des acteurs publics et « contre » les intérêts privés. Ils sont « du côté du public » et de l'intérêt général m'ont répété les fondateurs des cabinets que j'ai rencontrés. Cette première section vise à interroger la manière dont ils justifient ce positionnement, et son impact sur les pratiques professionnelles des cabinets.

Pour commencer, je montre que les consultants justifient leur fonction en raison de la menace que font peser les acteurs privés – notamment les plateformes numériques – sur la capacité politique des gouvernement urbains. J'aborde ensuite, le rapport des consultants à l'intérêt général et la manière dont ils pensent participer à son respect. La recherche a récemment insisté sur la dynamique de désétatisation de l'intérêt général et sur la prétention des acteurs privés à le prendre en charge, parfois mieux que les acteurs publics. Au contraire, les consultants qui font l'objet de cette thèse le rappellent : le public, c'est l'intérêt général. Comment justifient-ils alors le caractère vertueux de leurs activités marchandes ? Enfin, je montre que les cabinets de conseil bénéficient d'une invisibilisation de leurs intérêts commerciaux et économiques. Ils sont perçus et se

perçoivent comme des acteurs capables de défendre et de représenter les intérêts des acteurs publics.

1.1. Justifier sa fonction : « révolution des données » et menace de la perte de souveraineté

Si les consultants se positionnent du côté du public, c'est qu'ils considèrent que celui-ci est mis en danger par le déploiement du capitalisme numérique. À l'image des experts et consultants en démocratie représentative qui mettent en avant une « demande sociale » de participation (Mazeaud et Nonjon 2020), les consultants justifient leur intervention par un contexte présenté comme exogène : la « révolution des données » et l'émergence des plateformes, celles-ci représentant des menaces pour la « souveraineté » des acteurs publics.

L'expression de « souveraineté numérique » est polysémique. Elle est mobilisée par des acteurs divers pour défendre des objectifs tout aussi variés (Couture et Toupin 2019). Stéphane Couture et Sophie Toupin se sont livrés à une analyse des publications et des auteurs qui utilisent cette notion (2019). Ils notent, entre autres, qu'après des premières utilisations dans les années 1970 pour défendre notamment le développement d'industries informatiques nationales, l'expression a connu une nouvelle popularité à partir des révélations d'Edward Snowden⁶¹ et du scandale de Cambridge Analytica⁶². Ces deux affaires ont mis sur le devant de la scène les risques liés à l'exploitation, parfois illégales, des données personnelles des utilisateurs, au service des intérêts publics « étrangers » ou privés. Ces scandales ont conduit à justifier différents programmes politiques d'indépendance numérique, tels que la mise en place du *cloud souverain* en France ou le soutien à une industrie open source en Russie (Bertran 2020). À l'échelle nationale ou européenne, la notion de « souveraineté numérique » semble toutefois principalement mobilisée pour défendre l'indépendance face aux industries étrangères, notamment

⁶¹ Lanceur d'alerte américain ayant, en 2013, révélé l'existence de plusieurs programmes d'espionnage de masse en dévoilant des informations classées de la NSA

⁶² Entreprise d'analyse de données ayant utilisé les données des utilisateurs de Facebook sans leur consentement. Elle a été accusée d'avoir favorisé le Brexit et l'élection de Donald Trump aux États-Unis

américaines et chinoises et pour favoriser au contraire les industries numériques nationales (Danet et Desforges 2020).

Stéphane Couture et Sophie Toupin n'ont pas intégré dans leur analyse la façon dont le terme de « souveraineté numérique » est utilisé par les acteurs publics locaux en particulier (2019). Pourtant, la conception qui se diffuse parmi ces acteurs est en partie distincte de celle qui domine chez les gouvernements centraux.

Plusieurs travaux de recherche ont permis de mettre en évidence la mobilisation de l'expression « attrape sens » de « souveraineté numérique » pour justifier la mise en place de politiques de données. On peut évoquer notamment l'article « *Smart city at work. Intermédiation sociotechnique et « souveraineté de la donnée » dans une administration locale* » de David Guéranger et Alexandre Mathieu-Fritz dans lequel les auteurs notent que : « *Les agents administratifs rencontrés défendent, explicitement et sans exception, un principe de « souveraineté de la donnée », une expression que l'on retrouve dans d'autres métropoles et d'autres arènes [...]. Tout en se référant aux expériences difficiles de la collaboration avec les grandes entreprises, cette problématisation permet d'agréger autour de la donnée un ensemble hétérogène d'agents, situés dans divers services de la collectivité.* » (2019). Ici, cependant, la sensibilisation à la « souveraineté publique » est le fait des agents qui mettent eux-mêmes en place une action « souterraine », sans que celle-ci ne soit reconnue ni légitimée à un niveau politique plus global. Au contraire dans leur article sur les politiques de données à Rennes Métropole, Marie-Anaïs Le Breton, Hélène Bailleul, Jean-Baptiste Le Cork et Boris Mericskay montrent que la « souveraineté publique » sur les données est devenu un objectif politique clef de la métropole bretonne. Les auteurs notent qu'il s'agit ici d'une « *réaction d'ordre stratégique* », produite par « *l'arrivée des plateformes* » et « *résolument dédiée à limiter l'accaparement des données* » (2022).

Dans les territoires urbains, la souveraineté publique sur le numérique est spécifiquement mobilisée pour désigner la maîtrise des collectivités sur les données urbaines et pour défendre la capacité politique des acteurs publics urbains face aux menaces des plateformes. Les cabinets de conseil intégrés dans cette enquête ont participé à cette dynamique. Lors de notre entretien, Jacques Priol revendique d'ailleurs un rôle de précurseur :

« Moi, dans mon bouquin de 2017 je parlais de souveraineté, mais de souveraineté de la décision publique : comment la donnée alimente la décision publique et pourquoi, si on perd la donnée, on va perdre la souveraineté de la décision publique. À l'époque on m'avait reproché d'employer le mot en disant il est connoté politiquement d'un bord ou d'un autre, que ce soit extrême droite soit ... Montebourg et moi je me suis battu un peu dessus. Alors aujourd'hui depuis la crise du COVID, tout le monde parle de souveraineté donc il y a un vrai sujet autour de ça donc c'est un positionnement dans lequel on est à l'aise en termes de valeurs. »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

Les cabinets de Data Publica profitent également de leur audience pour diffuser la notion et stabiliser une conception qui associe maîtrise des données et souveraineté des acteurs publics. Dans « Le guide de la donnée des territoires » publié par la CDC et rédigé par les consultants de Data Publica, ils indiquent :

« La maîtrise des données comme garantie de la souveraineté

[...]

Au niveau local, l'enjeu de souveraineté publique repose sur le choix des outils qui garantissent à la collectivité qu'elle conserve la maîtrise de son territoire à travers la maîtrise de ses propres données et de celles que les acteurs privés (prestataires ou non), génèrent sur ce même territoire. Elle doit garantir que les prestataires (éditeurs de logiciels ou délégataires de service public par exemple), ne s'approprient pas les données publiques et donc la connaissance des territoires notamment en utilisant des formats informatiques dont ils seraient les seuls propriétaires. Elle doit permettre à la collectivité de discuter d'égal à égal avec l'ensemble des acteurs du territoire »

Banques des Territoires (2022) « Le guide de la donnée des territoires », p.16

La souveraineté numérique est d'ailleurs présentée dans ce guide comme l'objectif premier des politiques de données, avant celui de la valeur économique des données, ou de leur usage pour des objectifs environnementaux.

Au sein du cabinet Numurba, la signification de l'expression « souveraineté numérique » a évolué au fil du temps. Elle est mobilisée dès le lancement du cabinet par

Vincent C. mais, à l'origine, elle sert principalement à promouvoir le développement de projets numériques en open source afin de limiter la dépendance des pouvoirs publics aux entreprises éditrices de logiciel propriétaire. Elle est donc notamment utilisée contre les firmes technologiques de la *smart city 1.0*. Puis, l'expression devient plutôt synonyme de « maîtrise publique » des données urbaines face aux géants du capitalisme de plateforme. Quoiqu'il en soit, mes observations confirment le « succès » de cette notion et son implantation progressive comme cadre d'intelligibilité des enjeux posés par le déploiement du numérique en ville.

Ce succès me semble principalement produit par un « choc exogène » : l'arrivée des plateformes numériques en ville. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, au début des années 2010, les figures oppositionnelles mobilisées par les agents publics ou les consultants sont celles des firmes technologiques promotrices de la *smart city 1.0* telles qu'IBM. Pourtant, rapidement, ce sont davantage les figures du nouveau capitalisme numérique, les « plateformes numériques » qui prennent cette place. Au cours des entretiens que j'ai pu réaliser, « Waze » a été tout particulièrement citée pour rendre compte de ce qui se joue pour les acteurs publics urbains. Waze est une application d'itinéraire routier basé sur le *crowdsourcing*, c'est-à-dire sur la participation des utilisateurs à la production des données sur lesquelles s'appuie la plateforme. Cette caractéristique lui permet de ne pas prendre en compte les plans de circulation produits par les gouvernements urbains et met ainsi en péril leur capacité à « gouverner » la circulation routière (Courmont 2018, 2023). Lors des entretiens, les « désordres » produits par l'application sont mis en avant pour souligner ce risque d'un nouveau type auquel les acteurs publics urbains sont confrontés dans l'un de leurs domaines traditionnels de compétence.

C'est donc, selon moi, l'arrivée des plateformes en ville qui justifie le renouveau de l'intérêt pour la question de la « souveraineté ». Cette dynamique ne se fait cependant pas « naturellement ». Elle repose sur l'intervention active d'un certain nombre d'acteurs, parmi lesquels : les consultants. Ceux que j'ai interrogés considèrent en effet, qu'ils ont un rôle important à jouer dans le renforcement de la vigilance des acteurs publics vis à vis des acteurs privés. Cela constitue d'ailleurs une part importante de leur travail de « sensibilisation ». Ils insistent tout particulièrement sur les risques posés par les

plateformes. C'est ce qui apparaît clairement dans les propos tenus par une consultante sénior de Numurba :

« Moi je sais que j'ai toujours travaillé sur l'action publique (enfin sauf une mission une fois) auprès des acteurs publics parce que pour moi, ce sont des acteurs qui justement ont laissé les acteurs privés prendre le pouvoir sur les territoires et c'est une des catastrophes aujourd'hui du développement des territoires. Et donc dans mon accompagnement aux acteurs publics, j'essaie de contribuer à la reprise en main de l'action publique par les acteurs publics comme acteurs pas « tout puissants » mais au moins de la régulation de l'action sur un territoire. Et ce que j'ai trouvé intéressant, parce que ça ne m'était jamais arrivé (enfin si mais pas du tout avec les mêmes types d'acteurs), chez [Numurba] en face tu as ce vrai monde des acteurs privés concurrents. Enfin potentiellement quand tu fais une formation chez [Numurba] sur la donnée, tu parles de Google, ce qui ne m'était jamais arrivé avant. [...] Quand tu parles de Google, aujourd'hui, tu as plus de gens autour de toi qui disent « ouais il faut qu'on fasse quelque chose, il faut qu'on reprenne la main » donc ça c'était plus confortable [...]. Moi, dans ma posture et dans mes accompagnements pendant mes un an et demi, j'ai essayé de dire à l'acteur public « vous êtes les maîtres sur votre territoire vous êtes les maîtres parce que vous avez été élus et c'est les gens que vous écoutez ». [...] Tu vois il y avait un discours un peu révolutionnaire qui les a embarqués, au moins pour la journée dans (elle tape sur la table) « c'est nous qui devons réguler, c'est nous qui décidons de ce qui se passe sur notre territoire ». »

Entretien Mathilde, consultante senior Numurba

Il faut souligner que cette consultante était particulièrement critique vis-à-vis du numérique et qu'elle quittera rapidement le cabinet pour travailler dans le monde associatif environnemental. Pour autant, elle « trouve intéressant » lors de cette courte période professionnelle de pouvoir « embarquer » l'acteur public autour d'un « discours un peu révolutionnaire » contre Google et les « acteurs privés concurrents ». Ses convictions sur la « catastrophe » générée par la « prise de pouvoir » des acteurs privés, sont antérieures à son travail dans le cabinet Numurba. Toutefois, elle juge « confortable » de pouvoir, dans le cadre de son activité au cabinet, diffuser ses idées et convaincre les acteurs publics urbains. La figure épouvantail de Google permet

finalement de repolitiser la frontière public-privé et de persuader les agents de la divergence des intérêts.

Le travail de Laurent Bonelli sur la « construction des menaces » donne sens à ces observations. Il note en effet que : *« tout entrepreneur de cause, devient – parfois malgré lui – un entrepreneur de menace. En effet, faire émerger une cause revient également à définir ce contre quoi elle se construit, ce qui la limite ou la menace »* (Bonelli 2017). Dans ma recherche, le rôle d'entrepreneur de menace est parfaitement assumé par les consultants. Ils justifient même tout particulièrement leur travail par ce rôle de lanceur d'alerte. Cette remarque rejoint le point abordé dans le chapitre 4 sur les « valeurs » de service public justifiant l'engagement à Numurba. Si les consultants du cabinet présentent un intérêt modéré pour les questions numériques et adoptent même parfois une posture critique, ils défendent en revanche avec conviction la nécessité pour les acteurs publics urbains de prendre en compte ce contexte et de s'armer pour y faire face.

La construction de cette menace devient alors un appui à la justification de politiques urbaines numériques. La « transformation numérique » des collectivités est présentée par les consultants comme une réponse stratégique et politique à la recomposition de l'économie politique dans la ville numérique. L'extrait d'entretien suivant est très éloquent à ce propos. Alors que je questionne le directeur conseil de Numurba à propos d'un projet que nous sommes en train d'accompagner, je m'étonne de son évocation des « plateformes numériques » :

« Nous on voit par notre veille, par notre curiosité, parce que ce sont des sujets qu'on suit, on voit arriver ces acteurs, on voit ce qu'ils font et on arrive à dire que « attention peut être que ce serait intéressant pour votre collectivité de s'interroger sur quelle est sa réponse à un Waze, quelle est sa réponse à un Uber, quelle est la limite ? » [...] Voilà, au moins d'éclaircir ces sujets-là.

Moi : Je n'ai pas trop le sentiment que c'est tant ce qu'on traite

Moi je pense que si. Je pense vraiment que si. Moi le « pourquoi » on en arrive à faire un projet Smart Région ? Moi les premiers échanges que j'ai eus avec [chef de cabinet présidente de région], il y avait ça. Si tu reprends notre mémoire de réponse, ces sujets apparaissent. Après, à un moment donné, le quotidien revient

et ce sont peut-être des sujets qui sortent du radar temporairement. En revanche, je sais que souvent ça a été un point d'entrée »

Entretien Antoine, directeur conseil Numurba

Le projet sur lequel nous sommes en train d'échanger concerne l'accompagnement d'une grande région française dans l'ordonnancement de son programme *smart*. La mission intègre notamment la définition du programme et l'identification de projets numériques : chatbot ; application d'itinéraires de balades urbaines et une plateforme de gestion de données et de modèle 3D. La mise en place de ces projets me semble constituer une réponse *a minima* très indirecte au déploiement du capitalisme de plateforme et c'est la raison pour laquelle la réponse du directeur me surprend. Celui-ci me répond avec conviction que c'est bien l'enjeu que traite le programme, qu'il a été un « *point d'entrée* », qu'il a fait l'objet des premières discussions et a été évoqué dans le « *mémoire de réponse* ». Il admet cependant que ce sont « *peut-être des projets qui sortent du radar temporairement* ». Cette trajectoire semble en réalité être une constante. Les plateformes numériques sont utilisées par les consultants pour encourager les acteurs publics à développer des programmes, des stratégies qui, souvent, finissent par ne plus concerner directement la question de la régulation des plateformes. Cette observation permet de compléter les travaux portant sur les effets économiques, politiques et sociaux du déploiement des plateformes en ville (Artioli 2020; Marrone 2021). Ici, les plateformes agissent sur l'action publique urbaine de manière indirecte. La construction sociale, par les consultants entre autres, de la menace qu'elles représentent permet d'encourager le développement des politiques urbaines numériques. La critique numérique est ici un support au déploiement du numérique dans les politiques urbaines.

Progressivement, j'ai donc assisté à la construction d'un « espace de cause » autour de la « souveraineté » des acteurs publics urbains. Le succès de l'expression vient, selon moi, de sa capacité à articuler autour d'elles des intérêts divers. En effet, l'objectif de souveraineté s'est surtout construit par la négative, en réponse à une menace, et il n'est pas simple de comprendre à quoi la maîtrise publique des données devrait servir et pour quels usages précis cette maîtrise devrait être mise à profit. Seule semble compter finalement la capacité des acteurs politiques à faire des choix, à « gouverner ». Ils sont, en effet, présentés comme les seuls garants de « l'intérêt général ».

1.2. Protéger le public pour protéger l'intérêt général

Si l'on en croit les consultants interrogés, l'association entre acteurs publics et intérêt général ne fait pas de doute, elle est présentée comme « naturelle ». Ce positionnement est contraire aux résultats des travaux de recherche ayant mis en évidence la dynamique de « désétatisation » de l'intérêt général. Il va également à l'encontre du sens commun selon lequel, d'après Frédéric Teulon, la « *matrice idéologique de base [des consultants] repose sur un postulat d'indifférenciation entre le privé et le public* ». (Teulon 2022).

J'ai observé pour ma part une dynamique presque inverse. En participant à la diffusion du terme de souveraineté publique, les consultants présentent les acteurs publics urbains comme les représentants de l'intérêt général sur les territoires et les garants du respect de cet intérêt. Ils reprennent ainsi « *l'idéologie de l'intérêt général* » (Chevallier 1975) selon laquelle c'est l'État – compris ici de manière large - qui détient le monopole de sa définition. Si les consultants disent participer au respect de l'intérêt général, c'est indirectement, en « servant » et en « défendant » les acteurs publics.

La dynamique de désétatisation de l'intérêt général a fait l'objet de nombreux travaux, aux entrées empiriques variées. Cette dynamique affecterait en effet à la fois les acteurs publics, les acteurs privés et les « espaces-frontières » (France et Vauchez 2017) entre ces deux mondes. Béatrice Hibou note que : « *ce qui fait la nouveauté et la spécificité du néolibéralisme et de sa forme bureaucratique, c'est le principe d'homothétie entre « public » et « privé »*. Jusque dans les années 1950-1960, *l'opposition entre public et privé était fondamentale* ». *Économistes et décideurs donnaient une grande valeur au « public » représentant l'intérêt général face aux intérêts privés* » (Hibou 2019). À partir des années 1980, cette opposition est au contraire fortement contestée. Les travaux portant sur les réformes du New Public Management ont par exemple montré que l'existence de logiques et de modes de faire propres à la sphère publique est progressivement remise en cause. Les promoteurs de ces réformes managériales - au premier rang desquels certains cabinets de conseil - défendent au contraire l'intégration, dans les administrations publiques, des fonctionnements managériaux du privé (Bezès 2009). Ils nient ainsi l'existence de différences substantielles entre les organisations publiques et privées.

Les membres des grands corps de l'État participent eux aussi à cette dynamique. Julie Gervais montre ainsi que les ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées « s'approprient » la notion d'intérêt général et la présentent comme une propriété du corps, indépendamment du caractère public ou privé des emplois occupés par ses membres : « *D'après leurs représentations, l'intérêt général ne se résumerait pas à ce qui relève de la sphère publique mais serait porté de manière plus large par les entreprises dont l'activité serait profitable à la société.* » (Gervais 2006, p.135). Les ingénieurs proposent ainsi une théorisation de l'intérêt général compatible avec la recherche du profit.

Cette conception de l'intérêt général justifie alors la prétention grandissante des acteurs privés à prendre en charge des missions d'intérêt général. Les signes de cette dynamique sont nombreux : développement du philanthrocapitalisme (Lefèvre et Langevin 2020), de l'entrepreneuriat social et de l'Économie Sociale et Solidaire (Gérome 2015), des pratiques de RSE et du bénévolat social d'entreprise (Bory 2013; Bory et Lochard 2009).

Dans leur ouvrage *Sphère publique et intérêts privés*, Pierre France et Antoine Vauchez défendent quant à eux l'idée que c'est aux frontières de l'État que se perçoit le mieux ce « *grand brouillage* », « *qui met en péril 'l'esprit public'* » (2017). Ils s'intéressent aux avocats d'affaires et aux cabinets ayant développé des activités de droit public. Ils montrent que ces cabinets accueillent un nombre grandissant de « *transfuges* » venus de la sphère publique. Ces circulations, ces « *pantouflages* » fréquents génèrent de nouvelles représentations des rapports entre le public et de privé. Les anciens fonctionnaires affirment qu'il n'y a pas de « coupure » lors du passage dans le privé mais plutôt une continuation de leur mission de service public sous une autre forme. Or s'ils « *affirment à longueur d'interventions que l'intérêt général peut désormais être servi de différentes façons, c'est que l'espace-frontière qu'ils ont fait naître a été le terreau de croyances nouvelles quant aux bienfaits résultants des partenariats entre le public et le privé : efficacité administrative, rendements privés, coordination des politiques publiques, respiration du service public, etc. Il est vrai que, dans cet espace, tout semble marquer une continuité des pratiques et des formes d'action.* » (France et Vauchez 2017).

Les consultants en action publique numérique sont également en plein dans cet « espace-frontière » entre le public et le privé et j’ai retrouvé certains des résultats mis en évidence par Pierre France et d’Antoine Vauchez (2017). Comme je l’ai déjà indiqué dans le chapitre 3, les cabinets satellites, comme les cabinets d’avocats, intègrent de nombreux « transfuges » du public. Deux des fondateurs interrogés viennent du monde public « de la territoriale ». En entretien, ils ont d’ailleurs tenu un discours proche des « avocats-fonctionnaires » (France et Vauchez 2017). Jacques Priol affirme ainsi :

« En tant que chef d’entreprise, pour mes interlocuteurs, pour mes clients, je fais toujours partie de la famille du monde public et j’y retournerai. Les gens le savent et ils le sentent. Je leur parle de leur métier, leur métier c’est mon métier. J’ai trouvé une autre manière de servir l’intérêt général avec cette structuration et j’y retournerai sans doute et je pense que ça se sent. »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

Par ailleurs, les consultants se sont défendus de tout manichéisme, ils « ne sont pas dans ce débat du gentil public et du méchant privé » (entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO). À première vue, donc, ils s’inscrivent parfaitement dans cette dynamique de « brouillage » des frontières public-privé. Pourtant, ces affirmations contrastent avec les assimilations constantes qu’ils semblent faire entre les acteurs publics urbains et l’intérêt général. Frappée par la systématisation de cette assimilation, je finis par questionner l’un des fondateurs pour savoir si, selon lui, les acteurs publics équivalent à l’intérêt général.

« Vaste débat... Cette question est extrêmement importante simplement je n’ai pas la prétention de la trancher. Ce que je peux dire c’est qu’il me semble qu’en France on considère généralement que l’acteur public est le gardien de l’intérêt général. Après à tort ou à raison ? Ça peut se discuter. [...]. Mais pour autant je pense qu’on est tous d’accord qu’entre la collectivité territoriale qui lance et pilote un projet et un Bouygues ou que sais-je qui va venir mettre en œuvre un projet de smart city, la défense de l’intérêt général, elle est du côté de la collectivité. Il n’y a pas trop débat [...]. Je pense que pour autant, il y a un fondamental qu’on est quand même plutôt du côté de la sphère publique qui est peut-être plus à même

de défendre l'intérêt général même si effectivement faut pas supposer qu'elle le fait systématiquement ou toujours »

Entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist

On observe ici deux dynamiques paradoxales. D'une part, les consultants reprennent à leur compte une vision désétatisée de l'intérêt général en défendant leur capacité à pouvoir y participer. Toutefois, cette conception n'est pas justifiable dans la « bataille » de la ville numérique. Dans ce cas, « *on est tous d'accord* » et « *il n'y a pas trop de débat* » sur le fait que la défense de l'intérêt général est « *du côté de la collectivité* ». Si les consultants estiment se trouver du côté de l'intérêt général c'est, en réalité, car ils se trouvent du côté de l'acteur public et œuvrent à son « réarmement ». Dans leur article sur la « modernisation » de l'État, Danièle Guillemot et Gilles Jeannot affirment que : « *Le discours et les actions de réforme des administrations publiques se sont construits durant les trois dernières décennies autour de la mise en avant conjointe d'un problème, la bureaucratie, et d'un espace de solutions, le secteur privé.* » (Guillemot et Jeannot 2013). L'analyse des discours des consultants interrogés remet en question cette affirmation. Ces derniers justifient en effet leurs activités par le fait que l'acteur public est *in fine* la solution aux problèmes posés par le déploiement du numérique en ville. C'est donc à la condition que les acteurs privés renforcent par leurs activités, l'État, qu'il est possible de les associer à l'intérêt général.

Selon les consultants, s'ils participent bien à défendre l'intérêt général, c'est parce qu'ils accompagnent la « montée en compétence » des acteurs publics urbains. Cette appréciation leur permet de gérer la « tension » entre leur modèle économique et le discours qu'ils portent. Joël Gombin, toujours, m'explique :

« Politiquement je rejoins le constat et l'appréciation qu'il y a sans doute trop d'externalisation et qui parfois nuit à la capacité du service public à mener à bien ses missions parce qu'il y a des pertes d'expertises, il y a des pertes d'expériences. Parfois simplement l'externalisation n'apporte pas grand-chose par rapport à l'internalisation, etc. [...] Nous on peut parfois être effectivement pris dans une tension entre d'un côté le souhait que le service public, que les administrations puissent disposer des moyens, des compétences nécessaires à leurs actions et de l'autre que nous notre modèle économique repose sur une forme

d'externalisation. Après, encore une fois, derrière l'externalisation il peut y avoir différentes choses et nous on est quand même sur du conseil et de l'expertise de niche [...] qui donc ne font pas partie du cœur de l'action publique [...] Et puis les besoins ne sont pas les mêmes quand on met en place une politique, on a une montée en charge mais qui ne nécessite pas forcément d'avoir des ETP (Équivalent temps plein) dans la durée sur le sujet donc nous on est assez à l'aise là-dessus. Et, en plus, on constate à l'expérience que, pour que nos missions se passent bien, on a besoin d'avoir des compétences en face. Donc on rejoint tout à fait le constat consistant à dire que le sujet n'est pas tant nécessairement en soi le recours à du conseil extérieur, c'est la capacité à piloter ce conseil et à ce qu'il y ait du répondant en face. »

Entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist

Le fondateur du cabinet met ici en avant deux éléments lui permettant de gérer le paradoxe dans lequel il se trouve. D'une part, il distingue les « bonnes pratiques » d'externalisation et les mauvaises. Les premières sont justifiées par des besoins ponctuels d'expertises « *de niche* » et ne nécessitant pas nécessairement l'internalisation durable de compétences. Les deuxièmes, elles, « n'apportent » pas grand-chose. On retrouve ici la distinction proposée dans le chapitre 3 entre fonction d'ordonnancement et fonction d'exécution. D'autre part, il met en évidence qu'il ne faut pas opposer internalisation et externalisation : ils ont « *besoin d'avoir des compétences en face* ». C'est, en effet, une des limites des critiques souvent émises sur les cabinets de conseil. Ces critiques opposent souvent frontalement l'« internalisation » des compétences et le recours au conseil. Or, les dynamiques d'internalisation et d'externalisation ne sont pas toujours contradictoires. Alice Mazeaud et Magalie Nonjon mettent ainsi en évidence que le développement des marchés publics de conseil nécessite l'internalisation de certaines missions et de compétences dans les collectivités (Mazeaud et Nonjon 2020). Internaliser, c'est aussi inscrire durablement l'enjeu dans les administrations et *in fine* stabiliser un besoin de compétences extérieures. Les discours recueillis convergent avec les observations réalisées : les préconisations des consultants insistent largement sur le besoin des collectivités d'internaliser un certain nombre de ressources, notamment humaines, pour concevoir et mettre en œuvre les politiques et projets numériques. Les consultants

encouragent ainsi l’internalisation des expertises qu’ils peuvent vendre par ailleurs et sans que cela ne mette véritablement en péril leur modèle économique.

Pour justifier qu’ils ne participent pas à la privatisation des villes et que, justement, ils en constituent un rempart, les consultants insistent également sur le fait qu’ils ne « privatisent » pas les productions intellectuelles qu’ils réalisent. D’une part, ils « laissent leurs outils » à leur départ (entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO). D’autre part, « ils ne refont pas payer » ce qu’ils ont déjà produit. C’est ce qu’affirme Vincent :

« Quand on fait des missions pour nos clients, quand on fait des études, des benchmarks, des livrables et - si nos clients sont d’accord on les repartage avec nos autres clients - de la manière la plus transparente possible. [...] Évidemment il y a toujours un besoin d’adaptation au contexte mais, typiquement, quand on a fait des études et des benchmarks sur les chatbots, d’abord il y a une bonne partie qu’on a co-financée nous-même et il y a une bonne partie de personnes qui nous les ont demandés et à qui on les a partagés »

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

Mes observations confirment cette affirmation. Il y a bien un certain nombre de ressources qui sont diffusées gratuitement, après avoir été réalisées pour d’autres clients ou pour les besoins internes du cabinet. Pour justifier cela, Vincent me rappelle les « valeurs » de l’*open source* qui sont au fondement de Numurba. Dans le cas d’une activité de conseil, ces valeurs se traduisent par la mise en circulation des productions intellectuelles. Le cabinet Dataactivist qui revendique également des « valeurs » d’ouverture, met à disposition au moins une partie de ses productions sur le site github⁶³ : code, base de données, supports de formation par exemple. Je n’ai toutefois pas observé les pratiques de cet acteur et ne peut donc juger des filtres potentiellement utilisés. Dans le cas de Numurba, je peux tout de même apporter quelques limites aux propos tenus par son fondateur. D’une part, les « partages » qu’il réalise se font de « gré à gré ». Il n’y a pas de diffusion à l’ensemble des acteurs publics et « par défaut ». Selon Vincent C.,

⁶³ Disponible à l’adresse : <https://github.com/dataactivist>

certaines des productions sont trop « spécifiques » pour qu’il soit pertinent de les mettre librement à disposition. Par ailleurs, toujours selon lui, la limite au partage est aussi liée à la volonté des clients. Ces derniers doivent en effet « accepter » la mise à disposition des productions réalisées pour leur compte, ce qui n’est pas toujours le cas. Il faut toutefois souligner ici que je n’ai pas observé de questionnement systématique des acteurs publics sur leur souhait en la matière. Malgré ces limites, ces « partages » existent bel et bien et je n’ai jamais observé de revente de documents déjà produits. Les « ressources » capitalisées par le cabinet sont souvent mises à disposition des acteurs publics.

Si je ne peux pas, en raison de la stratégie d’enquête que j’ai déployée, savoir si ces pratiques sont spécifiques à ces cabinets, ce qui est en tout cas notable c’est qu’elles fournissent des appuis symboliques pour gérer les dissonances cognitives que peuvent parfois ressentir les consultants. Ces pratiques professionnelles leur permettent également de se distinguer des « autres » cabinets de conseil et de leurs pratiques prédatrices. Ce sont ces éléments qu’ils ont pu mobiliser après l’affaire McKinsey pour « déplacer » le débat : le problème ne se situerait pas dans l’appel aux prestataires privés en soi mais dans les manières de le pratiquer.

L’article de blog « Polémique sur les cabinets de conseil : proposition pour améliorer l’achat public de prestations intellectuelles » (2022) publié par trois cabinets de conseil - Dataactivist, Vraiment vraiment⁶⁴ et Spintank⁶⁵- permet d’illustrer cet argument.

⁶⁴ Vraiment vraiment est une agence de « design d’intérêt général » qui accompagne « celles et ceux qui défendent l’intérêt général ». Le design est une méthodologie de production de services ou de produits qui part des « besoins utilisateur » à partir de méthodologies de co-production.

⁶⁵ Spintank est une agence de relations publiques et de communication.

Dans ce texte, les cabinets commencent par affirmer :

« Nous aimons l'action publique et ses agents. Cela peut paraître anodin ou naïf, mais il s'agit d'un parti-pris assez fort : nous sommes convaincus que pour affronter les défis contemporains (et ceux qui arrivent), nous allons plutôt avoir besoin d'un renforcement et d'une amélioration de l'action publique – pas d'une diminution. »

Pour illustrer la manière dont ce « parti-pris » affectent leurs pratiques professionnelles et leur modèle économique, ils indiquent :

« Nous avons le souci de la répliquabilité et de la mise en commun. Notre modèle économique n'est pas fondé sur la duplication pour plusieurs clients des mêmes livrables. Au contraire, nous refusons quasi systématiquement de refaire de la même manière une mission que nous avons déjà faite. Notre culture professionnelle nous conduit à chercher à innover et à explorer de nouveaux horizons en permanence [...] Nos envies de « mise en commun » et de mise en réseau d'acteurs publics sont malheureusement souvent freinées par les règles de la commande publique et par la difficulté des acteurs à les utiliser à bon escient »

Pour améliorer les pratiques de recours au conseil, ils formulent trois propositions :

« Première proposition : Prévoir la publicité par défaut de la production des missions de prestations intellectuelles effectuées au service d'un acteur public [...]

Deuxième proposition : faire la transparence sur les bons de commande [...]

Troisième proposition : prévoir systématiquement l'évaluation d'une prestation intellectuelle fournie au secteur public »

(Vraiment Vraiment, Spintank, et Dataactivist, 2022)

Cette présentation subsume de manière assez explicite les éléments mis en évidence jusque-là dans cette section. D'une part, les consultants « aiment » le public, ce qui, selon eux, n'est pas forcément le cas des « autres ». D'autre part, ils ont des pratiques professionnelles spécifiques. Enfin, sous certaines conditions, le conseil peut permettre

de véritablement œuvrer au renforcement des acteurs publics. Cependant, pour cela, les acteurs publics doivent adapter leurs pratiques. Finalement, selon ce discours, ce n'est pas l'externalisation de certaines fonctions en tant que telle qui pose problème mais la manière dont les acteurs publics gèrent cette externalisation.

Ce positionnement peut permettre aux cabinets de se différencier sur le marché, mais pas, ou pas seulement, à des fins économiques ou commerciales. Il permet également aux travailleurs de ces cabinets de gérer les potentielles dissonances morales et de continuer à affirmer la « valeur » de leur métier et leur capacité à poursuivre l'intérêt général. Il sert ainsi d'appui symbolique permettant d'articuler les injonctions paradoxales du métier de consultants privés auprès du public. C'est ce que montre très bien l'échange entre Joël Gombin et un salarié du cabinet Dataactivist vu sur « twitter » (X) :



Figure 7 : Fil d'actualité X (anciennement Twitter) de l'autrice, 2022

On perçoit ici la manière dont les consultants peuvent justifier leurs activités en se distinguant des « autres » cabinets. Leur salaire vient en outre attester de leur engagement au service de l'acteur public.

1.3. « *On n'est pas IBM quand même* » : le droit et la responsabilité de défendre les intérêts publics

Que ces pratiques soient effectivement différentes de celles des autres cabinets, ou pas, les représentations que s'en font les consultants me semblent générer des effets de croyances. En effet, ce qui apparait dans mon enquête c'est que cette identité affichée des cabinets de conseil a des conséquences, à la fois sur la manière dont ils sont perçus par les acteurs publics urbains et, également, sur la manière dont eux-mêmes se perçoivent. Pour reprendre la conclusion d'Anne Bory et de Yves Bochard sur les pratiques de RSE, la capacité des consultants à défendre les intérêts du public « *est certes à maints égards une fiction – elle demeure pour une part un échafaudage rhétorique, une intention, une promesse éthique – mais une fiction non dépourvue d'efficacité et notamment celle de donner à de nombreux acteurs de croire en elle et de la mettre en œuvre* » (2009).

J'ai indiqué en introduction que les clients publics du cabinet que j'ai interrogés ont exprimé de la méfiance lorsque j'ai évoqué la prétention de Numurba à défendre les intérêts publics. Cela a même pu générer une forme de malaise. En effet, si la banalisation du recours au conseil extérieur normalise les relations entre consultants et agents de l'administration, ceux-ci se présentent comme soucieux d'éviter le mélange des genres et de garder la distinction en tête. Ils sont bien conscients que « *Vincent c'est un presta* » et pas un collègue. L'un d'entre eux évoque même le « *danger* » que pourrait produire du copinage mais admet dans le même temps en faire (entretien directeur SI métropole française B). Ce souci d'éviter le mélange des genres est cependant contrarié par la normalisation des relations de travail. Vincent C. sert de « *psy* » et de « *confident* » (directeur SI métropole X, carnet de terrain). Malgré les vigilances affectées par les agents publics, les relations personnelles, les pratiques sociales de dons et de contre-dons peuvent parfois brouiller la frontière entre acteurs privés et publics. Ils « *l'aiment bien* » (entretien directeur SI, ville M), Vincent, et cela intègre des dimensions affectives dans la relation marchande. En outre, la petite taille du cabinet semble limiter les vigilances des acteurs publics.

« *Pour moi ces sociétés de service ont quand même en arrière-plan la volonté de faire du business, avoir des contrats récurrents avec ces collectivités pour augmenter leur chiffre d'affaires. Il y a un double enjeu, c'est pour ça, les gros, ce*

n'est pas forcément l'intérêt général ou du moins de la conviction personnelle comme ça peut être le cas pour Numurba »

Entretien directeur SI Banque des territoires

Ainsi, pour le directeur SI de la Banque des territoires, les petits cabinets ont des appétits commerciaux moins marqués que les « gros ». La « volonté de faire du business » n'interviendrait alors pas dans les accompagnements qu'ils réalisent. C'est avec une satisfaction certaine que Vincent C. me relate une anecdote qui illustre cet argument :

« Moi je me rappelle d'un client -je vois très bien qui c'est j'étais en réunion avec lui ce matin-, il y a un an, lors d'une réunion sur le travail de normalisation que j'animais encore une fois, où je disais « non je prends pas de décision, je suis le côté obscur de la force je suis du côté privé » et il m'avait dit « mais toi t'es pas du côté privé t'es de notre côté ». Et ce n'était pas sur-joué. Il l'a dit devant les autres. Et je pense qu'effectivement nos clients considèrent qu'on est plutôt de leur côté que « du côté obscur » et là encore, je ne fais pas de manichéisme sur secteur public/secteur privé. Je pense qu'on a cette image de partenaire du secteur public parce qu'elle correspond à notre ADN, parce qu'elle correspond aux convictions des personnes. Ça n'empêche pas effectivement qu'on ait besoin de gagner de l'argent, pour un ensemble de raisons, tout simplement la viabilité de l'entreprise. Mais on n'est pas arriviste. »

Entretien Vincent C., fondateur de Numurba

Certes, les fondateurs des cabinets ont leurs propres intérêts : ils ont besoin d'assurer « la viabilité » de leur entreprise. Mais si ces intérêts sont rappelés, c'est souvent pour en minorer les impacts sur les pratiques professionnelles. Ils mettent ainsi en avant leur désintéressement - ils ne sont « pas arrivistes » - ce qui leur permet de revendiquer un « capital de moralité » (Bourdieu 2022). Les consultants interrogés se sentent en quelque sort tenus, par leur fonction, au respect de l'intérêt général. Mathilde, consultante sénior, exprime clairement cela :

« Nous notre préoccupation en tant qu'accompagnant de l'acteur public c'est l'intérêt général à mon sens. Parce qu'on est financé par des organismes qui utilisent de l'argent public donc pour moi on ne peut suivre que l'intérêt général »

Entretien Mathilde, consultante senior Numurba

Il y a une forme « d'*illusio* » des consultants privés spécialisés dans le conseil au public qui les conduit à voir un intérêt commun entre eux et les collectivités territoriales. Cet *illusio* se fonde en bonne partie sur le sentiment que les autres acteurs privés sont sans doute moins vertueux qu'eux-mêmes. Lors de ma présence à Numurba, j'ai plusieurs fois entendu Antoine, le directeur conseil, affirmer qu'il valait *« mieux vaut nous plutôt qu'un autre »* (carnet de terrain) pour justifier la prise en charge de missions ne collant pourtant pas parfaitement aux « convictions » ou aux « valeurs » des consultants. La reprise de cette expression par Joël Gombin m'a donc frappée lors de notre entretien : il est, à ce moment-là, en train de revenir sur les raisons ayant poussé Data Publica à candidater sur la mission de production du rapport Territoire Intelligent et données publiques pour le ministère de l'Économie et des finances (voir chapitre 2). Il m'explique :

« On s'est assez questionné pour savoir s'il fallait qu'on se positionne là-dessus. On était plusieurs à être assez réticents dessus en se disant : « Ce n'est pas vraiment notre sujet. Ça va être pris par l'angle des industriels et c'est pas du tout notre angle à nous parce que l'angle de Data Publica, c'est quand même de se placer du point de vue des collectivités territoriales, de l'acteur public, de l'intérêt général ». Et puis finalement, en en parlant avec les autres membres du groupe, avec [la juriste] on s'est convaincu qu'il fallait y aller. Pas tellement en se disant « ça va être super intéressant » mais plutôt en se disant qu'il valait mieux que ce soit nous plutôt qu'un autre parce que, justement, on avait peur qu'il en sorte un rapport qui épouse énormément le point de vue des industriels au détriment du point de vue des acteurs publics »

Entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist

Le fondateur justifie ainsi la candidature à une mission « *pas super intéressante* » par leur crainte que d'autres acteurs puissent contrevenir aux intérêts des acteurs publics en « *épousant le point de vue des industriels* ». Et, effectivement, le processus de

production de ce rapport s'est appuyé à la fois sur des entretiens avec des acteurs privés de la *smart city* et par des entretiens avec des acteurs publics. Il y a donc un arbitrage possible par ceux qui « tiennent le stylo », dans la manière dont ils rendent compte des résultats de la consultation. En prenant en charge la mission, les consultants affirment vouloir s'assurer que les préconisations formulées sont conformes à l'idée qu'ils se font de l'intérêt général, dont ils se sentent les garants.

Ces différents éléments attestent de la manière dont les acteurs publics et les cabinets de conseil eux-mêmes, tendent à négliger les intérêts commerciaux et économiques de ces derniers et à réaliser ainsi une sorte de fusion entre intérêts publics et activités des consultants. La présentation d'une activité *pro bono* réalisée par Numurba permet de montrer en acte les effets de la négation des intérêts commerciaux des cabinets satellites.

Observation de terrain n°15 : Présentation d'une activité de pro bono réalisée par Numurba

En janvier 2018, j'assiste dans les locaux parisiens de Numurba à une rencontre entre Vincent C. et Bernard Gindroz, président du comité technique ISO/TC 268 portant sur les « villes et communautés territoriales locales ». Bernard Gindroz travaille pour l'AFNOR, (Association Française de Normalisation), qui est le représentant français de l'Organisation Internationale de la Normalisation (ISO). Il souhaite promouvoir une démarche de « normalisation » du modèle de « ville intelligente », de ses produits et des pratiques des acteurs. Il vient donc présenter son projet, les ambitions qu'il poursuit et les difficultés auxquelles il se confronte. Il espère convaincre le dirigeant de Numurba de s'associer à sa démarche.

Son objectif principal est de réussir à donner à la France un rôle leader dans le processus de définition des normes de la « ville intelligente ». Pour comprendre cet enjeu, il faut préciser ce à quoi renvoie le terme de normalisation. L'AFNOR définit la normalisation comme le « *processus de production de cadres de référence visant à fournir des lignes directrices, des prescriptions techniques ou qualitatives des produits, services* ».

ou pratiques au service de l'intérêt général »⁶⁶. Concrètement, les agences de normalisation produisent des standards visant à attester un niveau de qualité reconnu et approuvé de produits, services ou pratiques. Les acteurs y adhèrent volontairement, sauf si elles sont inscrites dans la loi. Ces normes permettent notamment d'harmoniser les pratiques. Dans le cadre de la ville intelligente, elles pourraient ainsi contribuer à fixer de bonnes pratiques, des standards techniques, et à stabiliser les offres privées faites aux collectivités territoriales. Or ces normes étant produites à l'initiative des acteurs du marché et peu accessibles aux acteurs publics ou aux représentants de la société civile (Hauert et al. 2016), elles peuvent être accusées – sans doute à juste titre – de défendre principalement les intérêts des industriels impliqués dans leur définition.

Or, Bernard Gindroz affirme justement vouloir éviter que la « voix de la France » soit représentée par les grosses entreprises du secteur. Au contraire, il veut qu'elle se fasse le reflet des priorités et des préoccupations des collectivités françaises et notamment des petites et moyennes villes : « *On essaie que la France soit leader sur ces sujets. [...] On a besoin de gens qui connaissent les problématiques, pas des gros groupes comme Engie. On ne veut pas de grosses structures, on veut des acteurs capables de créer un cahier des charges, capable de répondre aux besoins des collectivités* » (carnet de terrain). Bernard Gindroz se rapproche donc de Vincent C. pour que celui-ci participe au groupe de travail sur la question. On lui a en effet déclaré que « *[Numurba] était un des seuls bureaux d'étude qui s'y connaissait* » (carnet de terrain).

La proposition faite à Numurba de participer au groupe de travail « normalisation » constitue l'aboutissement d'un processus de mise en visibilité et de construction de réseau. Numurba est désormais perçu comme un intermédiaire légitime pour porter la parole des collectivités face à de grosses entreprises. On voit la confiance dont le cabinet bénéficie. En effet, les « industriels » pourraient se présenter eux aussi comme des intermédiaires en faisant valoir leur connaissance des collectivités avec lesquelles ils ont toujours travaillé. Toutefois, ils sont perçus comme naturellement « biaisés » par leurs intérêts économiques, à l'inverse de Numurba. Les intérêts du cabinet de conseil sont minorés, invisibilisés par

⁶⁶ Afnor, « les normes ont une définition », Afnor.org disponibles à <https://www.afnor.org/normes/normes-definition/>

ceux, beaucoup plus évidents, des industriels. La petite taille du cabinet joue sans doute un rôle dans son « capital sympathie » et limite la défiance envers lui. « *On est petit, on est gentil* » me rappelle Vincent en entretien.

Par ailleurs, la proposition faite par Bernard Gindroz offre à Numurba une opportunité de rayonnement et un rôle à jouer dans l'évolution du marché de la ville intelligente. Numurba accepte donc de participer à l'animation du groupe de travail qui commence début 2019. L'animation du groupe est assurée par Simon et Lily, une alternante⁶⁷. Les deux consultants sont invités à présenter cette mission à l'ensemble de l'équipe lors d'un « café philo » en mars 2020. À cette occasion, ils rendent notamment compte des résultats du sondage qu'ils ont réalisé auprès de collectivités et d'acteurs privés sur leurs attentes en termes de normalisation. Ils affichent les « thématiques prioritaires » qui ont été identifiées à l'issue de ce sondage. Les thématiques finalement retenues sont :

- La gouvernance des données ;
- L'élaboration de cahiers des charges pour des projets de transition numérique pour les collectivités ;
- Le management de projets de transformation numérique d'un territoire ;
- L'interopérabilité des données entre infrastructures urbaines ;
- Les *chatbots* et automatisation de la relation usagers / citoyens.

Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le détail technique de ces propositions mais de présenter l'échange qui suit la présentation. En effet, pendant cette présentation, je suis surprise de voir apparaître le terme de *chatbot*⁶⁸ qui renvoie à un produit technique précis, au milieu de l'ensemble des autres problématiques beaucoup plus générales :

⁶⁷ Il faut toutefois souligner que cette participation serait réalisée « pro bono » et ne donne donc pas lieu à une rémunération. Or, pour le cabinet qui compte à l'époque sept salariés, l'investissement nécessaire n'est pas négligeable. Par conséquent, la participation de Numurba à ce travail est remise en cause lors de période de sur-travail. Le cabinet se désengage d'ailleurs progressivement.

⁶⁸ Pour rappel un chatbot ou « agent conversationnel » en français est un programme informatique qui est capable d'imiter le comportement humain pour mener une « conversation » avec un utilisateur. En règle générale ces outils sont utilisés pour répondre à des problèmes ou à des questions peu complexes d'un « usager » ou d'un client.

gouvernance, interopérabilité, management de projet, etc. En outre, comme je sais que l'entreprise - qui n'a à l'époque pas abandonné toute activité technique - a commencé à travailler sur ce sujet des *chatbots*, j'y vois une heureuse coïncidence. J'exprime ma surprise. Le directeur conseil me répond en souriant que « *ça, ça vient de la tête de [Vincent]* » (carnet de terrain) et d'une manière telle qu'il me semble clair que, selon lui, cela prouve la capacité de Vincent à identifier les sujets de valeur pour les collectivités, avant elles et à leur place. Or, cet échange intervient après un débat autour de l'accaparement, par les acteurs privés, des processus de normalisation pour leur propre bénéfice. Je fais donc remarquer au directeur, en souriant, que Numurba vient de fournir un bon exemple de la manière dont les acteurs privés peuvent influencer, à leurs profits, les démarches de normalisation.

Cette remarque plonge le directeur conseil dans une perplexité sincère et il me fait remarquer que « *on n'est pas IBM quand même* » (carnet de terrain) - phrase qui est d'ailleurs très souvent entendue pendant tout le temps de ma présence dans le cabinet.

L'étonnement réel que produit ma remarque chez le directeur conseil est particulièrement révélateur du travail d'indifférenciation qui s'opère au sein du cabinet entre les intérêts de l'entreprise et ceux de ses clients publics. Indifférenciation qui finit même par convaincre les salariés eux-mêmes.

On voit ainsi comment, grâce à leur expérience, leur expertise et leur discours, les cabinets de conseil deviennent « habilités » à dire et à représenter les intérêts du public. Cependant, ni les acteurs publics ni les consultants eux-mêmes ne perçoivent alors plus très bien où se situe la frontière entre l'intérêt général, les intérêts publics d'un côté et les « valeurs », priorités et prises de parti défendues par les cabinets de conseil de l'autre.

2. Que valent les valeurs des consultants ?

Dans la précédente section, j'ai montré que l'engagement des consultants dans leur travail et les justifications qu'ils lui donnent sont principalement fondés sur la défense de l'acteur public en tant que représentant de l'intérêt général. Ce positionnement leur permet finalement de ne pas adopter de point de vue normatif sur l'usage des technologies, sur leurs objectifs et leurs effets. « *À la fin, c'est [les acteurs publics] qui*

décident » me rappelle l'un d'entre eux (entretien Joël Gombin, fondateur Dataactivist). Ils semblent ainsi respecter la *summa divisio* du travail selon laquelle les consultants ne peuvent véritablement intervenir dans la prise de décision. Ce positionnement semble constituer une constante dans les cabinets de conseil. C'est ce que notent François-Mathieu Poupeau, David Guéranger et Stéphane Cadiou à propos du travail des consultants privés au public. Ceux-ci sont tenus de respecter le « *statut associé à la décision qui, plus que dans le monde des entreprises, demeure un acte « sacré* », réservé aux seuls dépositaires de la légitimité démocratique (les élus) ou administrative (les fonctionnaires). Ce principe commande aux consultants de multiplier les gages de non-intrusion dans un domaine réservé [...]. Être méthodologue, c'est ainsi cultiver la *summa divisio* entre la décision et le conseil, en se réfugiant derrière les apparences de la « neutralité axiologique » (Isabel Boni-Le Goff, 2012) » (2012).

Pourtant, les cabinets de conseil ont bien des « valeurs », leur dirigeant les brandissent à longueur d'entretiens et de prises de parole. Et, comme je l'ai déjà indiqué, ce sont en partie ces valeurs qui sont mises en avant par les jeunes consultants pour justifier leur choix professionnel. En outre, j'ai pu observer que le cabinet Numurba était un environnement de travail très politisé. Contrairement aux recherches qui montrent une stratégie d'« évitement du politique » (Eliasoph 2010) dans les lieux publics et qui indiquent que le « parler politique » est souvent circonscrit aux cadres familiaux et intimes (Mayer 2010), Numurba est le lieu d'intenses échanges politiques. À titre d'exemple, lors des mobilisations contre la réforme des retraites, la quasi-totalité des salariés se met au moins une fois en grève et participe aux manifestations. Slack, l'application de discussion instantanée utilisée dans l'entreprise, sert à cette époque de canal, au vu et au su de la direction, pour encourager la mise en grève et la mobilisation.

Dans cette section, j'interroge la manière dont l'existence de ces « valeurs » se traduit effectivement dans le travail des consultants, et ce dans un environnement très politisé. Dans un premier temps je m'intéresse plus spécifiquement au cas des jeunes consultants. À travers l'appréciation qu'ils donnent de leur travail, j'interroge leur sentiment de pouvoir, ou pas, défendre des partis pris particuliers dans les accompagnements qu'ils réalisent. Dans un second temps je montre qu'il existe, dans certains cabinets de conseil, des « lignes rouges » qui limitent, de fait, leurs marchés et leurs activités commerciales.

2.1. Les valeurs face au travail réel : les désillusions des jeunes consultants

Dans le chapitre 3, nous avons vu que les jeunes consultants de Numurba entraient dans le cabinet en partie car ils étaient séduits par les « valeurs » défendues par le fondateur. Dans le chapitre 4 j’ai également montré que l’organisation du travail au sein du cabinet pouvait engendrer des dissonances et des conflits. Ici, je vais m’intéresser plus précisément à ce que génère, chez les jeunes consultants, la confrontation entre leurs motifs d’engagement professionnel et le travail réel. Étudier ce qu’en disent les salariés me permet d’évaluer la « solidité » des valeurs revendiquées par les cabinets de conseil.

Il faut dans un premier temps signaler que le degré de stabilisation des « valeurs » varie d’un cabinet à un autre. Les valeurs sont certes évoquées par tous les fondateurs au cours des entretiens, mais si on examine les supports de communication des cabinets, on constate que la place qui leur est accordée est très variable. Le cabinet Dataactivist, qui est d’ailleurs organisé sous la forme d’une coopérative, leur consacre une longue page sur son site internet. Quatre « valeurs » y sont identifiées : ouverture, émancipation, coopération et épanouissement. Celles-ci sont associées à des pratiques concrètes. On peut par exemple lire sur le site que les ressources produites par le cabinet sont publiées sous une licence open source, que les consultants sont engagés dans des forums professionnels, qu’ils supportent des projets militants⁶⁹, etc. Le cabinet Innopublica leur consacre un petit paragraphe « notre vision, nos valeurs » et n’apporte que peu de détails. Le fondateur m’explique d’ailleurs en entretien ne jamais avoir eu à les formaliser véritablement. Numurba et Civiteo ne font pas apparaître le terme dans leur site internet.

Mes observations au sein du cabinet Numurba montrent que l’absence de formalisation n’est pas sans conséquence sur le degré de solidité des valeurs et sur leur appropriation par les consultants. En effet, alors que le fondateur du cabinet évoque de manière stable les questions de souveraineté publique et d’indépendance des collectivités ou encore celles autour de la mutualisation, du partage ou de l’open source, tous les

⁶⁹ Les valeurs et les pratiques associées sont visibles sur le site du cabinet à l’adresse : <https://dataactivits.coop/fr/a-propos/>

consultants ne perçoivent pas ces questions comme des « valeurs » particulières de l'entreprise. Deux facteurs me semblent particulièrement déterminants dans l'identification des valeurs du cabinet par les consultants : la date d'arrivée dans l'entreprise et le fait d'avoir directement travaillé, ou pas, avec le fondateur. Toutefois, nous le verrons, les consultants reprennent à leur compte, et de manière inconsciente, les « valeurs » exprimées par le fondateur. Les deux extraits d'entretiens suivants permettent d'illustrer ces différents points. Le premier entretien a lieu en 2018 avec Maria, qui arrive dans le cabinet en 2016 comme première consultante junior de l'entreprise. Le second est issu de mon échange en 2020 avec Maxime, arrivé dans l'entreprise en 2019.

J'interroge Maria sur ce qu'elle imagine être les raisons du choix de Numurba par les collectivités, elle me répond :

« Notre sourire. On est sympa. « Ils sont sympas cette entreprise de jeunes idéalistes révolutionnaires ».

Moi : Donc pour toi on est idéaliste ?

Oui ! Un peu quand même. Je pense que ça s'est un peu atténué, diminué, mais au début c'était quand même lutter contre le méchant Google et le méchant Facebook. Faudrait voir aussi les collectivités avec lesquelles on a travaillé si ce sont plus des collectivités avec des personnes très convaincues de ce type de réflexions de : « Google c'est le mal » ; « Facebook c'est le mal » ; « les grandes structures c'est le mal, donnons le pouvoir aux petites ». Il y a aussi ce sujet de tiers de confiance qu'on n'a pas abordé jusque-là ».

Entretien Maria, consultante Numurba

La consultante perçoit déjà une dilution du « discours » que l'on observe encore plus nettement lors des entretiens menés plus tard comme dans celui de Maxime :

« Moi : Selon toi, il y a des valeurs particulières à Numurba ?

J'ai peur que ce soit en partie de l'affichage sur les projets « agile » ou sur le tournant ou le pseudo-tournant sobriété numérique des deux dernières semaines j'ai peur que ce soit de l'affichage.

Moi : Les notions de « tiers de confiance » ou de « souveraineté publique » tu n'en as pas entendu parler ?

Non. Moi je défends ma position de : il faudrait que la collectivité soit propriétaire de ses données, que les données soient stockées en local et sans passer par des prestataires extérieurs qui font ça pour elle. Mais je n'ai pas l'impression que ce soit une ligne sur laquelle on débat ou qu'on discute régulièrement dans l'entreprise. Et j'ai l'impression que chacun se sent apte, avec la marge de manœuvre qu'il a - et elle est réduite pour certains -, chacun se sent apte dans ses missions à défendre un peu ses idées mais j'avoue que c'est un peu dommage qu'on n'en débattenne jamais ensemble. »

Entretien Maxime, consultant Numurba

Alors que Maria évoque une entreprise de « *jeunes idéalistes révolutionnaires* », Maxime, lui, ne voit plus dans les discours que de « *l'affichage* ». S'il reprend à son compte l'objectif de maîtrise des données par les collectivités, il considère qu'il s'agit d'une « *position* » non pas collective mais individuelle. Certes, il pense avoir la même position que l'ensemble des consultants, mais il dit ne pas connaître la « *ligne* » de la direction. Ainsi, progressivement, les « *valeurs* » défendues dans le travail sont perçues comme individuelles et ne relevant pas d'une identité particulière du cabinet, qui serait incarnée par la « *direction* ». Pour autant, sans toujours s'en rendre compte, les consultants reprennent largement les positionnements revendiqués par le fondateur du cabinet. Ces observations permettent de souligner l'homogénéisation des postures professionnelles des consultants d'un même cabinet. Derrière l'autonomie laissée aux consultants dans leur missions, il y a bien des discours et des positionnements normatifs qui circulent et qui sont partagés au sein d'une même équipe.

Toutefois, malgré cette homogénéité, il y a des variations notables entre consultants. Ces différences ont trait à leur sentiment de pouvoir, ou pas, appliquer leurs « *convictions* » dans leur travail. C'est ce que souligne Maxime en évoquant une « *marge de manœuvre* » individuelle, parfois « *réduite* ». Dans l'ensemble, lors des entretiens, les jeunes consultants ont noté, souvent pour le déplorer, le fait qu'ils ne se sentaient pas toujours capables de défendre des « *partis pris* » (entretien Zoé, consultant Numurba) : soit par manque de compétence techniques ou professionnelles (la « *séniorité* ») ; ou par

manque d'investissement et d'intérêt ; ou encore en raison du type de mission, « politique » ou « technique » qu'ils réalisent. Or, le fait de ne pas toujours pouvoir « partager des valeurs » (entretien Maxime) est perçu par les consultants comme une limite dans la qualité de leur travail. Concrètement, cela signifie que, pour eux, bien faire son travail ce n'est pas respecter le principe de « non-intrusion » dans la décision politique (Poupeau, Guéranger, et Cadiou 2012), c'est, au contraire, réussir à l'influencer. C'est donc en fonction de leur sentiment de faire, ou pas, de la « politique », qu'ils évaluent l'intérêt de leur travail.

Or, comme je l'ai indiqué dans la section 1.1 de ce chapitre, il y a une forme de désajustement entre les grands enjeux stratégiques que vendent les cabinets de conseil - favoriser la souveraineté publique et « lutter » contre le pouvoir des plateformes - et les projets concrets qu'ils finissent par véritablement réaliser. L'éloignement des objectifs politiques au fur et à mesure des missions est une cause importante du « désenchantement » de certains consultants. Dans le chapitre 4, j'ai présenté Zoé et les raisons pour lesquelles elle finit par accepter la proposition d'emploi de Numurba : ce sont les valeurs défendues par Vincent et sa conviction qu'il y a un vrai enjeu de défense des acteurs publics urbains. Lorsque je l'interroge sur les raisons de son départ du cabinet, elle me répond :

« Je suis partie de [Numurba] parce les missions ne me plaisaient pas et ne me correspondaient pas [...] En fait j'avais l'impression d'être les mains dans les SI [Système d'Information, ndlr]. [...] Un SI quand on y touche, que ce soit un SI de banque ou de collectivité c'est sensiblement la même chose, quand y a pas de lien avec l'extérieur bon. Donc au bout d'un moment je me suis dit je suis très très loin de tous les sujets de territoire qui m'intéressent »

Entretien Zoé, consultante Numurba

Cet extrait d'entretien rend compte du désajustement entre les attentes de certains salariés qui souhaitent « s'engager » professionnellement pour « la cause » de la souveraineté publique numérique, et la réalité de leur travail qui les conduit finalement à produire un travail « technique » et à « avoir les mains dans les SI ». Je l'ai dit dans le chapitre 4 : les consultants de Numurba ne partagent pas l'enthousiasme des consultants en IA étudiés par Romain Bertrand. Toutefois, le chercheur note que chez ces consultants

également, la confrontation au métier génère une forme de désabusement qui rappelle les propos de Zoé : *« Ils sont jeunes, motivés par l'idée de rejoindre une équipe en Intelligence Artificielle – « le sujet du moment ». Ils ont vu sur Internet tous les exploits rendus possibles par l'IA et viennent pour rejoindre des projets qui vont changer le monde. Mais la réalité des projets sur lesquels ils sont assignés est parfois beaucoup plus triviale. Ils ont en tête ces IA qui diagnostiquent des cancers, ou défont les meilleurs joueurs d'échecs et de jeu de Go, puis ils sont recrutés et passent des journées entières à scanner des paquets de biscuits pour créer une solution d'automatisation des inventaires destinés aux entreprises de la grande distribution. (Bertrand 2023, p.300). Finalement, que les jeunes travailleurs soient amenés à travailler dans le secteur du numérique en raison de conceptions techno-critiques ou au contraire technophiles, ils finissent tous par éprouver une certaine désillusion par rapport au travail.*

De manière assez générale, les consultants estiment que, *in fine*, le numérique, n'apporte pas grand-chose. Pierre par exemple, estime de manière provocatrice que l'ambitieux projet de gestion de la relation citoyenne qu'il a accompagné est sans doute moins important qu'un « centre social » ou un « stade de foot ». Zoé quant à elle regrette : *« d'être à la fin du maillage d'un problème et de pas remonter à la structure. Alors, évidemment, on ne peut pas toujours s'attaquer aux problèmes structurels et systématiques mais, vraiment, d'être au dernier maillon et de se dire « bon on va juste faire une plateforme » bah pff voilà tu ne te sens pas forcément utile et tu te demandes si t'es au bon endroit pour t'attaquer aux bonnes choses »*. Ces observations contrastent assez fortement avec celles issues des travaux sur les porteurs de la modernisation dans l'administration centrale et que l'on trouve par exemple dans la thèse de Marie Alauzen sur les « startups d'État » (2019) ou le travail de Clément Mabi sur les « entrepreneurs d'intérêt général » (2023). Sans entrer dans le détail des programmes étudiés par ces chercheurs, il faut préciser qu'ils consistent tous deux à engager - sous des contrats précaires d'auto-entrepreneurs ou de courts CDD - de jeunes travailleurs pour que ceux-ci aillent porter des projets numériques au sein des administrations et « disruptent » leur fonctionnement. Les descriptions des chercheurs rendent compte de manière vivace des espoirs et de l'engagement de ces jeunes, de l'énergie qu'ils mettent dans leurs activités. Disons-le franchement, ces constats sont très en décalage avec ce que j'ai pu observer de l'ambiance des bureaux de Numurba. Le numérique, pour se déployer, n'a finalement pas besoin de « convaincus », il lui suffit de « faux-croyants » (Belorgey 2010).

2.2. Les cabinets de conseil ont-ils des « lignes rouges » ?

Les cabinets de conseil que j'ai interrogés, entretiennent un flou, sur ce que constitueraient, selon eux, les objectifs prioritaires de la numérisation de l'action publique. Ils insistent au contraire sur la capacité des technologies à répondre à l'ensemble des préoccupations que pourraient avoir les gouvernements urbains. Le seul contre-exemple que j'ai observé est celui portant sur l'action environnementale dont j'ai montré dans le chapitre 2 qu'elle était présentée comme une priorité par Jacques Priol.

Dans les entretiens menés avec les salariés et même chez ceux qui revendiquent leur « engagement » (entretien Mathilde, consultante senior Numurba), le positionnement normatif apparaît donc finalement assez vague. Je n'ai pas identifié, ni dans les entretiens ni dans mes observations, de projets ou d'objectifs précis particulièrement valorisés et défendus par les consultants. Nous le verrons dans le chapitre 6, il y a certaines thématiques qui, plus que d'autres, attirent les consultants. Toutefois, je n'ai pas pu repérer de « causes » réellement affirmées et défendues. Je n'ai pas non plus constaté qu'il y avait, pour les consultants des projets inacceptables, à une exception près. Tous ou presque refusent les projets qualifiés de « sécuritaires » ou de « surveillance ». La question de la « surveillance » fait donc figure de « ligne rouge ».

Cette question a souvent été évoquée au cours des entretiens. Pour en comprendre la raison, il est nécessaire de préciser certains éléments du contexte dans lequel ils ont eu lieu. Une des dynamiques récentes du monde de l'action publique numérique est celle de l'imposition progressive du thème de la sécurité numérique urbaine. En France, c'est la métropole de Nice qui a été particulièrement active dans la promotion de ces objectifs en lançant notamment en 2019, contre l'avis de la CNIL, l'expérimentation d'un projet de « reconnaissance faciale » via des caméras de vidéosurveillance. Selon certains observateurs, nous serions en train d'assister au passage de la *smart city* à la *safe city* (Paillard, Benabdeljelil, et Gherardi 2022; Picaud 2021). Cette dynamique est cependant largement controversée (Ho-Pun-Cheung 2021).

Le déplacement des objectifs des technologies numériques vers les questions sécuritaires constitue un véritable enjeu pour des consultants accompagnant la mise en place des projets numériques des collectivités. En effet, la transformation du marché vers

ce type de projets oblige les cabinets à se positionner par rapport à des enjeux à forte charge normative. Des impératifs financiers pourraient les conduire à accepter d'accompagner des projets « sécuritaires », mais il semble qu'ils y renoncent du fait de l'existence d'un certain nombre de « garde-fous » éthiques et politiques. C'est Jacques Priol qui utilise en entretien l'expression de « ligne rouge ». Il affirme ainsi :

« On a refusé de travailler pour Nice parce que Nice avait expérimenté de façon tout à fait illégale et déloyale de la reconnaissance faciale dans l'espace public [...]. Pour moi, il y a des lignes rouges. Les lignes rouges ce sont des usages illégaux, détournés, déloyaux de la donnée ».

Entretien Jacques Priol, fondateur Civiteo

Jacques Priol tient ici une position radicale, qui se traduit par le refus net de travailler avec la collectivité en question. Il se protège, toutefois, derrière le caractère « illégal » des usages des données. C'est donc dans ce cas l'État et la CNIL qui sont les figures d'autorité légitimes pour qualifier l'inacceptable. Il semble que, pour des raisons de positionnement professionnel, cette « ligne rouge » ne puisse pas être présentée comme fondée sur des bases idéologiques. Pour être exprimée et défendue, elle doit ici se parer des atours du légalisme.

Joël Gombin, quant à lui, exprime plus ouvertement un positionnement « éthique » et « politique » lors de notre entretien :

« Sur l'usage de la vidéo surveillance et sur la reconnaissance faciale il faut être très clair. Il y a des entreprises puissantes qui poussent très fortement sur ces sujets là et je pense que c'est aussi le rôle des AMOA [Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, ndlr] d'expliquer à la fois sur un plan pragmatique que ce n'est pas utile, l'investissement n'en vaut pas la peine et pourquoi sur un plan politique c'est inacceptable et donc que c'est un risque de le faire et pourquoi sur un plan éthique c'est inacceptable. Donc de mon point de vue c'est notre travail de le dire même si après bien sûr la décision ne nous appartient pas ».

Entretien Joël Gombin, cofondateur Dataactivist

La contestation politique de ces projets se perçoit également dans l'évitement de la question. Il y a une forme de tentative de non mise à l'agenda du « problème » (Bachrach et Baratz 1962). Prenons par exemple, le baromètre data analysé dans le chapitre 2 : la question de la sécurité fait partie des 12 thématiques identifiées mais elle n'est pas directement abordée dans la présentation des résultats - ce qui permet de l'invisibiliser. A Numurba également, j'ai pu observer que lors des phases de « sensibilisation », de définition de la notion de *smart city*, ou à l'occasion de la présentation d'exemples de projets, la thématique de la sécurité n'est jamais abordée.

En outre, lorsque les consultants de Data Publica abordent la thématique - ce qui est rare - ils profitent de leur audience et de leur statut d'expert pour mettre en garde les collectivités contre le développement de tels projets. À titre d'exemple, dans le *Guide de la donnée des territoires* (2022) de 100 pages, dans lequel sont abordées des thématiques variées telles que la mobilité, la gestion de l'énergie, de l'eau, des déchets, etc., celle de la sécurité ne l'est que sous la forme interrogative « grâce à l'IA, les données au service de la sécurité des territoires ? ». Les rédacteurs consacrent en réalité trois pages à insister sur les vigilances et les risques de ce type de projets. Dans les sources disponibles « pour aller plus loin » ils citent notamment les instances de régulation des données qui invitent à « *interdire, ou du moins à décider d'un moratoire* ». Ils mentionnent également le rapport du défenseur du droit qui conclut lui aussi par la « *nécessité d'interdire* » les technologies de reconnaissance faciale (Observatoire Data Publica 2022, p.47). À Numurba, alors que les controverses portant sur les critiques du numérique sont rarement diffusées par le fondateur, celui-ci publie fréquemment les rapports ou les articles publiés par La Quadrature du Net, association de défense des libertés sur Internet qui s'est spécialisée sur les questions de surveillance.

Dans son blog, Jacques Priol produit un article au vitriol sur le cas niçois :

« Reconnaissance faciale dans l'espace public : San Francisco l'interdit, Nice en fait l'apologie » !

[...] **Les apprentis sorciers niçois** croient faire avancer une cause, celle de l'utilisation massive des données et de l'intelligence artificielle au service de l'intérêt général. Ils **ne mesurent pas combien leur méthode est contre-productive**. Nice se

revendique comme l'une des premières « smart city » de France mais réduit de fait la compréhension du sujet à la « safe city » (avec l'ambition affichée d'être une pionnière européenne en la matière).

L'usage des données massives pour optimiser la gestion urbaine, réduire les dépenses énergétiques, développer des mobilités propres, réduire les déchets, favoriser l'inclusion et la lutte contre la pauvreté... Tous ces objectifs, et bien d'autres, sont devant nous. Ils sont déjà compliqués à porter. Pour les habitants des villes, la différence entre une collecte éthique et responsable de données massives au service de l'intérêt général et la mise en place d'une société de surveillance est aujourd'hui illisible. Les collectivités ne savent pas encore, à de rares exceptions près, expliquer comment elles traitent les données des citoyens dans ces nouveaux processus de gestion. Les plus vertueuses peuvent se faire accuser, à tort, de déployer des systèmes « big brother ». Les balles perdues, destinées notamment à Facebook depuis Cambridge Analytica, sont nombreuses. Tous les panels et toutes les enquêtes le montrent.

La mise en scène niçoise, loin de faire avancer la cause qu'elle veut promouvoir, va continuer à brouiller les pistes. Les territoires et les porteurs de projets sérieux devront maintenant se justifier, en plus, de « ne pas vouloir faire comme à Nice ».

(Priol 2019)

Dans cet article, Jacques Priol propose une critique sévère du projet niçois. Il met ainsi en évidence l'opposition entre un usage vertueux, qui pourrait convaincre les citoyens et, au contraire, un usage irresponsable qui participerait à l'illisibilité des politiques de données. En refusant de travailler pour Nice, il tente ainsi de créer une frontière professionnelle entre des projets d'usage des données destinés à l'amélioration de l'action publique et ceux qui sont orientés vers la « surveillance ».

Elise Ho-Pun-Cheung analyse la dénonciation de la *safe city* par les professionnels de l'urbain comme étant une manière pour eux de « fermer » leur marché et de se protéger de nouveaux entrants issus du secteur de la défense et de la sécurité (2021). Je ne partage pas cette analyse stratégique. Pour moi, ce qui se joue ici c'est la capacité des consultants à auto-justifier leur métier en séparant, dans la numérisation de l'action publique urbaine, le bon grain de l'ivraie. En clair, je défends l'idée que c'est bien le rapport politique ou normatif des consultants à la transformation de l'action publique qui impacte leurs discours et leurs pratiques professionnelles.

En tout état de cause, à Numurba, il y a une position idéologique critique claire par rapport à la question de la sécurité et au risque de surveillance que font peser les technologies numériques. La grande partie des controverses liées à l'action publique numérique fait assez peu l'objet de discussions dans l'entreprise. En revanche, la « surveillance » est un sujet très souvent abordé, à la fois lors de discussions informelles et dans des cadres structurés par l'entreprise⁷⁰. La réception dans le cabinet de l'ouvrage de Soshana Zuboff *The Age of Surveillance Capitalism : The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power* (2020) illustre cette préoccupation. Dans un contexte de travail dans lequel les apports théoriques étaient limités - les consultants lisaient peu et faisaient preuve d'un faible attrait pour les sujets numériques - le livre de Soshana Zuboff et son titre accrocheur ont su éveiller l'intérêt des consultants malgré ses 800 pages⁷¹.

Maxime, qui me rappelle pourtant en entretien son souhait de quitter un secteur pour lequel il ressent peu d'intérêt, s'est lancé dans la lecture de cet ouvrage. Il l'évoque lors d'un déjeuner dans les locaux du cabinet. Il exprime sa surprise de ne pas y avoir trouvé d'éléments lui permettant de prendre du recul sur son activité de consultant ou, plus généralement sur le secteur d'action publique dans lequel Numurba intervient (carnet de terrain). En réalité, Soshana Zuboff ne traite pas vraiment des projets sécuritaires. Elle décrit le fonctionnement du capitalisme numérique en montrant que l'exploitation des données par les grandes firmes numériques telles que Google leur permet de modifier les comportements des individus en les privant de leur libre arbitre (Zuboff 2020). Si Maxime ne voit pas directement le lien entre les objectifs des grandes firmes décrites par Zuboff et son activité professionnelle c'est tout simplement car Numurba n'accompagne pas ce type de projet. J'ai rappelé à plusieurs reprises que la particularité de Vincent C. était de se donner la liberté d'explorer constamment de nouvelles thématiques, à la fois en fonction de ses curiosités personnelles et en fonction de l'évolution du marché. Or la sécurité urbaine numérique n'a jamais fait partie de ses « dadas ».

⁷⁰ À la demande d'une consultante, j'ai organisé un café philo sur le sujet

⁷¹ Ce qui est cohérent avec son succès médiatique

Cette situation a cependant failli être remise en cause en 2020 lorsque Numurba est chargé, par un de ses clients, de réaliser une étude d'opportunité pour un projet orienté sécurité. Ce projet est ainsi l'occasion de mettre à l'épreuve les « valeurs » de l'entreprise. La présentation qui suit décrit cette mise à l'épreuve et la manière dont le cabinet « s'en sort ».

Observation de terrain n°16 : Mise à l'épreuve des "valeurs" de l'entreprise par un projet d'hyperviseur sécuritaire

En 2018, Numurba est lauréat d'un accord cadre pour le « programme Ville Numérique » dont la première mission est la construction d'une feuille de route de Gestion de la Relation Usager (GRU) c'est-à-dire d'un logiciel de dématérialisation des procédures en direction des usagers. Cette mission est une véritable opportunité car si le cabinet peut déjà faire valoir des références sur cette thématique, la construction d'une feuille de route serait une première et lui permettrait de compléter son expertise sur un sujet porteur. Par ailleurs, le maire a choisi de s'engager dans une démarche ambitieuse de ville numérique afin de se positionner en paragon de son département et attirer de nouveaux habitants. Cette ambition laisse espérer une commande régulière de missions pour Numurba. L'investissement du cabinet, lors de cette première petite mission, est donc important et le travail réalisé outrepassa largement les jours effectivement vendus. Mais cet investissement est payant car un « partenariat » se noue avec la collectivité et de nombreuses missions sont réalisées à la suite : famille numérique, école numérique, stratégie réseaux sociaux, etc. La ville devient donc un client « privilégié » à la fois pour des raisons commerciales mais aussi parce que les contacts personnels répétés ont créé de véritables affinités entre les membres de l'équipe projet client et les consultants de Numurba. Lorsqu'en 2020, la collectivité est contactée par un éditeur d'une solution d'hypervision pour réaliser une « expérimentation » à un prix concurrentiel, elle se tourne donc vers Numurba pour réaliser une étude d'opportunité sur le sujet.

Le contexte étant posé, précisons maintenant la nature de la proposition de l'éditeur. L'entreprise ayant approché la collectivité est, on l'aura deviné, spécialisée dans la « sécurité » logicielle de sites sensibles : aéroports, sites industriels et militaires, etc. Elle souhaite recycler ses produits logiciels sur le marché de l'urbain et développer une activité « Smart City » au travers d'une plateforme d'hypervision. Pour cela, elle souhaite pouvoir expérimenter son outil sur un territoire urbain et obtenir une première

référence de projet d'hyperviseur urbain. C'est pour ces raisons qu'elle contacte la collectivité et propose un tarif qui est estimé par l'équipe projet 5 ou 6 fois moindre que celui du marché⁷².

Dans le cadre de la ville numérique, un hyperviseur désigne une couche logicielle qui permet d'agréger les données issues de plusieurs superviseurs métiers (eau, électricité, sécurité, mobilité etc.) afin d'obtenir une vision qui se veut transverse du territoire. L'hyperviseur permet de gérer en temps réel certains équipements et ce, sur différents services métiers, ou d'obtenir des tableaux de bord et d'analyse du territoire. Outre cette couche logicielle, un hyperviseur nécessite de collecter un nombre important de données sur le territoire par le biais de capteurs, d'objets connectés, de caméras etc. Une fois ces données produites et collectées, elles sont stockées dans un espace commun, un « *datalake* ». Puis, des règles métiers sont mises en place pour que les données souhaitées remontent à l'hyperviseur et puissent être exploitées. En France, il existe plusieurs projets et démonstrateurs d'hypervision, plus ou moins ambitieux selon la taille du territoire concerné et le nombre de services urbains connectés. L'exemple le plus abouti et le plus ambitieux a été lancé en 2017 à Dijon Métropole (le projet OnDijon) et mis en place par un consortium d'opérateurs urbains français. Ce projet a fait l'objet d'une médiatisation très importante et est mis en avant comme un « modèle » particulier de *smart city* rappelant celui vendu par les grandes entreprises IT : un espace urbain truffé de capteurs pouvant être pilotés par un centre de commande centralisé. À Dijon Métropole, comme dans de nombreux autres cas, ces hyperviseurs sont alimentés par des réseaux de caméra de surveillance car « *les caméras sont les capteurs les plus puissants* »⁷³. La dimension sécuritaire est donc souvent présente et centrale dans ces projets qui s'apparentent à des projets de « *safe city* » controversés.

Or, le caractère ultra centralisé et sécuritaire de ces projets constitue, à Numurba, un « modèle repoussoir ». Ainsi, lorsque le cabinet est missionné par la collectivité pour juger de la faisabilité d'un projet d'hypervision, qui plus est par une entreprise venue de

⁷² Compte-rendu de la restitution finale

⁷³ Responsable technique d'une entreprise du consortium de OnDijon, carnet de terrain

la sécurité et donc commençant par ce « domaine métier », cela fait débat : doit-on accepter d'accompagner un tel projet ? Si oui, à quelles conditions ? La direction de l'entreprise décide que oui en mettant en avant les liens tissés avec la collectivité et le risque commercial qu'il y aurait à ne pas répondre à leur demande. « *Mieux vaut nous plutôt qu'un autre* » m'annonce encore une fois le directeur conseil. Et sans doute a-t-il eu raison puisque, comme nous le verrons, cet accompagnement conduit finalement à l'abandon du projet.

La mission commence par une étude de « pré-cadrage » qui intègre une analyse de l'offre et des échanges avec l'éditeur. Le cabinet rencontre également certaines directions de la collectivité qui pourraient être impliquées dans le projet : direction des bâtiments, direction de l'espace public, police municipale. La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) est également contactée pour sonder l'intérêt de ses équipes pour le projet d'hypervision et la possibilité d'obtenir un financement pour soutenir le projet. Une autre entreprise plus installée sur ce marché est également rencontrée.

À partir de cet échange, le cabinet déconseille d'aller plus loin dans le projet – au moins dans un premier temps. Pour justifier leur conclusion, les consultants pointent la faible maturité de la plupart des directions sur la donnée et indiquent que des actions intermédiaires sont à mener. Le cabinet met ainsi en avant que, sans données, l'hyperviseur ne pourra remplir aucune fonction. Par ailleurs, la CDC refuse d'investir dans ce projet alors qu'elle pourrait le faire pour une plateforme de données. Finalement, le projet pourtant jugé « intéressant » est repoussé à plus tard par le comité de pilotage, composé d'élus et d'agents. Numurba réalise des propositions « alternatives » sous la forme d'étapes intermédiaires permettant à la collectivité de mieux maîtriser ses données. La préconisation principale est celle de la mise en place d'une plateforme de données (de collecte, stockage, traitement et exploitation de données) avant de se lancer dans un projet d'hypervision.

L'honneur de l'entreprise est donc sauf. Le projet ne se fera pas, au moins dans l'immédiat. La question de son accompagnement par Numurba ne se pose plus. Cette mise à l'épreuve de l'entreprise a été surmontée et les salariés peuvent s'y référer pour gérer leur rapport à leur métier et à l'entreprise. Pourtant, en y regardant de plus près,

les préconisations de Numurba sont ambivalentes du point de vue des « valeurs de l'entreprise ». D'une part, Numurba a bien accompagné cette phase de cadrage et, d'autre part, les préconisations ne se fondent pas sur la nature même du projet, qui est d'ailleurs présenté comme intéressant. Bien que cela ait pu être partagé en interne, l'équipe projet ne se permet pas de faire remarquer que d'une part, il y a peu d'insécurité dans l'espace public de la collectivité et que, d'autre part, les projets de vidéo surveillance augmentée sont très controversés. Par un tour de passe-passe, Numurba réussit à ne pas entrer dans le marché contesté de la sécurité urbaine numérique mais également à ne pas faire valoir un positionnement idéologique clivant, et donc segmentant, sur le modèle de ville numérique.

Cette mission et sa mémoire entretenue jouent un rôle dans la fédération d'une identité professionnelle. Elle permet de gérer les dissonances morales éventuelles des consultants : si Numurba ne « *sauve pas l'humanité* » (entretien Pierre, consultant Numurba), au moins ne la dégrade-t-il pas.

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, je me suis intéressée aux justifications que donnent les consultants à leur métier et à la manière dont ils arrivent à ajuster leurs pratiques professionnelles à leurs représentations. Les cabinets de conseil étudiés revendiquent tous une capacité à défendre l'intérêt général. En cela, ils s'intègrent dans la dynamique du « nouvel esprit du capitalisme » (Boltanski et Chiapello 1999) qui a largement conduit les acteurs privés à affirmer leur capacité à participer voire à prendre en charge la poursuite de l'intérêt général. Toutefois, là où les consultants interrogés se distinguent, c'est lorsqu'ils réaffirment la centralité des acteurs publics dans la définition et le respect de l'intérêt général. Pour que cette conception soit cohérente avec leurs activités commerciales, ils défendent leur capacité à renforcer les gouvernements urbains face aux menaces des plateformes. Ils ont donc à cœur de montrer comment leurs pratiques commerciales limitent la dépendance des acteurs publics. En outre, ils défendent leur « moralité » et une forme de désintéressement : ils ne sont pas « arrivistes ». Mon enquête donne à voir que ce positionnement « fonctionne » c'est-à-dire que les acteurs publics et les consultants eux-mêmes en arrivent à négliger les intérêts économiques des cabinets de conseil. Ceux-ci peuvent alors représenter les « intérêts » des acteurs publics. C'est grâce à la fusion

entre leurs intérêts et les intérêts publics qu'ils sont donc, également, au service de l'intérêt général.

J'ai également choisi de questionner la substance normative des « valeurs » des cabinets de conseil à travers leurs mises à l'épreuve. En effet, il me semble que l'utilisation du terme vague et galvaudé de « valeurs » permet aux cabinets de mettre en avant une éthique, sans toutefois se positionner idéologiquement et politiquement. À ce titre, les « valeurs » sont donc en partie une fiction discursive. Pourtant, je l'ai dit dans le chapitre 4, ce sont ces valeurs qui ont convaincu les consultants d'entrer par exemple dans le cabinet Numurba. Je me suis donc intéressée à la capacité des cabinets de conseil à articuler les promesses faites et le travail réellement proposé. Les propos des consultants juniors mettent en cause la capacité des valeurs affichées à se traduire dans le travail réel. D'une part il y a progressivement à Numurba une dilution du discours autour des valeurs qui devient de moins en moins perceptible par les salariés. D'autre part, maintenir un positionnement fort nécessite une accumulation de ressources permettant de l'asseoir et de le défendre. Si ces ressources peuvent être mobilisées par les fondateurs, elles sont difficilement accessibles pour de jeunes consultants inexpérimentés.

À travers l'exemple de la sécurité numérique urbaine et la contestation de ce marché par les consultants, j'ai toutefois montré qu'ils y avaient bien des « limites » posées au développement de l'activité commerciale. Pour les consultants, une majorité des missions de Numurba se situe dans une « zone grise », ni parfaitement cohérente avec leurs positionnements normatifs, ni en total désaccord. La sécurité urbaine numérique remet cela en cause. C'est donc selon moi ces convictions qui expliquent leur opposition au développement de la *safe city*. Les consultants font donc également de la politique en tentant de limiter la « mise à l'agenda » des dispositifs sécuritaires mais, dans ce cas, ce travail politique se fait au détriment du développement de leur marché vers de nouveaux domaines d'action. Cette interrogation par les « valeurs » permet donc de sortir d'une lecture purement stratégique des activités de ces acteurs marchands et de montrer que la variabilité des pratiques professionnelles peut également s'expliquer par la manière dont les consultants perçoivent leur métier et sa vocation.

Chapitre 6 : Protéger et garder : les sentinelles de l'action publique

Ce dernier chapitre s'intéresse à la manière dont les cabinets de conseil organisent, encadrent et *in fine* permettent le développement du marché de la ville numérique.

Le premier chapitre a permis de montrer que le marché du conseil en action publique numérique se construit sur la base de l'existence préalable d'une offre de produits numériques en direction des collectivités, celle des *smart cities*. C'est parce que des offres sont vendues aux acteurs publics urbains et que des promesses leur sont faites, que les consultants peuvent intervenir pour les accompagner. Pas de conseil en open data sans plateforme d'open data et pas de conseil en *smart city* sans produit *smart*. L'émergence et le développement des marchés du conseil et des produits numériques sont donc intimement liés. Pourtant, les consultants revendiquent un positionnement méfiant voire critique à l'égard du marché des produits numériques. Ils ne sont pas des « *vendeurs de tapis numériques* » comme l'affirme Mathilde (entretien Mathilde, consultante senior Numurba). Au contraire, ils se perçoivent comme des intermédiaires capables d'encadrer voire de limiter la vente de produits numériques aux acteurs publics urbains. C'est sur ce rapport ambigu, de défiance et de dépendance entre marché du conseil et marché des produits que porte ce dernier chapitre.

Il faut souligner que ce positionnement d'intermédiaire entre une demande publique et une offre privée est spécifique à certains marchés du conseil. Par conséquent, c'est une fonction qui a été peu étudiée par la littérature. La thèse de Géry Deffontaines est cependant un contre-exemple (2013). Le chercheur a travaillé sur les partenariats public-privé et consacre un chapitre à l'analyse du rôle et des effets sur le marché, des consultants se positionnant entre les acteurs publics et les acteurs privés. Ce travail a été une grande source d'inspiration. Toutefois, les acteurs étudiés présentent des différences importantes avec les consultants qui font l'objet de mon propre travail. En effet, ils présentent une forte extériorité par rapport au monde de l'action publique urbaine et leurs discours de légitimation et de justification de leurs activités sont très différents de ceux que j'ai

entendus. En outre, le travail de ces acteurs est essentiellement « technique » et bien peu politique, à l'inverse de celui des cabinets de conseil que j'étudie.

En introduction, j'ai présenté les consultants comme des « *professionnels de marché* » (Cochoy & Dubuisson-Quellier, 2000) participant à l'organisation des transactions entre l'offre et la demande de produits numériques. Dans une situation d'incertitude sur la qualité des produits vendus, les acteurs publics urbains s'en remettent à des « *prescripteurs* » (Hatchuel, 1995), pour les accompagner dans leurs actes d'achat. Franck Cochoy et Sophie Dubuisson-Quellier notent que les travailleurs de marché ont souvent « *pour tâche principale de définir les objets de l'échange, de les qualifier, de construire les nomenclatures et les critères qui permettent de les situer et de les apprécier* » (2000). L'objectif de ce chapitre est d'analyser la manière dont les consultants remplissent ces tâches et les effets de leurs activités sur l'évolution du marché des produits de la ville numérique.

Ce chapitre s'inscrit dans le champ des travaux s'intéressant aux liens entre évolutions du capitalisme et morale (Bosvieux-Onyekwelu & Boussard, 2022). Plus précisément, il va me permettre de montrer que la critique et la « contestation morale » (Steiner & Trespeuch, 2014) participent à l'évolution des marchés. En effet, j'interroge la manière dont des acteurs « critiques » du marché des produits œuvrent *in fine* au développement de ce marché. Nous le verrons, c'est en proposant des alternatives, en réduisant les incertitudes et en participant à la rationalisation des offres privées que les consultants encouragent finalement le développement de la numérisation de l'action publique.

Pour rendre compte de l'ambivalence des consultants dans leur rapport au marché des produits, j'utilise la métaphore des sentinelles. Les consultants se positionnent en « protecteurs » des acteurs publics urbains face aux appétits commerciaux des vendeurs de produits. Cependant, l'observation de leurs discours, de leurs activités et de leurs pratiques montre qu'il « gardent » également les acteurs publics : ils les maintiennent ou les insèrent dans une dynamique de numérisation.

Ce chapitre est organisé en deux parties. Dans un premier temps, je décris la manière dont les consultants justifient leur rôle de prescripteurs et légitiment leurs activités et je montre que leurs positionnements génèrent des effets ambivalents sur leurs

liens avec les vendeurs de produits. Enfin, je montre la manière dont, souvent de manière indirecte ou inconsciente, les consultants participent au développement du marché des produits. Cette démonstration s'appuie plus particulièrement sur deux aspects de l'activité des cabinets de conseil. D'abord, les consultants jouent un rôle de « réducteurs » d'incertitude qui rendent possible les transactions marchandes entre acteurs publics urbains et éditeurs de solutions. Ensuite, en préconisant des voies « alternatives » de numérisation de l'action publique et en adaptant leurs pratiques aux acteurs publics les moins dotés en ressources, ils étendent les domaines d'action et les cibles de clientèle des vendeurs de produits.

1. Protéger l'action publique et encadrer le marché : « On n'est pas des vendeurs de tapis numériques »

En introduction de cette thèse, j'ai indiqué que certaines de mes hypothèses avaient pu être contestées par certains consultants de Numurba lorsque je leur avais présentées. Ce sont celles portant sur le rôle de leurs propres activités dans le développement du marché des produits numériques qui ont fait l'objet des plus franches récusations. En effet, cette interprétation met à mal le sens qu'ils donnent à leurs accompagnements et leur positionnement commercial. Cette première section vise à analyser la manière dont ils marquent leurs distances vis-à-vis des « acteurs privés » et les pratiques qu'ils mettent en œuvre pour « protéger » l'action publique des appétits marchands.

Dans un premier temps, je m'intéresse à « l'indépendance » proclamée des consultants et aux traductions commerciales et économiques de cette revendication. Dans un second temps, je montre que les consultants se donnent comme objectifs professionnels de « limiter » le marché des produits en limitant et en informant les achats des collectivités. Enfin, je montre que, pour « connaître » ces acteurs privés et en protéger les acteurs publics urbains, les consultants légitiment le maintien de liens avec les éditeurs de solutions.

1.1. L'indépendance des consultants

Dans le premier chapitre, j'ai indiqué que les entreprises de services numériques pouvaient mettre en avant l'objectivité de leurs conseils en affichant leur indépendance. C'est par exemple le cas de la branche conseil et services d'IBM qui vante sa capacité à

conseiller le meilleur produit à ses clients sans proposer systématiquement les produits « maison » (Bertrand, 2023). Cette indépendance de posture est toutefois questionnable et peut être mise en doute par les clients publics. En outre, certaines entreprises de services numériques peuvent parfois formaliser des partenariats avec des sociétés éditrices pour intégrer leurs produits chez les clients. C'est ce que montre Sylvain Thine (2014) dans son analyse du marché des ERP (Entreprise Ressources Planning). L'entreprise dominante du marché, SAP, ne fait pas d'intégration de ses produits auprès de ses clients et se repose, pour cette activité, sur des ESN certifiées. Dans son travail, Sylvain Thine cite un consultant de la société Unilog Management qui dit avoir « *menti aux clients* » sur les caractéristiques du produit et sa capacité à s'adapter à leurs besoins (cité par Thine 2014, p.74). Un autre consultant affirme également « *on fait semblant de les écouter [les clients] mais on sait exactement ce qu'on va mettre en place* » (cité par Thine 2014, p.74). Lorsque les entreprises associent une activité de services à une activité de conseil, leur « objectivité » peut ainsi être remise en question. C'est d'ailleurs ce qui conduit le directeur SI de la Banque des territoires à distinguer Numurba de ses concurrents « généralistes » qui, selon lui veulent « *faire du business* » (entretien, voir chapitre 5). La mise en scène d'une « véritable » indépendance est donc un marqueur fort de différenciation sur le marché. C'est ce que m'explique le fondateur de Numurba :

« Dans notre marché, le conseil et le service sont très étroitement liés [...]. Sur le domaine numérique (je ne parle pas de la smart city en particulier), les acteurs traditionnels du conseil et du service informatique font tout. C'est à dire qu'en général ils sont en conseil, en accompagnement du changement, en intégration informatique, parfois en édition informatique. Donc tu peux les trouver à différents niveaux ».

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

C'est une constante dans les propos des fondateurs des cabinets : ils ont tous revendiqué et mis en évidence, au cours des entretiens, leur « indépendance »⁷⁴ vis-à-vis des intérêts privés. C'est également un des premiers éléments qui apparaît sur le site du

⁷⁴ Soulignons que, dans le cas de Numurba, cette « indépendance » aurait pu être remise en cause par le succès de l'activité technique

cabinet CIVITEO. Celui-ci est présenté comme « *une société de conseil indépendante et pionnière* »⁷⁵. L'indépendance, ainsi soulignée, serait le gage de la qualité et de l'objectivité des conseils prodigués. Elle permet surtout aux cabinets de se situer « du côté » des acteurs publics. En limitant leurs liens avec le monde privé, ils entretiennent et renforcent, au contraire, ceux qui les unissent aux acteurs publics. Ce positionnement leur permet de déplacer la frontière entre les intérêts publics et les intérêts marchands et de se situer, eux, du côté des intérêts publics. Comme je l'ai expliqué dans le chapitre 5, c'est ce qui leur permet d'invisibiliser leurs propres intérêts. Le positionnement revendiqué n'est cependant pas uniquement discursif et peut avoir de réels impacts sur les choix économiques que les cabinets réalisent. Il y a toutefois, il faut le noter, des variations dans la « rigueur » avec laquelle ce positionnement est tenu.

Jacques Priol a particulièrement insisté lors de notre entretien sur l'indépendance de son cabinet et sur les « sacrifices » financiers qu'il a pu faire pour pouvoir continuer à afficher cette position.

« Data Publica notre baseline c'est : « vos données au service de l'intérêt général » et on n'a pas cédé au chant des sirènes à plusieurs reprises ces deux dernières années. On a eu des propositions de rachat avec des carnets de chèques hallucinants mais vraiment hallucinants même choquants. On refuse de travailler pour des grands groupes privés. On fait des piges ponctuellement... Évidemment on ne va pas... mais par exemple on n'a pas... Par exemple, sur l'appel d'offre de la smart city d'Angers, il y avait quatre groupements au final. Les quatre groupements nous ont proposé de travailler avec eux. On a refusé pour les quatre. Considérant que nous si on veut être crédible dans notre rôle d'assistant à maîtrise d'ouvrage et parfois à maîtrise d'œuvre des acteurs publics on doit rester dans ce camp de base là. »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

⁷⁵ CIVITEO, <https://civiteo.fr>

Cet extrait d'entretien rend compte de la mise en pratique du positionnement des cabinets de Data Publica. En premier lieu, il nous montre que ces cabinets ont refusé de se voir « filialiser » par de grands groupes de conseil et ce, en dépit de « *chèques hallucinants* »⁷⁶. De manière plus générale, ils n'ont pas formalisé de partenariats durables avec de grands cabinets de conseil même si « *la question s'est posée* » (entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO)⁷⁷.

En second lieu, l'extrait d'entretien révèle que les cabinets de Data Publica ont toujours « *refusé* » d'être intégrés dans des groupements d'acteurs privés pour répondre à des appels d'offre publics. Pour illustrer les conséquences de ce choix, Jacques Priol évoque un exemple particulier, celui d'un marché global de performance lancé par la métropole d'Angers en 2020. À la suite et dans la continuité du projet OnDijon (voir Observation de terrain n°16 : Mise à l'épreuve des "valeurs" de l'entreprise par un projet d'hyperviseur sécuritaire, p.284), la métropole d'Angers lance un dialogue compétitif pour un marché qui vise, entre autres, à la doter d'une infrastructure numérique centralisée d'hypervision. Les sommes en jeu sont très importantes et ce marché mobilise une grande partie des acteurs français du numérique urbain : opérateurs de services, éditeurs, cabinets de conseil et d'ingénierie. Jacques Priol refuse de rejoindre l'ensemble des groupements l'ayant approché. Ce refus n'est pas anecdotique d'un point de vue financier. Sa participation au groupement aurait pu être très bien rémunérée⁷⁸. Pour continuer à incarner un rôle de défense de l'acteur public, il ne pouvait, me dit-il, que faire ce choix. Numurba n'a pas fait le même, j'y reviendrai.

Lors de notre entretien, Jacques Priol met également en avant son refus de « *travailler avec Google* » (entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO). En 2019, il est approché par la firme en raison de sa participation à un processus de concertation « *au*

⁷⁶ Notons que les processus de rachat de petites sociétés concurrentes par de plus grands groupes sont des phénomènes fréquents dans l'industrie du service et du conseil informatique (Thine, 2006). Ils permettent à ces grands groupes de limiter la concurrence et d'absorber les références et « l'image de marque » de structures ayant plus précocement investi de nouveaux marchés.

⁷⁷ Les cabinets de conseil satellites que j'ai étudiés travaillent cependant ponctuellement « avec les gros », soit en étant sous-traitant comme je l'ai évoqué dans le chapitre 3, soit dans le cadre de « groupements » lorsque certains marchés nécessitent des ressources humaines ou d'expertise que les petits cabinets spécialisés ne peuvent faire valoir.

⁷⁸ Ça a été le cas pour Numurba

milieu d'autres experts » autour de la mise en place d'une gouvernance des données pour le projet Quayside à Toronto (voir encadré n°2). La firme lui propose de devenir un intermédiaire pour accompagner des expérimentations de leurs produits en France. Après réflexion, il finit par refuser.

Encadré n° 4 : Présentation du projet Ouayside

Le projet Quayside est un projet de régénération urbaine lancé en 2017 par l'agence Waterfront Toronto sur une friche industrielle le long de l'Ontario. La filiale de Google, Sidewalk Labs remporte l'appel d'offre et imagine une « ville du futur » dont la gestion quotidienne est optimisée grâce aux données. Le projet est rapidement controversé et fait face à une forte résistance locale. Face aux critiques et aux craintes exprimées sur l'utilisation des données, Sidewalk Labs lance un processus de « concertation » et donne des gages de transparence sur la manière dont les données personnelles seront exploitées. Cependant, les luttes ne faiblissent pas. Finalement, en 2020, Google annonce se retirer du projet en justifiant cette décision par le contexte économique lié à la crise du Covid-19.

Lors de notre entretien, Jacques Priol exprime clairement l'embarras dans lequel le met cette proposition et les hésitations qu'elle génère :

« Google m'a proposé de travailler avec eux et notamment pour tester une partie de ce qu'ils étaient en train de monter à Toronto en France. J'ai dit non. Sincèrement, j'ai hésité, parce que ce qu'ils ont préparé à Toronto qui ne verra jamais le jour c'était stupéfiant. Tu verras dans mon dernier bouquin, il y a des trucs honnêtement, c'est hallucinant et ils ont mis des moyens sur la gestion des déchets... On se dit : mais c'est possible ça ? Mais pourquoi on ne fait pas ça partout. Ils avaient pris des gens extraordinaires »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

Il fait finalement le choix de rester indépendant et de « dire non à Google ». Ce refus est en partie « payant » et c'est ce que les prochaines lignes vont montrer.

Face aux contestations dont fait l'objet le projet de Google (voir *Encadré n° 4 : Présentation du projet Ouayside*, p.295), la ville de Toronto décide de se doter d'une stratégie de données permettant d'encadrer l'usage et l'exploitation des données, notamment personnelles, sur son territoire. Jacques Priol me raconte :

« La ville de Toronto lance un appel d'offre pour construire la stratégie publique de la donnée [...]. L'appel d'offre est suspendu parce que la ville de Toronto se rend compte que dans tous les consortiums, il n'y a que des gens qui ont travaillé avec Google. Ils suspendent, ils ajoutent un article au règlement de la consultation où chacun doit signer une attestation sur l'honneur comme quoi tu n'as jamais été payé par Google [...] C'est comme ça que je me suis retrouvé là-dedans. Parce que j'ai dit non à Google, je me suis retrouvé embarqué. [...] C'était hallucinant. Je n'ai pas gagné d'argent ça c'est sûr mais ... »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

Grâce à son refus, Jacques Priol peut donc participer au projet de la ville de Toronto. Ici le choix de « l'indépendance » face aux intérêts privés, se conclut concrètement par une autre opportunité commerciale même s'il « *n'a pas gagné d'argent* ». De manière plus indirecte et sans qu'il soit véritablement possible de déterminer les retombées économiques, on peut noter la manière dont Jacques Priol « rentabilise » ce choix commercial en le reconvertissant en profits symboliques. Le média Ouest-France publie un article au titre élogieux : « Numérique. Cet entrepreneur Nantais qui a dit non au géant Google » (2019). Sur son blog, Jacques Priol publie également un article pour justifier et publiciser sa décision :

« Pourquoi nous avons dit « non » à Google

La décision de CIVITEO de décliner la proposition des équipes de Sidewalk Labs de tester en France une partie du dispositif imaginé à Toronto mérite quelques explications.

[...]

Nous avons décliné pour trois raisons principales. La transparence, fusse-t-elle très sophistiquée, ne vaut pas le consentement. Le dispositif proposé a pour conséquence qu'une entreprise privée fixe les règles du jeu sur la collecte des données dans l'espace public, or nous considérons que ceci est une prérogative des acteurs publics (et des autorités de contrôle). Enfin, Google ou sa filiale sœur, n'ont pas à se mêler de la gestion

de nos villes, leur emprise sur nos vies de consommateurs suffit. Qu'ils laissent nos vies de citoyens à ceux dont c'est le métier »

(Priol, 2019a)

Dans l'article, Jacques Priol intègre également le courrier de réponse transmis à Google qui reprend les trois « raisons » explicitées dans l'article de son blog sous une forme moins pamphlétaire. Un mois plus tard, il publie un nouvel article de blog qui reprend une tribune qu'il a signé dans la Gazette des communes dans lequel il met en opposition le projet de charte métropolitaine de la donnée de Nantes Métropole (voir Observation de terrain n°4 : Définition d'une charte éthique d'utilisation des données par Nantes Métropole, p.140) et le projet de Google avec la conclusion suivante :

« De Toronto à Nantes, les leçons d'une stratégie data

[...]

Il est facile de dire « non » à Google. Mais il est plus difficile de se poser pour construire un cadre juridique, éthique ou même démocratique opposable à tous les opérateurs de la ville intelligente qu'ils soient américains ou français, 100% privés ou d'économie mixte ou même publics. Et la loi n'y suffit pas. Ce sont aux acteurs locaux de préciser leurs attentes, et de fixer leurs conditions. C'est ce que vient de faire Nantes Métropole en adoptant, après plusieurs étapes de concertation, une charte métropolitaine de la donnée des citoyens tout en fixant les règles d'usages de la « smart city à la nantaise ». Une chose est certaine, le projet de SideWalk Labs n'y trouverait pas sa place »

(Priol, 2019b)

Quelques mois plus tard, il publie également un nouvel ouvrage au titre évocateur *Ne laissez pas Google gérer nos villes !* (2020).

Dans le cas de Jacques Priol on voit que positionnement « éthique » et stratégies commerciales sont intimement liés. Dans leur ensemble, les consultants interrogés se situent dans ce que Soline Blanchard, Isabel Boni-Le Goff et Marion Rabier (2013),

définissent comme un modèle du « prolongement »⁷⁹, c'est-à-dire qu'ils imbriquent, en le revendiquant, « engagement » et activités professionnelles. Dans ces configurations, il est toujours possible - quoique de manière plus ou moins évidente - de mettre en évidence les rétributions symboliques derrière des choix dits « désintéressés » ou liés à l'« engagement ». Les autrices soulignent que « *in fine, les multiples combinaisons entre engagements professionnels et militants que dévoilent ces exemples de trajectoires questionnent largement les frontières que l'on serait tenté d'ériger entre, d'un côté, engagement militant et, de l'autre, simple récupération marchande d'une cause* » (Blanchard et al., 2013). En effet, dans le modèle du prolongement, l'engagement n'est jamais « pur » car il doit composer avec les contraintes économiques et professionnelles. Chez les entrepreneurs qui décident de convertir un « engagement » en activité professionnelle, il existe toujours une « *tension* » (Champy & Israël, 2009) que les professionnels n'arbitrent pas tous de la même manière.

Quoiqu'il en soit, « l'indépendance » que les cabinets revendiquent ne se traduit jamais par un refus net et sans condition de travailler pour des acteurs privés. Si Jacques Priol, dans notre entretien, réduit cela à « *quelques piges* », ces missions existent bel et bien⁸⁰. Elles sont d'ailleurs mises en avant sur le site du cabinet où il est indiqué que les prestations du cabinet sont à la fois « pour l'entreprise et pour l'action publique »⁸¹. Au contraire, sur le site internet de Numurba, il est indiqué que le cabinet ne travaille que pour les acteurs publics et il n'est pas fait mention des entreprises. Or, mes observations du cabinet montrent que, bien que cela soit très rare, il arrive à Numurba de travailler pour des acteurs privés.

La collaboration avec le privé n'est en réalité pas toujours frappée d'anathème et peut même être justifiée et valorisée comme étant un moyen de servir les intérêts du public par un autre biais. Dans un de nos entretiens, Vincent C. me présente le « dialogue » qu'il entretient avec les acteurs privés comme une façon de faire entendre les intérêts, les

⁷⁹ Elles y opposent celui du « cloisonnement » selon lequel les militantes féministes distinguent clairement carrière professionnelle et investissement militant

⁸⁰ Je ne peux en déterminer ni l'ampleur ni le contenu

⁸¹ CIVITEO, <https://civiteo.fr>

« besoins » des collectivités et de conduire à l'adaptation des offres. Se faire le médiateur des intérêts des collectivités auprès des acteurs privés serait selon lui une manière de « moraliser » le marché en favorisant la vente de solutions véritablement nécessaires aux collectivités :

« Ça passe aussi par le fait d'explicitier, à des opérateurs, ce que l'on pense être, en tout cas notre vision, notre perception, de ce qu'est le besoin du marché et ça effectivement ça se passe dans une forme de dialogue, de pouvoir échanger, interagir avec des Bouygues, des Vinci, des Véolia, qui ont aussi besoin d'avoir un éclairage sur les besoins du secteur pour pouvoir faire évoluer leurs offres. Et ça on l'a toujours fait. Depuis le début. C'est vrai que je ne l'ai pas mentionné parce que ce n'est pas notre vocation, on n'est pas payé pour ça. Néanmoins ça fait partie du rôle d'une entreprise comme la nôtre, de mon point de vue, de contribuer à la structuration... On va dire à l'émergence et à la structuration d'une offre adéquate ».

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

Alors qu'il évoquait lors de notre entretien le rôle « d'évangélisation » que Numurba jouait auprès des acteurs publics, Vincent C. ajoute que ce travail se fait aussi en direction des acteurs privés afin que ceux-ci adaptent leur offre de manière « adéquate ». Si l'on en croit les propos de son fondateur, Numurba a aussi un rôle de formation de « bons vendeurs ». Il consiste à aider les acteurs privés à faire évoluer leurs offres pour que celles-ci soient « adéquates » aux besoins du marché, ici aux besoins des acteurs publics. Ce point fait également écho au rôle de représentants des intérêts publics que j'ai mis en évidence dans le chapitre précédent. Cette fois, cette représentation se fait directement en direction des acteurs privés.

Vincent précise « ne pas être payé pour cela ». Mes observations permettent de nuancer ce point. Si les « échanges » informels ne sont effectivement pas rémunérés, les rares missions réalisées pour le compte d'acteurs privés consistent justement à accompagner la construction de nouvelles offres plus adaptées aux « besoins » des collectivités. Ainsi, bien que les cabinets de conseil analysés fassent rarement ce choix, ils peuvent « vendre » leur connaissance des collectivités aux acteurs privés. C'est ce dont rend compte l'extrait d'entretien suivant :

« Orange voulait construire un positionnement, une offre d'aide à la décision pour les petites et moyennes collectivités donc ils voulaient se positionner en amont d'Action cœur de ville pour avoir une offre toute faite et toute packagée à proposer aux villes du programme [...]. Et nous on devait les aider, par notre connaissance des collectivités et de leurs besoins, à construire des cas d'usage et derrière des indicateurs pour qu'eux puissent identifier quelles données on peut mettre et comment vendre un truc un peu packagé aux collectivités pour répondre à leurs problématiques qui sont des problématiques plutôt classiques et génériques sur ces sujets-là. Et nous on a été mobilisés pour notre connaissance sur ça, data, numérique et collectivités. »

Entretien Simon, consultant Numurba

« L'indépendance » brandie comme étendard par les cabinets ne signifie donc pas une étanchéité totale à l'égard du monde des vendeurs de solutions. Des liens existent et sont parfois alimentés par les cabinets qui peuvent les présenter comme un autre moyen d'action pour la préservation des intérêts publics.

Par ailleurs, le positionnement « d'indépendance » est régulièrement questionné à Numurba et, pour la direction au moins, il ne semble pas constituer une ligne rouge intangible. La possibilité de mettre en place des partenariats est évoquée plusieurs fois avec moi par le directeur conseil bien que ce soit pour finalement rejeter l'option. Par ailleurs, après avoir insisté sur son refus de « rachat » lors de notre entretien, CIVITEO a finalement été racheté à hauteur de 60 % par le groupe nantais Keran (Groupe Keran, 2023). Il faut toutefois noter que ce groupe est une « entreprise à missions » spécialisée dans l'environnement et l'aménagement du territoire. Sans pouvoir l'affirmer, il est possible de formuler l'hypothèse que les caractéristiques du groupe ont pu jouer sur la décision finale de Jacques Priol.

1.2. Démystifier les promesses et débusquer les gadgets

Les consultants revendiquent donc leur engagement auprès des acteurs publics en se distinguant du marché des produits et en se disant « indépendants » vis-à-vis de tout partenariat. Cette indépendance est selon eux un prérequis pour se positionner comme des « prescripteurs » (Hatchuel, 1995) capables d'évaluer et de valoriser les produits du marché (Bessy & Chauvin, 2014; Vatin et al., 2009). En s'inspirant de l'économie des

conventions et de la sociologie pragmatique, Christian Bessy et Pierre-Marie Chauvin proposent de s'intéresser aux rôles des intermédiaires de marché dans les processus de création de valeur. Selon eux, le « pouvoir » des intermédiaires n'est pas réductible à leur rôle de transmission d'informations entre les parties prenantes d'un marché. Au contraire, les intermédiaires interviennent directement dans la chaîne de valeur d'un bien en permettant de qualifier sa qualité - en l'« évaluant » - ou en augmentant sa valeur - en « le valorisant »-. En prenant en charge ces fonctions, les intermédiaires *« impactent les catégories cognitives et les valeurs qui organisent les biens, les acteurs et les organisations dans les marchés »* (Bessy & Chauvin, 2013, ma traduction). Dans un marché de biens singuliers, et dont la qualité est très incertaine (Karpik, 2007), les intermédiaires jouent un rôle tout à fait central, en permettant la qualification de la valeur de ces biens. Christian Bessy et Pierre-Marie Chauvin rappellent ainsi : *« les jugements de qualité ne se réduisent pas à des problèmes d'asymétrie d'information mais posent la question de la définition des qualités pertinentes à retenir pour juger ou estimer et celle des effets des évaluations portées par les intermédiaires particulièrement influents d'un univers marchand ou professionnel »* (Bessy & Chauvin, 2014). Selon leur capacité d'influence et s'ils sont reconnus comme des prescripteurs (Benghozi & Paris, 2003), les intermédiaires peuvent être à l'origine des cadres d'évaluation des produits et participer à leur diffusion (Bessy & Chauvin, 2013). Les consultants analysés dans cette enquête revendiquent un rôle de prescripteur et leur capacité à évaluer les offres des produits. Ils affichent leur volonté d'encadrer le marché en limitant la vente de gadgets et en démystifiant les « promesses » qui font le socle de l'économie numérique (Bullich, 2016).

Selon les consultants interrogés, la prolifération des « gadgets » numériques s'explique à la fois par les travers de l'offre du marché - composée de vendeurs peu scrupuleux - et par ceux de la demande - qui regroupe des clients incompetents. En accompagnant les acteurs publics urbains, ils espèrent agir sur ces deux aspects. Concernant les acteurs publics, les consultants considèrent que, par manque de compétence et de vigilance, ils feraient preuve de trop *« d'ardeurs »* et auraient des *« étoiles dans les yeux par rapport à un certain nombre de solutions technologiques »* (entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica). Ce sont en général les petites et moyennes collectivités qui présenteraient un moins fort degré d'avancement dans leur stratégies numériques et donc un tropisme vers les dispositifs numériques que les consultants cherchent à tempérer.

« C'est cet aspect de comparaison avec d'autres projets c'est intéressant aussi parce que tu arrives à fixer des limites. Parce qu'une collectivité qui commence et qui, on va dire est « nulle » en termes de numérique, veut tout faire. Ça on l'a vu sur ACV [Action Cœur de Ville], les mecs ils veulent des outils à tire-larigot, ils veulent tel outil tel truc. Tu leur dis « ça vous intéresse ça ? », « oui oui bien sûr ». Et puis au final, quand ils commencent à être plus matures, ils arrivent à fixer des limites. »

Entretien Raphaël, consultant Numurba

Les consultants estiment donc avoir un rôle important dans la lutte contre les tendances au « *solutionnisme technologique* » (Morozov, 2014) dont feraient preuve les collectivités les moins matures. Cette expression désigne la tendance à considérer que les technologies seraient à même de résoudre l'ensemble des problèmes sociaux. Plusieurs travaux ont montré le rôle des travailleurs et des entreprises technologiques dans la diffusion des promesses des nouvelles technologies (Bertrand, 2023; Bullich, 2016; Theviot, 2018). Ici au contraire, les consultants revendiquent une distance à l'égard de ces promesses. Ils ne « *[promettent] pas monts et merveilles* » (entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica).

Ils dénoncent au contraire l'existence d'acteurs privés qui « *font n'importe quoi* » (entretien Mathilde, consultante senior Numurba) et qui affirment pouvoir « *répondre à toutes [les] problématiques* » des collectivités de manière standardisée. Les collectivités seraient ainsi menacées de se faire « *arnaquer* » (entretien Mathilde, consultante senior Numurba), « *traquenarder* » (entretien Pierre, consultant Numurba), « *pigeonner* » (entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica) par les offreurs de produits. Les consultants ont largement insisté en entretien sur leur fonction d'encadrement du marché des produits numériques. Mathilde raconte toutefois les difficultés qu'elle rencontre dans ce travail de limitation de la demande : « *c'est plus difficile [pour les consultants] d'attirer l'attention des collectivités et leur vigilance parce que, [les commerciaux du privé] ce sont des gens ultraaa sympaaa. Ils savent bien parler, ils sortent tous d'école de commerce et tout. Ils font des PowerPoint comme personne ne les fait en collectivité et donc ils sont très séduisants* ». Alors qu'elle arrive à convaincre que Google met en péril les gouvernements urbains (voir chapitre 3), elle parvient plus difficilement à

susciter la méfiance des agents publics vis-à-vis de ces commerciaux « *ultraaaa sympaaa* ». Souvent, la critique que les consultants émettent sur les produits porte sur leur inutilité, leur prix élevé et surtout, sur le fait qu'ils ne répondraient pas aux objectifs fixés. Les consultants cherchent alors à limiter les agents publics qui, par « *manque de culture du numérique* » font « *des choix qui sont absolument inadaptés où on dépense trop pour pas assez* ». Ils dénoncent alors : l'« *argent public utilisé n'importe comment* » (entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica).

Parfois aussi, la critique se fait plus normative et questionne directement les objectifs affichés, que les consultants jugent néfastes. C'est ce que montre un autre extrait de l'entretien mené avec Mathilde :

« La seule fois où j'ai eu très peur c'est Blois : dispositifs sonores, des trucs qui te font de la publicité toute la journée dans les oreilles ... je leur ai dit hein. [...]. C'est nul, c'est de la merde, il y a une controverse autour de ça, ça utilise énormément d'énergie et ce n'est pas votre problématique donc non. ».

Entretien Mathilde, consultante senior Numurba

Les consultants peuvent donc parfaitement assurer leur positionnement normatif sur certains outils : « *c'est nul, c'est de la merde* ». Toutefois, on comprend bien que cette position ne puisse être affichée telle quelle auprès des décideurs publics. Par conséquent, Mathilde poursuit en prenant appui sur sa connaissance du secteur du numérique en affirmant que le projet est controversé et, qu'en plus, il consomme de l'énergie. Elle revendique également une meilleure compréhension de l'ajustement entre la « *problématique* » du territoire et les outils qui pourraient y répondre : « *ce n'est pas votre problématique* » assène-t-elle. Lors de notre entretien, Jacques Priol s'est également arrêté sur l'offre d'une « startup », qu'il critique d'ailleurs aussi dans son ouvrage *Ne laissez pas Google gérer nos villes* (2020). Il me raconte :

« Je dénonce fermement, on y reviendra plus tard, toutes les politiques de pilotage automatique par la donnée qui sont en train de se déployer sous nos yeux. Dans mon dernier bouquin, je tape un peu fort sur une startup française qui monte actuellement qui est d'ailleurs largement financée par la Banque des territoires qui est [nom de la startup]. C'est une startup qui fait des tableaux de bord automatisés

par des systèmes hyper malins d'extraction des données des logiciels de gestion, c'est super bien foutu c'est trois jeunes centraliens qui ont monté ça et eux ils considèrent que les décisions liées aux élus, aux politiques, aux citoyens qui gueulent dans la rue n'ont pas leur place dans la gestion de la cité car, eux, ils sont super intelligents, super forts et les algorithmes vont définir une trajectoire, et une fois qu'on a défini la trajectoire grâce à la data, on peut prendre toutes les décisions correctives[...]. C'est des ingénieurs et ils emploient pour ça un vocabulaire d'ingénieurs qui moi me fait hurler [...]. Ils ont vendu ça et la Caisse des dépôts a mis beaucoup d'argent dans ça. Je les ai pourris moi »

Entretien Jacques Priol, fondateur CIVITEO

Ici, le positionnement normatif est également affiché. Ce qui justifie la dénonciation de l'offre, c'est l'opposition de Jacques Priol à « *toutes les politiques automatiques par la donnée* ». Il insiste en effet largement sur la qualité technique du produit « *hyper malin* » et sur celle de ces concepteurs qui sont « *super intelligents, super forts* ». Cela lui permet également de mettre en évidence sa propre capacité à reconnaître, à juger les qualités techniques d'un produit, tout en déplaçant les « cadres d'évaluation » (Bessy & Chauvin, 2013) de la qualité des offres privées.

Finalement, que l'on prenne le discours de Mathilde ou celui de Jacques Priol, il ressort que ce qui compte dans l'évaluation de la qualité des produits vendus aux collectivités, ce ne sont donc pas tant les propriétés techniques des outils ni leur capacité à répondre effectivement aux promesses qui ont été faites mais bien leurs effets sur l'action publique, à la fois sur ses objectifs et sur ses modes de production. De manière assez frappante, ces consultants ont tous deux fait référence aux parcours universitaires des « vendeurs ». Alors que Mathilde dénonce ceux « *qui sortent d'école de commerce* », Jacques Priol insiste sur le fait que ce sont « *des ingénieurs* ». Ce point permet de montrer que, dans le processus de production de cadres légitimes d'évaluation des offres du marché, c'est aussi l'identité des intermédiaires qui se joue. En considérant que les critères qui doivent prévaloir sont principalement liés aux enjeux politiques de l'action publique urbaine, les consultants légitiment, de manière plus ou moins consciente, leurs propres identités professionnelles.

Nous venons de voir que c'est avec la dévalorisation et la « critique » de certaines offres que les consultants donnent des gages sur leurs compétences de prescripteur. Ces procédés leur permettent de souligner leur expertise, de faire valoir leur indépendance, d'attester de leur neutralité et de leur désintéressement. Jacques Priol affirme ainsi qu'il « *scie la branche sur laquelle [il est] assis* » lorsqu'il dénonce le « *smart bullshit* », tout en admettant lui-même que « *c'est aussi pour ça que ça marche bien* » (entretien).

Les vendeurs peu scrupuleux font en effet peser un risque pour les collectivités mais menacent également la pérennité du marché. Mathilde explique ainsi que les acteurs publics urbains pourraient être découragés et « *ne plus rien faire* » (entretien). Les consultants jouent alors un rôle de « *gatekeeping* » (Suchman & Cahill, 1996), de contrôle d'accès au marché de l'action publique numérique. Ils participent à la sélection des prestataires et tentent de réduire les risques que pourraient générer des transactions incontrôlées et des échecs répétés. Le maintien des « promesses » du numérique passe par une rationalisation des offres privées autour de produits que les cabinets de conseil jugent efficaces, pertinents et vertueux.

En outre, cette critique permet de déplacer les promesses des outils numériques vers la « donnée » qui constitue, pour les consultants interrogés, le véritable enjeu. Mathieu Caps, le fondateur d'Innopublica résume parfaitement cela :

« Il y a un enjeu d'équilibre à trouver, être très vigilant avec ceux qui apportent des solutions et des technologies notamment, [et] être au contraire complètement sur l'opportunité qu'est la data »

Entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica

Dans cet extrait d'entretien, le fondateur montre la manière dont les consultants, en critiquant les produits numériques, peuvent déplacer les attentes des acteurs publics urbains. Les « promesses » des données sont ainsi construites sur les cendres de celles associées à la *smart city*.

1.3. Connaître le privé pour protéger le public ?

« Dans notre action on va chercher à systématiquement défendre les intérêts des acteurs publics dans des configurations où, aujourd'hui, pour être très clairs et lucides, les intérêts des acteurs publics et des différents intervenants ne sont pas

systématiquement convergents. Ils sont même parfois de manière assez systématique divergents. Donc c'est pour moi vraiment là le cœur du sujet, c'est de bien identifier ces convergences et ces divergences et de bien accompagner les acteurs publics au mieux de leurs intérêts. »

Entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist

Dans leur article « *Smart cities : des politiques numériques faiblement politisées ?* », Antoine Courmont et Maxime Vincent affirment que le déploiement du numérique « *repose sur un discours déterministe qui minore les enjeux politiques des technologies et minimise les intérêts spécifiques des acteurs qui portent les dispositifs techniques* » (2020). Cette observation générale rend assez mal compte de l'activité des cabinets de conseil que j'ai étudiés. En effet, pour justifier leur position d'intermédiaires, ceux-ci doivent convaincre de l'existence d'intérêts spécifiques et de la divergence de ces intérêts. Ils vendent en effet leur capacité à résoudre ces conflits. Il y a donc bien une activité stratégique des intermédiaires. En vendant leur capacité à ajuster les intérêts entre les acteurs publics et privés, ils doivent justifier que l'ajustement ne puisse se faire naturellement. Leur rôle de « *courtier* » (Nay & Smith, 2002) – consistant à négocier et construire des compromis - passe donc d'abord par la mise en évidence des divergences puis par des propositions permettant de les dépasser.

Ainsi, selon les consultants, les agents publics ne seraient ni en capacité de déceler ces divergences, ni *a fortiori* de les dépasser, en raison de leur mauvaise connaissance du monde privé. Il ne s'agit donc pas ici uniquement de critiquer le « solutionnisme technologique » mais d'expliquer que si ce modèle attire les acteurs publics c'est parce que ceux-ci ont une mauvaise compréhension des logiques propres aux mondes privés et une méconnaissance des modèles économiques des vendeurs de produits. C'est, au contraire, parce que les consultants connaissent le marché et sont capables de « lire » les offres et de les comprendre qu'ils auraient la capacité d'accompagner les acteurs publics de manière vertueuse et efficace. C'est leur connaissance du privé qui est nécessaire pour

protéger le public – et c’est cet argument qui justifie le maintien des liens avec les éditeurs de solutions⁸².

Nous l’avons vu, les clients qui ont choisi Numurba expliquent en grande partie leur choix par la connaissance du monde public qu’ils attribuent à Vincent C. et, par extension, au cabinet. Or, les cabinets de conseil légitiment également la qualité de leurs accompagnements par leur connaissance du monde privé. Au-delà des méconnaissances purement techniques ou « numériques », c’est parce que les clients publics ne connaîtraient pas le « privé » que celui-ci pourrait se jouer de lui. C’est dans l’identification des frottements entre les intérêts des différents acteurs que se situe « *le cœur du sujet* » (entretien Joël Gombin, co-fondateur Dataactivist). Pour « *bien accompagner* » des acteurs publics dans leur stratégie d’achat, il faut donc faire état d’« *une très fine connaissance de l’offre* », comme me l’explique Vincent C. :

« Pour apporter la meilleure réponse, le meilleur accompagnement aux collectivités territoriales, il faut avoir une très fine connaissance de l’offre dans son intégralité, publique et privée et moi je le note tous les jours [...]. Cette segmentation public-privé avec une méconnaissance du fonctionnement d’une entreprise privée et des modèles d’organisation et de fonctionnement et du modèle économique est un biais cognitif fort dans leur capacité à bien acheter. Et j’estime qu’une de nos valeurs ajoutées c’est d’être capable de décrypter les tendances du marché, tendances du marché dans le sens de comprendre les tendances des offres, les tendances des acteurs ou en tout cas d’en décrypter une partie, parce qu’on ne comprend jamais tout évidemment. Ou en tout cas d’être capable de décrypter correctement l’offre qui est faite aux collectivités. [...]. Si on veut bien les accompagner, il faut être sûr de parfaitement comprendre les sous-jacents des différentes offres du marché pour s’assurer de leur conformité partielle, parce qu’il

⁸² Soulignons que les observations réalisées dans le cas du cabinet Numurba et sur lesquelles je m’appuie dans les précédents développements peuvent ne pas se retrouver parfaitement dans les autres cabinets. En effet, je n’ai pas pu observer les pratiques dans ces cabinets et les fondateurs n’ont pas évoqué ces points.

ne faut jamais croire qu'il y a une conformité totale, aux enjeux et aux objectifs de la collectivité. »

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

Le fondateur de Numurba a largement insisté sur l'importance de cette connaissance du privé. Il note « *tous les jours* » la méconnaissance du monde privé par les acteurs publics, qui les conduit à mal sélectionner leurs prestataires. La méfiance et la vigilance que les consultants professent doit ainsi leur permettre de « *comprendre les sous-jacents* » même si elle ne peut garantir une « *conformité totale* » entre les intérêts spécifiques de l'acteur public et ceux des acteurs privés. Ce rôle professionnel peut être utilisé pour justifier l'existence de liens avec des acteurs privés du marché des solutions. J'ai indiqué précédemment que Vincent C. n'avait pas fait le même choix que Jacques Priol quant à son inclusion dans le marché de la ville d'Angers. Approché par plusieurs groupements, le fondateur décide de rejoindre un de ceux-ci. Je le questionne en entretien sur les raisons de ce choix :

« Alors l'appel d'offre d'Angers... Pour moi, c'était important qu'on participe à ce dossier. [...]. C'était presque aussi important de comprendre la machine de l'intérieur, comprendre comme se construisait une offre. Tu me diras c'était un billard à 5 bandes mais je fais quand même ça de temps en temps. Pour moi il était important d'être dans le cœur du réacteur et être capable - ne serait-ce que dans nos échanges avec d'autres collectivités, avec Dijon, Nice, Paris, Bordeaux - de leur dire comment évoluait ce marché sur lequel il y avait beaucoup de communication, sur lequel leurs élus étaient potentiellement interpellés et donc... Il est évident qu'en ayant participé à la consultation d'Angers, on était beaucoup plus au fait et beaucoup plus précis de la nature à la fois de l'AO [Appel d'Offres, ndlr], des exigences d'Angers et d'une partie de l'offre, parce qu'on connaissait une partie de l'offre de Bouygues, un peu moins celle des concurrents, encore qu'on avait quelques bribes au travers des échanges et du croisement d'informations. C'était important qu'on puisse être dans le dispositif et pas juste observateur extérieur »

Entretien Vincent C., fondateur Numurba

À partir de la même justification instrumentale - apporter le meilleur accompagnement aux collectivités - les deux directeurs de cabinet défendent deux positions opposées sur leur participation à la réponse au marché. Alors que Jacques Priol estime que cela se ferait au détriment de son indépendance, Vincent C. considère que « l'infiltration » dans ce marché lui permettrait de mieux comprendre le fonctionnement des acteurs privés et d'apporter des informations de première main à ses clients publics. L'association avec des acteurs privés, quand elle est ponctuelle, peut donc être valorisée comme une stratégie de réduction des incertitudes et de l'asymétrie d'information entre le public et le privé.

On observe ici une logique inverse à celle mise en évidence par Géry Deffontaines sur le conseil aux acteurs publics dans les PPP. Selon cet auteur, il y aurait un manque de rentabilité structurelle des missions de conseil au public mais dont l'objectif, pour les consultants serait ensuite de se « placer », grâce aux références publiques, auprès des groupements candidats aux appels d'offre au PPP. : *« L'équilibre économique de l'activité de conseil au PPP [Partenariat Public-Privé, ndlr] nécessite de compenser des missions d'assistance à la personne publique, déficitaires mais nécessaires pour l'acquisition de références et la crédibilité sur le marché, par le conseil aux groupements privés, bénéficiaire mais qui requiert justement ces références acquises de l'autre côté, et pour le consultant, de montrer qu'il est capable de parler au client public, afin éventuellement d'enrichir cette dimension technique d'une activité d'intermédiation avec la personne publique... ou avec les consultants de cette dernière. »* (Deffontaines 2013, p.425). Ici, ce sont davantage les missions menées avec les acteurs privés qui peuvent être « recyclées » auprès de leurs clients publics, qui constituent la principale cible de clientèle.

La connaissance du monde privé est également présentée comme nécessaire pour « faire aboutir » les projets politiques (Bataille, 2020). En effet, un risque important pour les acteurs publics réalisant un appel d'offre, est que celui-ci ne rencontre pas son « offre », soit en raison de demandes « déraisonnables » ou de prix trop faibles, ou alors parce que les fonctionnalités attendues d'un produit n'existent pas sur le marché. Les cabinets de conseil proposent de réduire ce risque en assurant de leur capacité à évaluer l'état du marché. Lorsque le cabinet Numurba répond à un appel d'offre portant sur un

accompagnement à la contractualisation avec un prestataire, il inclut ainsi systématiquement une phase de *sourcing*⁸³ résumée dans l'extrait suivant :

Encadré n° 5 : Présentation de la phase de sourcing dans une réponse à un appel d'offres

« Le sourcing des prestataires a pour objectif d'identifier les principaux acteurs afin de rendre l'appel d'offre visible à tous les potentiels prestataires intéressants pour favoriser l'atteinte des objectifs du projet. Dans cette étape, il s'agit de garantir à l'équipe projet de toucher les acteurs essentiels ciblés par la Région. Le sourcing permet d'obtenir certains avantages à court et long terme, notamment en termes de coûts, de ressources et de flexibilité [...]. La connaissance fine du groupement des acteurs de l'écosystème (startups et grands groupes) au travers de notre veille, notre activité et notre contribution à celui-ci (France Digital, French Tech, Syntec Numérique, Fabrique des mobilités, etc.) garantit à la Région de cibler les acteurs clefs pour chaque marché quel que soit le domaine. »

Source : réponse à appel d'offres réalisée par Numurba en 2017

Cette présentation montre comment la connaissance du privé fait partie des « arguments » avancés par le cabinet pour justifier la qualité de son accompagnement. C'est parce que le cabinet est inséré dans son « écosystème » que l'acteur public est assuré de cibler les « bons » acteurs. L'exercice de *sourcing* a pour objectif de rapprocher l'acteur public du marché avant sa publication. Cette phase est présentée comme primordiale face au risque de rendre le marché infructueux faute de candidat au marché ou faute d'adéquation des candidats avec la demande. Dans l'encadré, deux objectifs secondaires sont identifiés. Le premier est de faire connaître le marché aux acteurs, afin que ceux-ci y répondent. Le deuxième, qui est exprimé de manière plus implicite, est de confronter les « besoins » identifiés par l'acteur public à l'état du marché. Il s'agit alors de produire un cahier des charges suffisamment adapté aux offres présentes sur le marché pour que celui-ci trouve des candidats. Il ne faut pas que le cahier des charges soit « *hors sol* » (entretien Vincent C., fondateur Numurba). Dans ses travaux sur les consultants en PPP, Géry Deffontaines note que le rôle des consultants est de former des « *bons clients* »

⁸³ Concrètement, le *sourcing* renvoie à une phase de recherche et d'identification des offres présentes sur le marché en amont d'un achat.

en encadrant les demandes des acteurs publics pour que celles-ci soient « acceptables » pour le marché (2012 ; 2013). On aperçoit ici une même logique. La connaissance du privé et la réduction des divergences ne se jouent donc pas uniquement sur l'évolution des offres privées mais bien sur celle de la demande publique.

Cette connaissance du « privé » légitime également la veille, l'échange, avec des prestataires privés et rend plus poreuse la frontière que les consultants affirment ériger entre « eux » et les vendeurs de produits. Certains des consultants ayant été chargés de ces phases de *sourcing* ont d'ailleurs ressenti une forme de malaise. Zoé me raconte :

« Moi j'ai fait beaucoup de missions dans lesquelles j'ai fait beaucoup de sourcing donc des missions où je devais comprendre les offres, les fonctionnalités, les éditeurs, etc. ; et je pense que pour [Numurba] c'est intéressant parce que ça permet peut-être d'autant mieux d'aiguiller assez vite une collectivité. [...] Là où j'ai l'impression qu'il y a une forme de connivence entre eux et nous, ce sont les fois où (et je pense que c'est aussi pour ça qu'on fait ce travail de sourcing) on cultive ce lien avec les éditeurs. On fait venir des éditeurs de logiciels de solutions chez nous pour mieux les connaître, etc. C'est que ça marche dans les deux sens, les éditeurs espèrent que parfois nous on va pouvoir les pousser un peu mais d'un côté, et moi ça m'est déjà arrivé, un éditeur qui dit « Oui il y a telle collectivité-là qui est en train de lancer un marché parce qu'ils renouvellent leur GRU allez-y » et il me l'a dit lui-même hein : « entre nous, faut quand même qu'on se passe les bons plans ». Et après nous voilà, on va dans la collectivité et si on a le marché, il a été gagné par l'éditeur donc voilà... Donc je pense que c'est normal que Numurba connaisse bien l'offre qui existe parce que c'est aussi normal dans l'accompagnement des collectivités d'avoir ça mais après voilà, j'ai l'impression que parfois c'est un peu se passer le ballon. L'éditeur te fait une passe D [passe décisive, ndlr], toi tu refais une passe D. »

Entretien Zoé, consultante Numurba

Numurba reçoit assez régulièrement des éditeurs de solutions dans ses bureaux, que ce soit pour réaliser des démonstrations, des entretiens ou lors de soirées organisées par l'entreprise (carnet de terrain). Ces rencontres ont souvent lieu dans le cadre de phases de *sourcing* que je viens de présenter mais pas uniquement. Elles sont présentées comme des

moyens de mieux connaître l'offre pour réaliser les meilleurs accompagnements. Ces rencontres peuvent cependant également créer des liens interpersonnels qui peuvent être utilisés dans un objectif commercial. Il convient cependant de noter que je n'ai pas observé de « *pas de D* ». Au contraire, l'extrait tiré de son entretien montre plutôt que ces pratiques de don et de contre-don ne sont pas acceptables dans le cabinet Numurba. « L'entre-nous » que l'éditeur évoque entre en effet en conflit avec le « nous » coconstruit avec le public sur lequel se bâtit l'identité de l'entreprise. Toutefois, les logiques d'échange peuvent être plus subtiles et limiter ainsi la vigilance des consultants vis à vis des vendeurs de produits. C'est ce que démontre un extrait de mon entretien avec Mathilde :

« Quand on en a proposés, c'étaient des solutions d'acteurs parce qu'on connaissait, plus ou moins, leurs valeurs. On les avait vraiment rencontrés, ils avaient travaillé avec beaucoup de territoires, ça avait commencé à porter ces fruits, donc j'ai préconisé très peu de solutions.

Moi : *quelles boîtes par exemple ?*

[Nom de l'entreprise]. Ils étaient venus à la crémaillère ou au 3 ans. Après Nico avait pris un rendez-vous, on a mangé avec eux, ils nous ont présenté leur démarche. Et ce qui était intéressant, je trouvais, c'est que, vraiment, justement, ils prenaient un territoire, voire ils prenaient les préconisations d'un territoire qui avait fait le diagnostic et ils construisaient un truc sur mesure et donc y avait plein d'API [application programming interface, ndlr] très différentes. Ce n'était pas : « voici notre produit et voilà ce qu'on vend et puis oui si si, pour vous ça va super bien marcher » et donc moi j'avais apprécié ça. Après y avait des solutions plus dans le cadre de l'AMI [Appel à Manifestation d'Intérêt, ndlr] et donc [Nom d'une entreprise] démarche de participation des habitants qui contribue à l'observation du quartier, du territoire et donc ça fait de l'implication citoyenne et en plus ça fait de la connaissance partagée, donc ça c'était intéressant. On ne les a pas rencontrés mais on les a eus plusieurs fois au téléphone, [Simon], moi. Ils nous ont fait une présentation. Après il y avait une solution portée par une agence d'urba donc avec une vraie préoccupation que ça réponde mieux aux besoins du territoire, même si parfois ça a des limites. Mais, tu vois, il y a en a pas eu beaucoup »

Entretien Mathilde, consultante senior Numurba

Nous l'avons vu, Mathilde a particulièrement insisté, pendant tout l'entretien, sur sa réticence à conseiller aux collectivités de s'équiper de nouvelles solutions. Pour attester de cette façon de travailler, elle insiste sur le faible nombre de prestataires qu'elle a pu conseiller. Ce sont uniquement des « *solutions d'acteurs parce qu'on connaissait, plus ou moins, leurs valeurs* ». C'est donc paradoxalement en s'en défendant qu'elle atteste des liens qui peuvent exister entre les vendeurs de solutions et les consultants.

Le conseil centré sur l'aide au choix de solutions est affaire de convictions, d'état de la connaissance, de réputation des prestataires qui circulent dans le secteur de l'action publique. Se faire connaître et « bien voir » par un acteur du conseil peut ainsi ouvrir des portes. Cette porte d'entrée est évidemment bien comprise des éditeurs qui cherchent à développer des liens commerciaux ou interpersonnels. Il faut ainsi noter que la réalisation de *sourcing* et de *benchmark* de solutions privées est particulièrement aisée, les entreprises se rendant très rapidement disponibles. Le contraste avec la difficulté à obtenir des entretiens avec des collectivités est par ailleurs frappant. Cette stratégie peut s'avérer payante car, si les partenariats commerciaux sont frappés d'anathème à Numurba, il n'en est pas de même lorsque ces liens sont formés de manière plus subtile, si les consultants et les éditeurs « accrochent ». Les consultants peuvent alors être convaincus de la qualité des solutions vendues et les recommander aux collectivités. Ainsi, ils favorisent certaines offres privées sans que cela ne remette en cause, selon eux, leur indépendance.

2. Garder l'action publique : le conseil au service du marché

*« On est technophile et technocritique. On dénonce des choses.
On y va, ce n'est pas grave. »*

Jacques Priol

Dans la première section j'ai mis en évidence le rapport ambigu que les consultants interrogés entretiennent avec le marché des produits numériques. Ils insistent sur leur indépendance et leur méfiance envers les vendeurs de produits et sur leur fonction d'encadrement du marché. Ils affirment chercher à limiter la vente de produits et protéger les collectivités, contre elles-mêmes et contre les appétits commerciaux des vendeurs. Ils ne sont pas des « *vendeurs de tapis numériques* » pour reprendre l'expression de Mathilde

qui affirme en riant avoir « *réduit le marché* » lorsque je lui soumetts l’hypothèse que les activités des consultants participent au développement du marché des produits.

Toutefois, la barrière qu’ils mettent entre eux et les « autres » acteurs privés n’est jamais parfaitement étanche, ils ont besoin que ces acteurs existent et de les connaître pour justifier leurs accompagnements. Leurs discours et leurs pratiques sont les reflets de ces ambiguïtés. L’objectif de cette section, est donc de montrer que, malgré les récusations, et sans doute de manière inconsciente, les consultants sont *in fine* au service du marché des produits. Par leurs activités, ils « gardent » en effet les acteurs publics urbains dans une dynamique de numérisation.

Dans un premier temps, je m’appuie sur le récit d’une mission d’accompagnement que j’ai réalisée pour une région française. À travers ce récit, je cherche à montrer la manière dont les consultants « permettent » le marché des produits en participant à la réduction des incertitudes des acteurs publics urbains. Dans un second temps, je montre que les consultants contribuent, par les critiques qu’ils émettent sur le technocentrisme de la *smart city* et par leurs dénonciations de la « fracture territoriale », à « étendre » le marché des produits numériques.

2.1. La réduction (incertaine) des incertitudes

« Le problème, ce que nous disent les collectivités quand on les interroge, c’est : « on n’ose pas y aller ». Parce qu’il y a tellement d’offres qu’ils ne savent pas si c’est du lard ou du cochon »

Entretien directeur SI Banque des Territoires

L’une des raisons pour laquelle les sciences économiques se sont fortement intéressées aux asymétries d’informations et aux incertitudes qu’elles génèrent est que celles-ci peuvent constituer des freins aux transactions marchandes. Une tâche centrale des professionnels de marché consiste à limiter les incertitudes et à générer la confiance des consommateurs (Cochoy & Dubuisson-Quellier, 2000). Ils « équipent » le choix des clients afin que ceux-ci dépassent leur « *embarras du choix* » (Cochoy, 1999). Le travail des consultants en action publique numérique permet justement de générer la confiance des clients publics, et cela, de deux manières. D’une part, les consultants aident à limiter

les incertitudes des acteurs publics urbains dans la définition de leurs critères de choix. Plus précisément, ils vendent leur capacité à traduire une volonté politique parfois vague en programme politique, en objectifs et en instruments. Ils définissent ainsi le périmètre des choix des acteurs publics urbains. D'autre part, une fois ce périmètre défini, ils accompagnent les acteurs publics urbains dans leur sélection de l'outil et du prestataire qu'ils estiment capable de mettre effectivement en œuvre les objectifs qu'ils ont identifiés. Si les consultants sont donc au « service » du marché, c'est parce qu'ils sont chargés de la formalisation et de la précision de la demande qui permet aux acteurs publics de croire dans la capacité du « smart » à répondre aux attentes vagues qu'ils émettent.

Nous le verrons, cette réduction de l'incertitude ne permet cependant pas de l'annihiler complètement. Mais les cabinets de conseil la limitent suffisamment pour que l'échange entre vendeurs de produits et acteurs publics soit possible. C'est ce dont rend compte le récit qui suit.

Observation de terrain n°17 : Mission d'accompagnement d'une région française dans l'acquisition d'une plateforme de données 3D

La mission que je présente, concerne l'accompagnement d'une région française dans l'acquisition d'une plateforme de données 3D, dans le cadre d'un programme « smart ». Le programme est lancé en 2017 par la présidente de la région, suite à une visite à Singapour lors de laquelle elle est impressionnée par la plateforme 3D utilisée par la cité-État et qu'elle décide de « répliquer ». La présidente délègue la responsabilité du programme à un membre de son cabinet. Celui-ci s'appuie à son tour sur une jeune cheffe de projet de l'administration, qui ne travaille même pas à temps plein. Les ressources internes consacrées à la définition et au lancement d'un programme « stratégique », dont l'enveloppe est approximativement de 7 millions d'euros, sont donc extrêmement faibles. Le flou est par ailleurs presque total sur ce à quoi va consister le programme, la commande politique se résumant à la « 3D ». La région organise de premiers échanges avec de grands cabinets de conseil en amont du lancement du marché d'accompagnement pour commencer à préciser sa demande. Quelques temps auparavant, Vincent C. croise le membre du cabinet lors d'un événement. Ce dernier lui propose de participer à la concertation. Lors de celle-ci, le « discours » du fondateur de

Numurba semble séduire l'équipe de la région et le cabinet décide donc de tenter sa chance à la sortie de l'appel d'offre. Numurba le remporte.

Cette mission associe une vision politique très large et ambitieuse : « *inventer l'action publique de demain* » (entretien Antoine, directeur conseil Numurba) et un moyen : « la plateforme de données 3D ». Et personne ne sait très bien comment passer de l'un à l'autre. L'administration, accompagnée de Numurba, doit ainsi trouver un atterrissage opérationnel, administratif, à une commande politique vague. Or ce travail est très difficile : il n'y a pas d'accord au sein de l'organisation et le projet est confronté au relatif désintérêt d'une partie des directions et des agents de l'administration. En outre, lorsque la région se lance dans son programme « *smart* », les produits du marché sont pensés pour la gestion urbaine. Ils sont « adaptés » aux compétences des municipalités et des intercommunalités et traitent notamment de la gestion des réseaux urbains. Personne ne sait donc très bien la manière dont une région pourrait utiliser une plateforme 3D. La définition du besoin et des « cas d'utilisation »⁸⁴ de la plateforme est particulièrement malaisée. Lors des premiers échanges avec les éditeurs de plateforme, un seul cas d'utilisation nous est proposé par tous : « la mesure du taux d'ensoleillement des toitures pour la pose de panneaux solaires », si bien que nous commençons à lever les yeux au ciel à chaque fois qu'un nouvel éditeur l'évoque devant nous.

Pour préciser les contours du programme et ceux de la plateforme, Numurba est chargé de la réalisation d'un benchmark des plateformes existantes sur le marché afin de présenter différentes « options » à la région. Je suis chargée de la réalisation de ce *benchmark*. Or, je suis rapidement confrontée à des aspects techniques et à des interlocuteurs qui utilisent un vocabulaire que je ne maîtrise pas à l'époque. En clair, face aux éditeurs de plateforme me présentant leurs produits, je ne comprends rien. Antoine, le directeur conseil et un consultant sénior mènent les entretiens. Je suis chargée de prendre des notes pour réaliser des comptes rendus et ces notes sont finalement presque inutilisables car je ne suis pas capable de transcrire les propos des éditeurs. D'ailleurs, rapidement, je cesse d'en prendre et j'utilise principalement les

⁸⁴ Un cas d'utilisation, ou cas d'usage, est une manière d'utiliser un système pour un objectif précis.

informations disponibles sur internet. J’essaie tant bien que mal avec l’équipe technique de comprendre la distinction entre *back office* et *front office* et en quoi celle-ci diffère de celle qui oppose *back-end* et *front-end* par exemple. Pour cet apprentissage, je suis toutefois dans une situation relativement confortable. En effet, je ne suis pas directement en relation avec les clients et le cabinet me donne du temps pour me former et produire le travail attendu. Je suis également encadrée et aidée de manière ponctuelle. Pourtant, cette situation génère un sentiment d’illégitimité et d’embarras très inconfortable professionnellement et qui est sans doute très proche de celui que peuvent ressentir les agents publics face aux acteurs du numérique.

A la suite de ce *benchmark* et alors qu’il n’a pas permis d’obtenir un véritable arbitrage de la région, je suis chargée de produire une liste des spécifications fonctionnelles et techniques⁸⁵ qui peuvent être incluses dans une plateforme de données. Cette liste concerne les diverses « fonctionnalités » qui permettent la gestion, le traitement, la visualisation ou l’exploitation de données. Elle intègre également des impératifs plus techniques tels que la capacité à gérer des formats standards de données. L’objectif initial de ce recensement est d’arriver à une vision panoramique, la plus exhaustive possible des fonctionnalités que peut proposer une plateforme de données sans se limiter au cas de la région. Ce document a en effet pour vocation d’être réutilisé pour les futures missions et il l’a d’ailleurs été. Le cabinet « investit » donc de nombreuses ressources dans cette mission (voir chapitre 4). Les jours des consultants ne sont pas comptés et le temps passé à produire cette liste de fonctionnalités est très important. Concrètement, j’y passe plus de deux mois à temps complet. Ce temps nécessaire est également lié à mon profil : je viens de commencer et ce travail constitue en quelque sorte mon premier apprentissage professionnel. J’ai déjà décrit mes difficultés pour réaliser le benchmark et je dois dire que je ne suis pas plus à l’aise lors de la rédaction de cette liste. Comprendre ce que recouvre le terme de « fonctionnalité » est déjà une gageure. Grâce au temps qui m’est accordé et à l’accompagnement de

⁸⁵ Les spécifications fonctionnelles décrivent ce que la plateforme doit pouvoir faire, par exemple, « proposer des cartographies 3D » c’est l’équivalent de ce que je désigne par la suite de « fonctionnalités ». Les spécifications techniques quant à elle imposent des caractéristiques techniques comme des standards de données par exemple.

consultants plus expérimentés et techniques, je produis finalement une liste de plus de 160 fonctionnalités. Pour réaliser cette liste, je consulte de la documentation disponible sur internet. J'utilise principalement deux types de sources : des documents de type manuels plutôt théoriques expliquant quels types de fonctionnalités peuvent être attendus, et les documents promotionnels des éditeurs de plateformes : démonstrations ou explication des fonctionnalités⁸⁶. Malgré les difficultés rencontrées et en raison de « l'investissement » consenti par le cabinet, cette liste et le cahier des charges, dans lequel elle est notée, permettent de spécifier assez précisément les attentes de la région sur la plateforme. Les fonctionnalités sont de deux sortes : les fonctionnalités dites du « socle de la plateforme » c'est-à-dire des fonctionnalités génériques, qui ne sont pas liées à des utilisations particulières et sont « uniquement » mises à disposition des utilisateurs de la région (par exemple le fait que la plateforme puisse stocker des big data). Les autres sont les fonctionnalités des « cas d'utilisation » (qui seront par la suite désignés de « smart services ») c'est-à-dire qu'elles doivent déjà être organisées, « packagées », pour une utilisation précise telle que, par exemple, les mesures d'ensoleillement des toitures pour calculer l'efficacité de la pose de panneaux solaires, qui finit effectivement par être incluse dans le cahier des charges...

Finalement, la région ne réalise pas véritablement d'arbitrage et la quasi-totalité de ces fonctionnalités est incluse dans le cahier des charges. Il est par ailleurs très difficile d'identifier puis de définir les cas d'utilisation. Quelques semaines avant le lancement de la procédure de marché, l'un des cas d'utilisation ne contient aucune description. L'incapacité de la région à les déterminer crée en retour un blocage pour Numurba et son incapacité de construire un cahier des charges précis sur les usages prévus de la plateforme.

Face à ces difficultés la région prend deux décisions importantes. Premièrement, suivant les insistance de Numurba, la région décide enfin de renforcer son équipe interne. Elle recrute une directrice de programme qui arrive à la région quelques semaines avant le lancement de la procédure de marché. Deuxièmement, la région décide de changer sa stratégie d'achat et retient le format du dialogue compétitif. Ce

⁸⁶ Notons que ce deuxième type de source montre bien en quoi c'est l'état du marché, intermédié par les consultants, qui conditionne en partie le cadre des demandes faisables.

type de procédure de marché permet à un acteur public qui n'est pas capable de décrire précisément son besoin - mais qui sait que des offres existent sur le marché - de « coconstruire » avec les candidats le « programme fonctionnel » précisant ses demandes. Pour cette co-construction, la procédure prévoit plusieurs échanges entre le client et les vendeurs candidats. Ce cas convient quand le client public n'est pas en mesure de définir suffisamment précisément son besoin pour une passation de marché classique.

La forme du dialogue compétitif choisie est la suivante : après un premier envoi d'un programme fonctionnel très réduit, les groupements candidats envoient leur « candidature » qui est évaluée à partir de trois critères : la capacité financière, la capacité « technique » (les références) et la capacité professionnelle. À ce stade, les candidats ne présentent donc pas leur produit de vente ni l'offre qu'ils proposent mais tentent de prouver leur capacité à répondre au marché en justifiant de ressources humaines, techniques, financières et des références de marchés similaires. Trois groupements sont retenus. Une nouvelle version du programme fonctionnel beaucoup plus détaillée est envoyée à ces groupements qui soumettent leurs offres. L'arrivée de la directrice du programme a en effet permis d'obtenir le premier arbitrage sur les cas d'utilisation. Outre la présentation des attentes techniques, ce programme fonctionnel inclut également une part très importante de prestations d'« accompagnement au changement ». Le marché public intègre donc à la fois la livraison d'un dispositif technique et un accompagnement managérial. Pour répondre à ces demandes et présenter l'ensemble des compétences et références nécessaires, les groupements candidats incluent donc à la fois des cabinets de conseil et des éditeurs de logiciels. Après l'analyse des premières réponses des candidats, des auditions sont organisées. La région reçoit individuellement chaque groupement. Lors de ces auditions, les candidats présentent la première version de leurs offres et les capacités techniques de leurs outils. Ils sont invités à pointer les limites et les manques du programme fonctionnel, les imprécisions qui persistent. Les groupements peuvent donc également être « force de proposition » et proposer des ajouts éventuels, des possibilités qui n'auraient pas été déjà demandées par la région. Ces auditions doivent également permettre aux groupements de mieux comprendre les attentes et la « philosophie » du projet. À l'issue de ces auditions, une nouvelle version du programme fonctionnel est produite et envoyée. Les trois

groupements proposent une nouvelle version de leur mémoire technique. De nouvelles auditions sont organisées. Enfin la dernière version du programme est envoyée, et c'est à partir des réponses que la Région, avec l'aide de Numurba, effectue le choix du prestataire.

Il faut souligner que les pièces du marché ont été réalisées avec beaucoup de précisions afin de limiter les incertitudes des acheteurs⁸⁷. Pour effectuer l'analyse des offres le plus facilement et le plus « objectivement » possible, le cabinet produit un tableur qui recense l'ensemble des spécifications techniques et fonctionnelles ainsi que les prestations demandées aux candidats. Ces derniers doivent, outre rédiger leur programme, renseigner ce tableur et indiquer s'ils répondent totalement, en partie ou pas du tout aux demandes de prestations. Leurs réponses permettent ensuite de les noter de 1 à 3. En parallèle, le cabinet de conseil prépare une pondération de ces critères pour obtenir une « note » du produit technique en fonction de son ajustement aux demandes de la région. Cette pondération n'est pas connue des candidats et cette note n'est pas officielle. Elle n'apparaît pas dans le rapport d'appel d'offre mais permet, lors de l'évaluation collective des offres de donner une impression d'objectivité à la notation de l'offre et du produit. C'est moi qui suis chargée de réaliser l'évaluation des propositions à partir de cette grille.

Ces outils doivent permettre de limiter l'incertitude et l'arbitraire et, ce faisant, garantir de réaliser le « meilleur choix ». Soulignons cependant que le travail de notation repose largement sur l'honnêteté des candidats. La région et le cabinet de conseil n'ayant pas utilisé le produit technique proposé avant la contractualisation, ils doivent au moins en partie « faire confiance » aux candidats et l'incertitude ne peut donc complètement être levée.

Revenons sur le déroulement des opérations. Le premier tour des auditions se déroule en juin 2018. Outre les justifications précédemment données et « officielles »,

⁸⁷ Le fondateur a d'ailleurs été félicité pour la qualité du programme fonctionnel par la directrice d'un cabinet de conseil candidat. J'ai également vu la reprise de certains éléments dans un autre appel d'offre produit par ce même cabinet.

les auditions sont aussi en partie l'occasion pour la région et ses accompagnateurs de se « faire un avis » sur les candidats. C'est un moment au cours duquel se construisent, se renforcent ou bien se détériorent les réputations. Pendant cette épreuve, les consultants servent de point d'appui à la région pour conduire les candidats à se dévoiler. Il est d'ailleurs en partie espéré que leur présence limite les velléités supposées des groupements de « *se jouer de l'acteur public* » (entretien responsable modernisation région X). Le fondateur, le directeur conseil et moi-même sommes présents pour accompagner le déroulement des auditions. Avant l'arrivée des candidats, la mise en scène physique a été préparée. La directrice du programme nous indique nos places. Nous sommes une dizaine à faire face aux trois représentants de chacun des groupements qui vont se succéder. Physiquement, l'équipe de Numurba est placée à côté des agents de la région, à la gauche de la directrice du programme. La configuration physique met symboliquement en scène le face à face et les oppositions d'intérêts entre d'une part les groupements et d'autre part l'acteur public et son « partenaire ».

Pour illustrer dans quelle mesure les consultants peuvent servir de point d'appui aux agents publics, je présente une scène tirée de la première audition du premier candidat. Elle montre la capacité des consultants à parfois rétablir un équilibre entre client publics et vendeurs privés.

Le groupement dont il s'agit, a la particularité d'avoir déjà développé une plateforme 3D qui a été largement médiatisée et qui a d'ailleurs largement « inspiré » le projet de la région. Il a eu de nombreux échanges avec un des membres du cabinet politique de la présidente de la région en amont du marché et bénéficie *a priori* d'une position de favori. Cependant, les relations se sont progressivement distendues et, à mesure que le membre du cabinet est moins présent dans la définition du projet, ce lien privilégié prend fin. En outre, l'offre envoyée en amont de l'audition a déçu : le mémoire technique est trop générique et n'a pas pris en compte les spécificités de la région. Il manque de clarté sur les fonctionnalités véritablement intégrées dans la plateforme et de justification du prix affiché. Ce prix est d'ailleurs trop élevé par rapport au budget de la région. Enfin, la proposition inclut un contrat sur la propriété des données qui doit être signé spécifiquement avec l'entreprise éditrice du moteur 3D. Pour la responsable du service juridique, cela montre un candidat « *qui n'a pas très envie de travailler avec nous* » (carnet de terrain). La région est donc réservée voire inquiète face

à un candidat qui exprime de manière crue ses conditions autour d'un sujet qu'elle-même ne maîtrise pas bien (la propriété des données).

Les membres du groupement sont de grosses entreprises internationales qui ont développé des solutions techniques propriétaires⁸⁸ et onéreuses. Les représentants sont trois hommes, occupant des postes importants. Ils présentent des expériences internationales, donnent des « retours d'expériences » et se posent en sachants. Ils instaurent un sentiment de déséquilibre entre eux et les représentants de la région qui est palpable. Ils semblent si sûrs de la qualité de leur produit que l'audition ressemble à une démonstration de force.

Cette situation de déséquilibre est alors en partie renversée par Vincent C. Lors de l'audition, un des représentants du groupement affirme que la solution proposée est en partie en Open Source car elle s'appuie sur le *framework* Lutèce⁸⁹. Vincent C. l'interroge à ce propos en montrant sa perplexité et lui demande dans quelle forge⁹⁰ open source les briques développées à partir de ce *framework* sont déposées. Ce dépôt est en effet une étape nécessaire à l'utilisation de la brique technologique par d'autres acteurs. Un silence s'installe et nous ne recevons pas de réponse à cette question. Ni dans l'immédiat ni dans les compléments futurs que seront amenés à apporter les candidats. La directrice du programme lance un regard entendu à Vincent C, satisfaite de voir démontré l'apport de Numurba dans la négociation. Dans un cadre d'échanges assez déséquilibré dans lequel les prestataires connaissent leur solution tandis que les acteurs publics sont souvent contraints de faire confiance aux prestataires, l'intervention de Vincent C. rétablit un semblant d'équilibre en déstabilisant les candidats.

Cet exemple montre que l'apport des consultants n'est pas toujours anodin. Dans ce cas précis, l'expertise apportée par le cabinet connaisseur des modèles techniques et juridiques de l'open source permet de « démythifier » l'usage abusif du qualificatif open

⁸⁸ Propriétaire s'oppose ici à « ouverte » et aux solutions open source.

⁸⁹ Un framework désigne un ensemble d'outils et de composants logiciels qui sont à la base d'un logiciel ou d'une application. Le framework Lutèce est un framework Open Source développé principalement par la Mairie de Paris.

⁹⁰ Une forge est une plateforme informatique généralement utilisée pour héberger et gérer le code source de projets logiciels open source.

source. Surtout, il fait basculer la situation de l'échange. Soulignons néanmoins que, dans cette situation, Numurba est représenté par son fondateur, dont la légitimité à contester la parole des entreprises n'est à prouver ni pour lui ni pour ses interlocuteurs, ce qui est bien plus questionnable lorsque les consultants sont plus jeunes, moins expérimentés et bénéficient de peu de capital symbolique. Cet exemple permet également de montrer comment les acteurs privés éditeurs de solutions numériques peuvent effectivement tenter de se « jouer » d'un acteur public qui connaît parfois mal les modèles économiques, juridiques et techniques des produits numériques qui lui sont présentés.

Cet épisode est le seul à avoir donné lieu à une opposition aussi frontale. Cependant, lors de toutes les auditions, et bien qu'il n'ait pas lui-même réalisé d'analyse des offres, Vincent C. prend à cœur de questionner précisément les trois groupements candidats. Sa présence établit une forme d'équilibre dans les expertises et donc dans les échanges. Les travaux « critiques » portant sur la relation conseil ont montré que les consultants « *maîtrisent un ensemble de techniques et de savoir-faire de légitimation et de persuasion pour pouvoir en imposer face à leurs interlocuteurs* » (Poupeau, 2017). On voit ici que ces savoir-faire peuvent également être mis au service du client dans une situation de négociation. Or ce désamorçage des situations d'audition est important car, comme nous allons le voir, c'est aussi autour des « ressentis » des évaluateurs, de la région ou du cabinet, que se joue l'analyse des offres. Bien loin des règles officielles des marchés publics, les agents se demandent, aussi, avec qui ils se voient travailler.

Ces auditions donnent lieu à un *débriefing* avec les agents de la région présents, le directeur conseil de Numurba, une consultante stagiaire et moi. Les offres des trois groupements sont perçues comme très différentes, avec des points forts et faibles. Les critères de choix dépendent alors assez largement du « ressenti » des évaluateurs -les agents de la région et les consultants de Numurba. À titre d'exemple, l'image renvoyée par le premier groupement est mal reçue par les agents publics. La tentative de se poser en « sachants » incontestables, grâce à la mobilisation des expériences internationales, déplaît. Les représentants apparaissent assez peu « *sympathiques* ». La cheffe de projet souligne que, selon elle, ce serait plus difficile de convaincre les collectivités partenaires de la région de s'associer au projet avec un tel prestataire (carnet de terrain). Elle pense

que leur façon de faire et leur image peuvent déplaire. La solution paraît également « trop belle » pour les agents de la région. Cela se traduit par des prix de licences d'utilisation trop élevées et par une plus grande complexité d'utilisation. Elle serait plus difficile à prendre en main par les agents. Au contraire, le second groupement a présenté une solution moins « mature » et nécessitant de nombreux développements spécifiques, mais avec une approche semblant plus « partenariale » qui correspond à ce que souhaite développer la région. La présence du fondateur de l'entreprise éditrice de la plateforme à l'audition est prise comme le signe d'un engagement stratégique. Leur réponse et leur audition donnent l'impression d'« une vision » de la « région de demain » qui convainc en grande partie les agents. Enfin, le troisième groupement a présenté une solution davantage « sur étagère », c'est-à-dire qui est déjà en partie « packagée », éditée par une entreprise leadeuse du marché des plateformes de Système d'Information Géographique (SIG). La plateforme apparaît très complète et presque déjà en état de fonctionnement. Cependant, sa première réponse à l'appel d'offre était assez générique et n'apportait pas une « vision » du programme ce qui le dessert auprès des agents. Pour finir, et cela s'avère central, l'entreprise d'hébergement des données est une entreprise américaine ce qui laisse planer des doutes sur la sécurité des données. À l'issue de ce *débriefing*, chacun des agents et des représentants de Numurba présents fait part de sa préférence. C'est le deuxième groupement qui emporte la majorité des suffrages. Le premier n'en emportant aucun.

Lors de l'analyse finale des offres, les agents publics sont moins impliqués, à l'exception de la directrice du programme qui prend la main. Le choix se joue alors entre le deuxième et le troisième groupement. Le dernier candidat a, depuis la première réponse et l'audition, largement travaillé à convaincre de son ajustement à la volonté stratégique de la région et a complété la méthodologie par l'accompagnement à la transformation. Leur produit technique semble donc meilleur et, désormais, les prestations d'accompagnement et les « récits » des deux derniers groupements sont au coude à coude. Cependant, et malgré une demande explicite de la part de la région de proposer un hébergeur français, le troisième groupement propose toujours un hébergeur américain. Après une première analyse des offres, la directrice m'appelle. Nous tombons d'accord sur le fait que la troisième offre est meilleure. Elle décide pourtant de choisir

la seconde en raison de cette question d'hébergement. Il m'est alors demandé de faire correspondre la note attribuée aux groupements à ce choix.

Or ce choix présente un risque. Le deuxième groupement s'est « engagé » à ce que l'ensemble des fonctionnalités soit prêt au début du programme et la région doit le croire. La bonne note technique qui a été attribuée est fondée sur cet engagement du candidat et pas sur l'état actuel de la solution. L'incertitude est donc réelle sur la capacité des futurs prestataires à tenir leurs engagements. La mission de Numurba prend fin après cette contractualisation et nous n'assurons pas de suivi pour pouvoir juger de l'adéquation du choix. Néanmoins, les retours obtenus indirectement tendent à montrer que, si le travail d'accompagnement à la transformation réalisé est bon, la solution technique, elle, ne s'est effectivement pas montrée à la hauteur des attentes. Les « promesses » faites n'ont donc été que partiellement tenues.

Les consultants, comme les agents publics, sont soumis aux incertitudes des marchés de produits « *singuliers* » (Karpik, 2007) dont les qualités ne sont pas connues à l'avance. En cela ils ne sont que des prescripteurs imparfaits et certainement pas des garants absolus que le meilleur choix soit fait. L'influence du cabinet doit cependant être nuancée : c'est la directrice du programme qui acte le choix du second groupement. Soulignons de plus que le directeur conseil de Numurba avait indiqué que sa « préférence » allait à la solution plus mature et donc le troisième groupement, mais il n'a pas été suivi. Cependant, mon propre travail a pu permettre de favoriser le second groupement. Car si mon « influence » est difficile à mesurer et si ma position de jeune consultante ne me donne pas de poids symbolique, c'est moi qui ai réalisé l'analyse des offres la plus précise et notamment la notation technique des produits. Je « tiens le stylo » et cette position n'est jamais complètement neutre. Or, sans compétences techniques, j'ai eu tendance à favoriser des aspects plus « stratégiques » et de présentation de la « vision » des groupements. J'ai fait confiance aux groupements sur leurs promesses car en incapacité d'émettre des doutes sur les qualités techniques des produits. Malgré un travail très pointilleux de lecture et d'analyse des offres, je n'ai pas pu jouer un rôle de production de méfiance sur les aspects techniques qui pouvaient être attendus de la part d'un cabinet de conseil en action publique numérique. J'ai donc apporté des éléments de notes « objectivantes » qui ont pu soutenir les prétentions du

second groupement à tenir ses engagements. Dans des marchés complexes, intégrant à la fois l'accompagnement à la transformation et la livraison d'un produit technique non standardisé, les éléments de choix sont très divers et d'autres critères peuvent prendre le pas sur ceux de la qualité et de la maturité du produit. En recherchant la « démarche partenariale » et le partage d'une « vision », les éléments de choix deviennent plus vagues et les « ressentis » plus importants. Dans ce cadre, ce sont également les « *biais cognitifs dans la capacité à bien acheter* » (entretien Vincent C., fondateur Numurba) des consultants qui peuvent aussi affecter l'analyse des choix. En tout état de cause, si cette « connaissance du privé » dont se targuent les consultants ne suffit pas à faire disparaître totalement les incertitudes, elle les réduit cependant suffisamment pour permettre l'échange.

Antoine, le directeur conseil me rapporte d'ailleurs les retours positifs de la région sur l'accompagnement : « *Ils apprécient ce qu'on a fait et la manière dont on travaille. [la cheffe de projet], par exemple, elle disait : « Heureusement qu'on vous a choisi vous. Parce que je vois comment un cabinet de conseil travaille, jamais ce ne serait possible de mener le projet dans ces conditions-là ».* Nous, on a une capacité à s'adapter et c'est la manière dont on a fait le projet. En plus, vu le temps qu'on y a passé et le prix qu'on a fait payer... » (entretien Antoine, directeur conseil Numurba)

Dans ce long récit, j'ai essayé de mettre en évidence quatre points que je vais ici préciser. Premièrement, j'ai montré que le cabinet Numurba a permis à la région de dépasser son indécision d'origine et de réussir l'impossible tâche qui consiste à faire « atterrir » administrativement une vague volonté politique sans que les ressources internes allouées ne soient suffisantes. Deuxièmement, j'ai montré comment le cabinet travaille à « rassurer » la région à travers la production de dispositifs de confiance : programme fonctionnel précis, tableur, note « objectivante ». Troisièmement, j'ai montré que le cabinet permet à la collectivité d'avoir une place plus équilibrée dans sa négociation avec les acteurs privés. Enfin, j'ai mis l'accent sur les limites à la réduction des incertitudes. À travers le récit de mes propres difficultés et des errances du projet, j'ai décrit les incertitudes auxquelles les consultants sont souvent confrontés. Le cabinet ne parvient pas toujours à définir suffisamment la demande. En outre, il s'appuie sur des critères de sélection et des analyses imparfaites pour accompagner un choix finalement incertain.

Les cabinets vendent une capacité à « bien acheter ». Peut-être surtout, permettent-ils d'acheter. C'est en effet en réduisant les incertitudes de la demande qu'ils permettent au marché de se développer.

2.2. Étendre le marché par la critique

Pour comprendre le rôle des acteurs du conseil dans le développement du marché des produits numériques, il faut se pencher sur leurs pratiques professionnelles, les missions qu'ils mènent et les préconisations qu'ils réalisent. En effet, nous l'avons vu, ils n'assument pas véritablement ou pas complètement ce rôle de développeurs du marché. Je vais cependant montrer que leurs pratiques permettent in fine de développer, d'étendre le marché à différents types de collectivités et à différents domaines d'action. C'est en effet en proposant une vision « critique » de la smart city qu'ils participent à étendre le champ des cibles de la numérisation de l'action publique.

Dans le chapitre 5, j'ai commencé à montrer la manière dont les consultants pouvaient utiliser la « menace » présentée par les plateformes, pour justifier la mise en place de politiques publiques numériques. En particulier, j'ai indiqué comment la « critique » du capitalisme numérique et de ses effets sur les villes pouvait encourager le développement de la numérisation de l'action publique urbaine. Je me propose, dans cette section, de compléter cet argument.

Dans la lignée des travaux précurseurs de Viviana Zelizer (1983, 1994), plusieurs recherches en sociologie économique ont porté sur les liens entre morale et marché. Ces travaux montrent, entre autres, le rôle que peuvent jouer la critique, la « *contestation morale* » (Steiner & Trespeuch, 2014) et les processus de « *concernement* » (Cochoy, 2014) dans l'émergence et la transformation des marchés. Ils invitent donc à analyser le rôle des « *entrepreneurs de cause* » ou des « *entrepreneurs de morale* » (Becker, 1985) qui, en contestant le fonctionnement des marchés, tentent de le faire évoluer dans un sens qui favorisent leurs propres « intérêts ».

Les effets de l'activité des consultants interrogés dans le cadre de cette thèse peuvent également être analysés sous cet angle. Je vais donc, dans un premier temps, m'intéresser à la manière dont les consultants peuvent - en raison de leur remise en cause de la « *smart city technocentrée* » (entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica) -

participer à développer les domaines d'action publique ciblés par les marchés des produits numériques. Dans un second temps je montre que, en dénonçant les fractures territoriales et en tentant de les résoudre, ils participent à étendre la clientèle des produits numériques.

2.1.1. De l'opérationnalisation de la smart city à ses alternatives : le numérique contre le numérique

Dans le chapitre 3, j'ai montré qu'une partie des missions menées par Numurba consistait à accompagner la déclinaison opérationnelle du mot d'ordre de la *smart city*. Si une grande partie des responsables politiques locaux souhaitent se présenter comme « *smart* », ils ne savent pas en réalité la manière dont ils peuvent s'y prendre. La *smart city* s'apparente ainsi à une « *notion théorique* » que les consultants ont la charge de « *traduire* » (Petitimbert, 2018) et de décliner en projets concrets et réalisables. Lors de cet exercice de traduction, ils s'éloignent du modèle de la *smart city* 1.0 qui est, pour beaucoup de collectivités, à la fois peu attractif et trop onéreux. Les consultants favorisent donc plutôt une approche « *à petit pas* » (entretien Mathieux Caps, fondateur Innopublica). Cela les amène à favoriser des approches souvent « sectorialisées » des politiques urbaines numériques qui permettent d'insérer plus facilement les dispositifs techniques dans l'existant et sans remettre en cause le fonctionnement « siloté » des administrations municipales. C'est ce que me raconte Mathieu Caps, fondateur d'Innopublica lors de notre entretien :

« Je vous donne un exemple. Là je travaille pour un territoire, plutôt en maîtrise d'ouvrage sur la data et il y a une assistance à maîtrise d'ouvrage plutôt orientée sur la smart city. Et nous on est allé, et le client nous en sait gré, on est allé un petit peu, sans mettre en porte à faux, mais un peu modérer la vision du cabinet de conseil et des recommandations des cabinets de conseil sur la smart city, qu'on connaît bien aussi parce que parfois il nous arrive d'intervenir sur le sujet. La seule vision du cabinet de conseil sur la smart city était une vision éminemment globale et très technocentrée : la smart city c'est un hyperviseur, des capteurs et vous allez contrôler ça quoi [...]. Et [on a proposé] une autre approche où on va plutôt s'orienter sur plusieurs verticales, peut-être commencer par la mobilité, parce qu'il y a un sujet, et puis après par la jeunesse. [...] Plutôt penser aux usages, aux besoins immédiats et se concentrer là-dessus et de les aborder les uns après les autres. [...] plutôt qu'une vision globale et notamment à l'instar de ce qu'on entend

parler aujourd'hui à Dijon ou à Angers aussi. [...]. C'est aussi lié aux ressources humaines qu'on a, aux ressources financières qu'on peut avoir, la réalité aussi du territoire. On ne part pas du même endroit, quand je travaille avec Saint-Quentin-en-Yvelines où il y a 3/400 000 habitants, des pôles de compétences et puis des communes rurales de 30 000 habitants qui ont pourtant des ambitions quand même de territoire intelligent mais avec une autre réalité ».

Entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica

Dans ce long développement, le consultant insiste donc sur sa préférence pour une « *approche à petit pas* », moins technocentrée, plus incrémentale, qui part de certains secteurs d'action publique et qui se déploie progressivement. Il insiste sur le besoin de partir du territoire, de ses ressources pour construire une « *approche sur mesure* » (suite de l'entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica). Le discours est un écho parfait de l'approche également promue par Numurba.

Pourtant, l'extrait d'entretien montre que cette approche n'est pas défendue par tous les cabinets de conseil. Mathieu Caps met ainsi en évidence la manière dont il a « *nuancé* » l'approche vendue par un autre cabinet de conseil accompagnant également la collectivité cliente. Pour cet autre cabinet « *La seule vision [...] sur la smart city était une vision éminemment globale et très techno centrée : la smart city c'est un hyperviseur, des capteurs et vous allez contrôler ça* ». Je peux confirmer l'existence de différences entre les cabinets sur leurs « visions » de la *smart city*. J'ai en effet assisté à une présentation d'un consultant *smart city* d'une grande ESN qui associait également de manière naturelle *smart city* et hypervision (carnet de terrain). Au contraire, mes observations du cabinet Numurba me permettent d'affirmer que ce n'est pas la vision défendue par les consultants du cabinet. Il y a donc bien des variations dans les conceptions et les pratiques professionnelles des diverses organisations de conseil.

Malgré ces différences, cependant, les cabinets participent et accompagnent tous la numérisation de l'action publique. On peut même émettre l'hypothèse que les pratiques des cabinets satellites sont plus « efficaces » pour renforcer cette dynamique. En effet, le consultant note que « *le client [leur] sait gré* » de leur proposition alternative car, comme il le note, l'« *approche globale* » n'est pas adaptée aux collectivités disposant de ressources moindres (j'y reviendrai). Mais, l'approche « alternative » préconisée conduit à intégrer d'autres domaines d'action publique dans la dynamique de numérisation. Alors

que les projets d’hypervision incluent principalement la gestion des réseaux urbains ou de sécurité, les approches « sectorialisées » ou « *à petits pas* » permettent d’intégrer des domaines d’action divers. Mathieu Caps évoque ainsi la thématique de « *la jeunesse* » dont on perçoit effectivement mal comment ce domaine aurait pu être instrumenté par un hyperviseur. Ainsi, les consultants qui défendent pourtant une approche moins technocentrée participent activement à l’élargissement des domaines de politique urbaine ciblés par l’instrumentation numérique.

Un outil de capitalisation produit en interne par Numurba en 2019 est éloquent à cet égard. Intitulé « *benchmark* des solutions de villes intelligentes », il recense des « fiches projets » produites dans le cadre de diverses missions qui pourraient être réutilisées. Le sommaire présenté ci-dessous permet de montrer que les consultants sont, à la demande, capables d’identifier des « solutions » pour répondre à presque l’ensemble des problématiques urbaines, du développement économique à la démocratie participative.

Sommaire

Société	Qualité de vie	Aménagement Cadre de vie	Développement économique	Mobilité et Transports
Contre la fracture numérique - Couverture du territoire en THD (Très Haut Débit) - Réseaux d'initiative publique (RIP) - Charte de la téléphonie mobile Education - Sensibilisation autour du numérique - Formation numérique E-administration - Démarches en ligne - Guichet Unique - Gestion de la Relation Usager	Culture, sport, bien-être - Services de proximité - Outils de communication sur les services et événements proposés Santé - Services de proximité Sécurité - Vidéo surveillance - Cybersécurité	Conception et pilotage de la ville - Visualisation - Modélisation - Gestion des éléments connectés via un superviseur - CIM - Lampadaires hybrides LED Aménagement et gestion des espaces publics - Ilots de fraîcheur - Mobilier urbain intelligent	Ecosystème de l'innovation - Tiers lieux (coworking, télécentres, bâtiments totem...) - Economie circulaire (Monnaie locale, Consommation en circuits courts, Valorisation des déchets, Vente de seconde main) Tourisme - Visite immersive - Visualisation 3D - Réalité augmentée Agriculture urbaine - Micro-fermes urbaines - Permaculture - Jardins partagés - Exploitations agricoles hors-sol : fermes verticales, serres sur les toits,...	Smart parking Smart mobilité - Transport collectif connecté - Mobilité douce (vélo, marche) - Mobilité partagée (free floating ou covoiturage de courte distance) - Transport à la demande - Gouvernance des données pour optimiser les déplacements - Boulevards connectés Nouvelle motorisation - Véhicules autonomes - Electromobilité (bornes de recharge pour véhicules) et nouveaux carburants
Environnement	Energie et smart grids	Immobilier / Bâtiment	Démocratie participative	Data
Pollution - Circulation alternée - Infrastructures de tri - Carte stratégique Air Gestion des risques naturels et industriels - Normalisation Gestion des déchets - Collecte des déchets par aspiration pneumatique - Consigne	Production ENR urbaine - Méthanisation - Incinération déchets Grids énergétiques - Une gouvernance des données au service d'une gestion optimisée des flux et des fluides dans la ville - Réseaux de chaleur - ELD - Stockage Eclairage public	Efficacité/rénovation énergétique - Domotique - Outils BIM de modélisation des données des bâtiments Services à l'habitant Hybridation/modularité	Consultation citoyenne - Consultation numérique en ligne - Pétitions en ligne - Sondage collaboratif - Hackathon - Tiers-lieux Financement participatif - Crowdfunding	Data centers Plateforme de données SIG (système d'information géographique)

Figure 8 : Benchmark des solutions de villes intelligentes, Numurba

Cette sectorialisation du numérique urbain permet par ailleurs aux consultants de « choisir » les thématiques qu'ils veulent mettre en avant. J'ai indiqué dans le chapitre 5 que les consultants n'identifiaient pas réellement de « causes » à promouvoir absolument. Cette observation doit être désormais nuancée. En effet, certaines thématiques leur paraissent néanmoins plus vertueuses ou souhaitables que d'autres et les intéressent davantage. Ce sont en particulier celles qui concernent la participation citoyenne, l'environnement ou des mobilités. Les intérêts propres des consultants peuvent donc les encourager à intégrer ces thématiques dans leurs accompagnements des collectivités et à proposer des « solutions » numériques en lien avec ces thématiques. Or, en évoquant des domaines d'action variés et des solutions numériques qui le sont tout autant, ils participent à l'élargissement du marché des produits et soutiennent les prétentions du numérique à instrumenter tous types de politiques. En s'éloignant d'un type d'outil, les hyperviseurs,

et d'un type de modèle urbain, ils proposent des « alternatives » qui sont finalement autant d'entrées pour des dispositifs numériques dans l'action publique urbaine. C'est l'ambition qu'exprime clairement Raphaël lors de notre entretien :

« Moi je vois très bien qu'on pourrait rentrer par l'entrée développement durable, les grandes valeurs. Et donc on ne va pas forcément aller voir le DSI [directeur des systèmes d'information, ndlr], on va aller voir la direction du développement durable, cadre de vie etc. Et avec eux, on va réfléchir ensuite à la question du numérique parce qu'on est quand même dans ce truc là, mais pas directement aller voir le DSI [directeur des systèmes d'information, ndlr]. [...] Se diversifier ça peut être intéressant aussi et rentrer par autre chose ».

Entretien Raphaël, consultant Numurba

Ici, le consultant évoque une trajectoire possible - et selon lui souhaitable - du cabinet. Cet extrait d'entretien ne rend pas compte des stratégies commerciales effectivement poursuivies par Numurba. Ce qu'il démontre cependant, c'est que « l'attrait » des consultants pour des thématiques particulières et pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le numérique, peut les encourager à vouloir investir, par le numérique, ces thématiques.

L'analyse de la trajectoire de Bristol, m'a permis, avec Gilles Pinson et Andy Smith de noter que la « critique » de la *smart city* portée par les mouvements associatifs de la ville, ne remettait finalement pas en cause la numérisation de l'action publique mais cherchait à élargir les cibles des utilisateurs et les espaces de déploiement de ces outils (Laugaa et al., 2023). De la même manière, la bifurcation de la stratégie numérique barcelonaise décidée par Ada Colau n'a pas remis en cause l'usage du numérique mais l'a déplacé vers de nouvelles thématiques autour de la participation citoyenne, et vers des outils open source (March & Ribera-Fumaz, 2018). Ce mouvement ne remet pas en cause l'existence d'un marché de produits, bien qu'il puisse faire évoluer les acteurs qui le composent. La plateforme *Decidim*, lancée par la mairie de Barcelone, repose ainsi sur les contributions de plusieurs prestataires privés tels que Open source politics, une entreprise française. Il faut aussi souligner que la participation citoyenne a son marché numérique, la « *civic tech* » (Mazeaud & Nonjon, 2018), le « développement durable », la mobilité, l'économie circulaire, etc., également.

Ainsi, les visions « alternatives » de la *smart city* que peuvent éventuellement défendre les consultants ne remettent fondamentalement en cause ni le marché ni le numérique et peuvent permettre de développer l'un et l'autre. L'espace du choix est déplacé et il ne s'agit plus de se positionner sur « oui ou non au numérique » mais sur « quel numérique ? ». À titre d'illustration, « Demain la ville », blog de Bouygues immobilier, consacré aux problématiques urbaines, publie en 2021 une vidéo édifiante sur cette stratégie. La vidéo, intitulée « La Smart City est morte, vive la Smart City » présente toutes les limites et les critiques faites à la *smart city* et se conclut sur cette affirmation :

« Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit, évidemment il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain et considérer que le numérique ne servirait à rien. Le numérique peut apporter sa contribution dans plein de sujets urbains et je pense notamment aux outils de démocratie participative, aux outils collaboratifs qui permettent de réinventer les pratiques et les usages en donnant une vraie voix aux habitants et non pas en les considérant comme une machine à cracher de la donnée comme c'est le cas dans les visions de smart city très technocentrée ».

(Demain la ville, 2021)

Les approches « alternatives » et moins « technocentrées » sont ainsi pleinement compatibles avec un solutionnisme technologique latent, plus diffus et sur lequel les consultants eux-mêmes peuvent donc fermer les yeux. En outre, l'intérêt de ce type d'approche est qu'elle permet d'intégrer dans le marché des politiques urbaines numériques des collectivités qui n'auraient pas les ressources nécessaires pour se lancer dans des projets onéreux de *smart city* 1.0.

2.1.2. La smart city pour toutes les bourses : le marché de la réduction des « inégalités territoriales »

Dès 2016, avec la publication du guide *Smart City versus Stupid Village*, la Caisse des Dépôts et Consignations pose à l'agenda la question de l'inclusion des petites et moyennes collectivités françaises dans le marché de l'action publique numérique. Le guide commence par un propos introductif de Gabrielle Gauthey, directrice des investissements et du développement local qui affirme : « *Le concept de smart city,*

développé initialement par le marché et de nombreux acteurs industriels, a aujourd'hui le vent en poupe. Au-delà d'un effet de mode, ce mouvement rappelle l'importance de la « révolution numérique » à l'œuvre, qui impacte qu'elles le veuillent ou non toutes les collectivités – le numérique ayant déjà transformé profondément la société, les loisirs, le commerce, la manière de communiquer, les relations entre les partenaires de la ville (citoyens, entreprises, associations). L'heure n'est donc plus à l'hésitation. Il s'agit de savoir comment répondre à ces enjeux qui sont autant d'opportunités pour de nombreux territoires. Si le concept de *smart city* intéresse en premier lieu les grandes métropoles mondiales, c'est aussi une formidable opportunité pour les plus petites villes et leurs territoires qui, tout autant sinon plus que les autres, ont besoin de se saisir du numérique pour se développer. ». (Groupe Caisse des Dépôts, 2016, p.6). Dès 2016, certains acteurs publics et privés - tel que Numurba - dénoncent le développement des inégalités territoriales. Cette critique va justifier le lancement de programmes et d'offres spécifiquement adressés à aux collectivités de taille moyenne ou petite.

En effet, alors qu'à l'époque, ce sont principalement les grandes villes et métropoles qui développent des projets dits de *smart city*, la CDC se préoccupe des freins, financiers entre autres, qui limitent le développement de ceux-ci dans les collectivités plus petites et moins dotées en ressources. Maxime Vincent rappelle ainsi que les coûts des technologies « smart » sont largement inadaptés au budget des collectivités de taille modeste (Vincent, 2020). Cela n'a cependant pas empêché certaines villes moyennes de se saisir de cette notion. Achille Warnant (2022) et Maxime Vincent (2020) ont tous deux travaillé sur la manière dont les villes moyennes françaises avaient progressivement investi la thématique du numérique. Tous deux mettent en avant la manière dont la *smart city* est utilisée, dans ces territoires, comme un *label*, dans un objectif d'attractivité et de développement. Maxime Vincent (2020) formule l'hypothèse selon laquelle, en raison des coûts des dispositifs numériques, les villes moyennes ont, plus que les grandes villes, orienté leurs stratégies vers des logiques entrepreneuriales plutôt que vers la numérisation de l'action publique. Nevers, par exemple, accueille depuis 2018 le « Sommet International de l'Innovation en Villes Médianes » (SSIIM). Cette interprétation me semble questionnable. D'une part, certaines grandes villes, et peut-être toutes, ont défendu une vision entrepreneuriale de la *smart city* (Hollands, 2008). En France, c'est par exemple le cas de Bordeaux qui s'est lancé dans une politique « événementielle » autour de la notion (Laugaa et al., 2023). C'était également le cas de la ville de Barcelone

avant l'arrivée d'Ada Colau (March & Ribera-Fumaz, 2018). D'autre part, mes observations, confirmées par les entretiens, tendent plutôt à démontrer l'appétence des petites et moyennes collectivités pour la mise en place d'instruments numériques, que les consultants affirment d'ailleurs chercher à tempérer avec un succès parfois mitigé. Cependant, là où je rejoins Maxime Vincent (2020), c'est sur le constat que les contraintes financières sont effectivement un frein à l'adoption de programmes « globaux » et à l'acquisition d'outils onéreux de gestion urbaine par exemple. Les inégalités de ressources entre territoires ont donc bien un effet sur les types de projets numériques adoptés et sur les conditions dans lesquelles ces projets sont menés. C'est d'ailleurs sur cette piste que nous a amenés Mathieu Caps dans l'extrait d'entretien cité dans la sous-section précédente et c'est en cela que les cabinets de conseil satellites, en proposant des approches alternatives et plus « modestes » s'adaptent mieux au contexte de ces territoires.

La trajectoire commerciale de Numurba permet de rendre compte de l'inclusion progressive des petites et moyennes collectivités dans la numérisation de l'action publique. Alors que les premières missions menées par le cabinet avaient pour clients des grandes villes et des collectivités territoriales : Bordeaux, Toulouse, Paris, Région Ile-de-France etc., celles qui ont lieu après le début de l'année 2018 concernent un portefeuille de clients bien plus diversifié. Numurba accompagne alors les premières missions « feuille de route » dans des villes moyennes telles que Libourne, Pau, Montauban, etc. Pour investir ce nouveau marché, elle s'appuie largement sur l'action de la CDC.

La CDC joue en effet un rôle majeur dans le développement de l'usage des technologies numériques dans les petites et moyennes collectivités. Comme l'illustre le guide évoqué précédemment, c'est dès 2016 que la CDC s'empare du « problème » de la fracture numérique entre les collectivités françaises. Prenant acte de la limitation des ressources et du « retard » que prennent certains territoires, elle se donne pour mission d'inclure l'ensemble des collectivités françaises dans le « marché » de l'action publique numérique. Le cabinet Numurba perçoit rapidement l'enjeu pour le développement de ses activités. En contact avec la CDC, il s'associe en 2018 à la production d'une étude de marché de la *smart city* pour les petites et moyennes collectivités. Considérant que cette étude participe directement à l'extension de son propre marché, il co-finance celle-ci. Cette cible correspond en effet parfaitement au positionnement du cabinet sur la

mutualisation des ressources numériques à travers, Vincent C. l'espère, le développement d'outils *open source*.

Les ressources limitées des petites collectivités appellent en effet à la réduction des « tickets d'entrée » des projets numériques :

« Les petites collectivités n'auront jamais les moyens de mettre en place des plateformes big data comme Lyon, Nice ou même Dijon. Elles n'auront jamais les moyens les petites car les tickets d'entrée sont très chers. Une fois qu'on a ces plateformes il faut l'expertise pour les maintenir et puis on n'a toujours pas de cas d'usage donc il faut les développer. Donc vous voyez bien, développer ça pour une ville de 45 000 habitants qui a d'autres sujets à traiter et des budgets qui sont contraints, ça n'a pas de sens »

Entretien directeur SI Banques des Territoire

Les modèles économiques des acteurs privés, qui cherchent à vendre cher et plusieurs fois le même produit aux villes, ne sont pas adaptés à un marché dans lequel les clients sont des acteurs publics urbains impécunieux. Pour résoudre l'équation, deux types de stratégies coexistent. La première est une approche « modeste ». Elle consiste en la mise en place de projets légers peu coûteux. Dans le cadre de ces petites collectivités, le travail des consultants va davantage consister à identifier des projets précis et sur des thématiques spécifiques pouvant être rapidement mis en place et ce à moindre coût. La deuxième stratégie, qui est celle de la CDC est de « mettre en commun » les ressources numériques. Cette stratégie passe, de fait, par une standardisation des produits proposés. À propos d'une expérimentation menée par la CDC, le directeur SI de la Banque des territoires me raconte :

« Le but du jeu c'était de mener assez rapidement et de produire un objet utilisable et éventuellement si ça intéresse les collectivités d'envisager une industrialisation pas forcément avec la Caisse des Dépôts mais qui réponde à des besoins et puis de voir avec d'autres collectivités... si ça intéresse une collectivité y a pas de raison que les autres collectivités n'en bénéficient pas et donc, dans ce cadre-là, on se garde le droit de développer un outil qui puisse être diffusé à d'autres collectivités. »

Alors que l'ensemble des collectivités cherchent à mettre en place des projets « sur-mesure » et répondant à leurs spécificités, le directeur SI leur oppose le principe de réalité des finances publiques. Il me dit d'ailleurs en entretien que les problèmes rencontrés par les collectivités ne sont pas si spécifiques que ça. Le développement de produits « sur-étagère » et légèrement paramétrables est alors présenté comme un objectif central de la CDC, afin de résoudre les inégalités territoriales.

Les prestations de conseil peuvent également renforcer cette dynamique. J'ai mentionné le fait que Numurba tendait à favoriser, par ses pratiques d'investissement, les missions menées par les grandes collectivités. Ces choix sont certes liés à des calculs commerciaux mais ils peuvent également s'expliquer par la complexité des projets lancés par les collectivités, par les budgets alloués aux programmes et par le caractère « innovant » des demandes formulées par les acteurs publics urbains. Pour reprendre le cas du programme Action Cœurs de Ville lancé par la CDC et évoqué dans les chapitres 2 et 3, ce subventionnement des accompagnements de conseil peut générer des effets de « standardisation » des propositions et des accompagnements, en raison des forfaits vendus et de la répétition des missions. Dans le cas de Numurba, c'est le seul type de mission qui a bénéficié d'une forme de rationalisation cognitive à mesure de l'enchaînement des accompagnements. Les budgets restreints des petites et moyennes collectivités et leur arrivée plus tardive sur les sujets leur permettent de bénéficier d'accompagnements qui ont déjà connu une phase de rationalisation et « d'optimisation » (entretien Mathieu Caps, fondateur Innopublica).

Le cas des petites et moyennes collectivités illustre la manière dont la critique des inégalités territoriales peut se mettre au service du marché de la smart city, du conseil et des produits. Les cabinets que j'ai étudiés adaptent leurs offres aux spécificités de ces collectivités, ce qui permet d'étendre le marché des produits à cette cible de clientèle. Cette extension n'est cependant pas neutre. Elle génère des dynamiques de différenciation des offres, des accompagnements de conseil et des caractéristiques des produits. On retrouve ici l'hypothèse de Gilles Pinson et Hélène Reigner selon laquelle : « *entre différentes strates de ces hiérarchies [urbaines], c'est plus sûrement la différenciation qui est appelée à se renforcer.* » (Pinson & Reigner, 2012). Si les petites et moyennes

collectivités semblent bien en train de « rentrer » dans le marché des instruments numériques, ce n'est pas nécessairement dans la même « cour » que les grandes villes.

Conclusion du chapitre

En étudiant les liens entre les municipalités et les sociétés privées, Maxime Huré parle d'un « *comportement schizophrénique* » des acteurs publics urbains, « *orientés tantôt vers la collaboration, tantôt vers le contrôle et la concurrence* » (Huré, 2010). Ce chapitre a permis de montrer que cette conclusion pouvait facilement être reproduite pour définir les rapports entretenus entre les acteurs du conseil et les vendeurs de produits numériques.

Acteurs du conseil et vendeurs de solution sont positionnés sur des marchés « annexes », interconnectés certes, mais qui sont agis par des logiques qui leur sont propres. Maintenir une frontière entre ces mondes est au cœur du travail de légitimation des cabinets de conseil qui peuvent ainsi garantir les accompagnements les plus sincères aux acteurs publics urbains. Toutefois, cette frontière est éminemment poreuse. Le maintien de liens avec « l'offre » de produits peut être compris et présenté comme une manière de protéger les acteurs publics, de les conseiller le plus justement possible ou encore de leur assurer la meilleure offre. Cependant, nous l'avons vu, quelle que soit l'étendue revendiquée de leur connaissance du « privé », les cabinets ne peuvent réduire totalement les incertitudes du marché. Ils parviennent cependant à suffisamment limiter celles de leurs clients. Et, en renforçant la « demande », ils permettent aussi la survie de « l'offre ».

En outre, malgré les objections des consultants, le marché du conseil ne peut se maintenir sans un marché de produits qu'il lui revient alors d'encadrer. C'est pour cette raison que l'analyse des activités des cabinets de conseil ne peut manquer de conduire à observer qu'elles favorisent le développement de la vente de produits numériques. Certes, les cabinets limitent le développement de certains segments du marché. C'est le cas par exemple de celui de la sécurité urbaine numérique vu dans le chapitre 5, mais également celui des grands hyperviseurs urbains qui ne semblent pas avoir la faveur des consultants interrogés. Toutefois, il apparaît qu'ils contribuent aussi, à leur manière, au déploiement du numérique et de ses marchés.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'ambition de cette thèse était de rendre compte des effets des activités des « cabinets satellites » spécialisés dans l'accompagnement des gouvernements urbains sur le déploiement de la ville numérique, la transformation des politiques et de la gouvernance urbaine. La démarche proposée a consisté à articuler une analyse « interne » de ces organisations – à travers l'étude des discours de légitimation, de leurs productions de savoirs et d'expertises, des représentations des travailleurs et des modes d'organisation des cabinets -, avec une analyse « externe » - celle de leur insertion dans le champ des politiques urbaines et dans le marché de la ville numérique, et celle des pratiques professionnelles et commerciales et des effets de ces pratiques. Le choix d'une telle démarche m'a conduit à multiplier les angles de vue sur ces acteurs. Les différents chapitres sont donc autant d'entrées permettant, je l'espère, de rendre compte de toute la complexité de ces cabinets satellites et de l'ambiguïté des effets de leurs activités sur la manière dont les gouvernements urbains prennent en charge les enjeux posés par le numérique.

Dans cette conclusion, je reviens d'abord sur mes principaux résultats, avant de présenter ce que je pense être les principaux apports de ma thèse. Pour finir, je présente quelques éléments plus généraux de réflexion sur le sens et les effets des politiques urbaines numériques.

Dans la première partie, je me suis intéressée à la place des « acteurs intermédiaires » dans l'histoire et l'évolution des politiques urbaines numériques.

Le premier chapitre propose un retour historique sur l'informatisation des collectivités et l'évolution de l'industrie numérique. Ce retour permet de comprendre le poids des prestations informatiques dans les pratiques publiques d'externalisation. Il met en évidence l'importance d'acteurs « intermédiaires » souvent peu intégrés dans l'analyse des politiques numériques : les entreprises de services numériques. Le mot d'ordre de la *smart city* 1.0 tente de remettre en cause la place de ces acteurs. Les firmes technologiques proposent en effet des offres intégrées d'édition et de conseil aux collectivités. Or, on peut observer la résistance de l'espace intermédiaire des ESN et, finalement, l'émergence de nouveaux acteurs intermédiaires : les cabinets de conseil satellites qui proposent des expertises davantage politiques et urbaines que strictement techniques.

Le deuxième chapitre porte sur l'influence politique de ces acteurs à travers les effets de leurs activités sur la mise à l'agenda et la mise en administration de « l'enjeu » des données urbaines. Il montre que les cabinets de conseil participent à promouvoir la maîtrise publique des données et encouragent l'institutionnalisation d'une compétence data. Ce chapitre montre également que les savoirs privés occupent une place importante dans l'action publique numérique et qu'ils génèrent des effets de cadrage.

Dans la deuxième partie, l'analyse porte sur la particularité des cabinets de conseil « satellites ». Elle est l'occasion d'étudier à la fois l'insertion de ces cabinets dans le champ de l'action publique urbaine et, avec une approche plus interne, leurs caractéristiques organisationnelles.

Le troisième chapitre propose de « déspecifier » le regard porté sur les cabinets de conseil en les intégrant dans les systèmes d'acteurs gravitant autour des gouvernements urbains et impliqués dans la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines. J'y propose de distinguer deux fonctions pouvant être prises en charge par les cabinets de conseil, celles d'ordonnancement et d'exécution. Cette distinction m'a permis d'éclairer la manière dont les gouvernements urbains font usage des consultants. Les cabinets satellites étudiés, en raison de leur insertion dans le champ de l'urbain, de leur circulation dans les mondes de l'action publique et de l'expertise reconnue de leurs fondateurs, ont essentiellement une fonction d'ordonnancement. Ils accompagnent les acteurs publics urbains dans la définition, la conception et la déclinaison de nouvelles politiques publiques. Les fonctions d'exécution, davantage routinisées et stabilisées sont, au contraire, davantage confiées aux cabinets « généralistes ».

Avec le quatrième chapitre nous entrons dans l'une de ces organisations. J'y décris les motifs d'engagement professionnel de ses consultants et montre que certains cabinets de conseil sont perçus comme des espaces professionnels permettant de travailler « pour » le public sans subir les rigidités de la fonction et des organisations publiques. J'aborde ensuite la variabilité des pratiques professionnelles et des organisations du travail de conseil. Je m'appuie pour cela sur un cas très particulier : une petite structure de conseil finalement assez peu « spécialisée », positionnée sur un domaine émergent de l'action publique et composée de jeunes consultants. Au sein de cette organisation le manque de rationalisation du travail fait peser des risques sur la structure. Enfin, je montre que « les

valeurs d'intérêt général » mises en avant par les organisations peuvent fournir des ressources symboliques aux salariés pour contester les décisions managériales et économiques faites par « la direction ».

La troisième et dernière partie questionne la prétention de ces cabinets à défendre les intérêts du public contre les intérêts privés ainsi que les effets de cet affichage sur les pratiques professionnelles des consultants et les choix commerciaux des cabinets. Elle s'intéresse au travail d'autojustification produit par les consultants pour articuler positionnement éthique et pratiques professionnelles.

Le cinquième chapitre traite des valeurs affichées par les cabinets et de la manière dont elles se déclinent effectivement dans leurs activités. La particularité de ces cabinets est qu'ils ne remettent pas en cause le monopole des autorités publiques en matière d'énonciation de l'intérêt général et, au contraire, prétendent œuvrer à le restaurer. C'est donc finalement en opérant une fusion entre leurs propres intérêts et ceux du public qu'ils se pensent être, eux aussi, au service de l'intérêt général. À travers l'analyse de la mise à l'épreuve des « valeurs », je montre que celles-ci sont diluées dans le travail réel. Elles reprennent toutefois toute leur importance face à ce que les consultants considèrent comme leur « ligne rouge » éthique et idéologique et qui les conduit à tenter de limiter la mise à l'agenda de la sécurité numérique urbaine.

Enfin, le dernier chapitre analyse la manière dont les cabinets de conseil prennent en charge leur fonction d'intermédiation entre acteurs publics et privés et leur rôle de « prescripteurs ». Ce chapitre permet de mettre en évidence toute l'ambivalence du lien entre marché du conseil et marché des produits dans l'action publique numérique. Les consultants affichent leur méfiance face aux éditeurs de solutions numériques. Ils disent vouloir encadrer les activités de ces éditeurs et limiter la vente de produits numériques aux acteurs publics urbains. Cependant, consultants et éditeurs de solutions sont liés par un « intérêt supérieur » commun : le développement de la numérisation de l'action publique. Et je montre que finalement les « critiques » émises par les consultants orientent certes, mais aussi contribuent au développement du marché des produits.

À travers ces entrées, j'ai tenté de contribuer à trois types de conversations scientifiques.

En premier lieu, cette thèse m'a permis d'engager un dialogue avec les travaux scientifiques qui analysent le déploiement de la ville numérique et ses effets. Le principal apport est d'ordre empirique : les professionnels de la ville numérique sont encore mal connus et cette thèse permet d'enrichir les réflexions autour de leurs activités, de leur identité professionnelle, de leurs représentations et objectifs. Si la *smart city* 1.0 pouvait laisser présager la consécration d'une ville des ingénieurs, ceux-ci sont singulièrement absents de l'espace intermédiaire que j'ai observé. Au contraire, ce sont les professionnels de l'urbain et de l'action publique qui dominent et qui semblent en mesure d'influencer le cadrage de l'action publique numérique. En suivant des acteurs qui entrent ponctuellement dans les administrations mais qui gravitent constamment autour, on s'aperçoit qu'ils participent à faire circuler, parmi les gouvernements urbains, certaines catégories de l'entendement, un vocabulaire, des objectifs, des instruments, bref, des programmes d'action publique qui stabilisent progressivement la prise en charge des enjeux du numérique dans les villes. Les ressources qu'ils mobilisent pour ce faire sont nombreuses : capitaux d'expertises, relationnels, symboliques, etc. Ce travail permet également de rendre compte de l'émergence d'un nouveau « problème » de l'action publique numérique - la maîtrise publique des données et la « souveraineté » des acteurs publics – et d'observer comment les acteurs du conseil se proposent d'y répondre.

En deuxième lieu, ce travail contribue à l'analyse des identités et des fonctions des consultants et les effets de leurs activités sur l'action publique urbaine. Les cabinets qui font l'objet de ce travail se distinguent de diverses manières de ceux généralement étudiés par la littérature. La première spécificité est liée à leur domaine d'intervention - l'action publique numérique - et au faible niveau de stabilisation de celui-ci. La deuxième est d'ordre organisationnel. Ces cabinets sont de petite, voire de très petite taille, et d'une faible ancienneté. Cette thèse permet donc de mieux connaître ce type d'entités, très nombreuses dans le champ de l'action publique locale. De plus, cette thèse montre que ces cabinets peuvent exercer un véritable pouvoir sur le cadrage de l'action publique. Cela est lié, il me semble, au caractère émergent du secteur sur lequel ils interviennent. L'incertitude des acteurs publics est encore grande et ils s'en remettent plus facilement et plus souvent aux cabinets de conseil. Il m'a donc semblé nécessaire de qualifier la

fonction particulière que ces derniers occupent auprès des acteurs publics urbains. C'est ce que j'ai nommé fonction d'ordonnancement. En outre, pour rendre compte des spécificités de ces cabinets par rapport à leurs concurrents sur le secteur du numérique (les ESN notamment), j'ai proposé de les qualifier de « cabinets satellites ». Ces deux propositions ont pour objectif de participer à un travail de cumulativité du champ de recherche sur les cabinets de conseil en espérant que ces catégories puissent éclairer d'autres terrains que le mien.

Une des originalités de mon travail par rapport à la littérature est également d'avoir pris comme objet d'analyse les « valeurs » et les discours de justifications des consultants en posant comme hypothèse que ceux-ci pouvaient avoir des effets sur les pratiques commerciales et professionnelles de ces acteurs. Cette thèse tente ainsi d'élucider le paradoxe consistant à travailler dans le privé et à se présenter, pourtant, comme un rempart à la privatisation de la ville.

En troisième lieu, mon travail participe à l'étude des gouvernements urbains et aux modes de conception et de production de l'action publique urbaine. L'enquête réalisée montre que les « cabinets satellites » peuvent exercer, auprès des administrations urbaines, des fonctions centrales dans la production des politiques publiques : mise en réseaux, circulation de ressources cognitives, etc. L'observation des rapports que ces cabinets entretiennent avec les gouvernements urbains, leur identité et leurs pratiques professionnelles, me conduit ainsi à défendre leur rapprochement avec les satellites traditionnels des administrations urbaines : SEM, agences d'urbanisme, associations, etc. En outre, je montre que ces cabinets peuvent occuper une place nodale dans la gouvernance multi-niveau de l'action publique qui me semble encore insuffisamment prise en compte.

Cette thèse peut également se lire comme une invitation à questionner l'engouement pour « les données », exprimé par les consultants que j'ai étudiés, certains agents des collectivités et même certains chercheurs travaillant sur les questions numériques. Ces acteurs partagent l'idée que les données constituent un enjeu central et une ressource fondamentale de l'action publique et de la gouvernance urbaine. Leur position pourrait se résumer par cette formule : qui maîtrise les données urbaines, maîtrisera le territoire.

C'est cette position qu'exprime Antoine Courmont dans la conclusion de sa propre thèse. Il y annonce : « *au travers du gouvernement des données, c'est la capacité de l'acteur public à gouverner la ville à l'ère du numérique qui est en jeu* » (2016, p.386).

J'ai pu observer que son diagnostic est devenu une conception collectivement partagée dans le champ de l'action publique urbaine qui génère des effets politiques et marchands indéniables : les administrations se transforment, des programmes d'action publique sont lancés et des acteurs privés se positionnent sur la question. Les données me semblent donc bien être devenues un enjeu d'action publique et leur « maîtrise » un problème que se posent les gouvernements urbains.

Face à l'arrivée des plateformes numériques et aux « désordres » qu'elles entraînent dans les villes, les gouvernements urbains cherchent à renforcer leur propre pouvoir informationnel, à produire de nouvelles données et à contrôler celles produites par les acteurs privés. Pour autant, ce qui paraît moins clair, c'est la manière dont les données accumulées pourraient permettre aux gouvernements urbains de résoudre les problèmes auxquels les villes sont confrontées. Les ressources nécessaires au gouvernement des villes, à la conception et à la production de nouvelles politiques publiques, sont plurielles. Elles ne se résument pas à une accumulation de « savoirs » ou à la recherche sans fin d'une exhaustivité des connaissances qui serait rendue possible par l'exploitation des données.

Finalement, si les technologies numériques constituent souvent de fausses solutions, « la maîtrise des données » n'est-elle pas aussi, régulièrement, un faux problème ? Prenons le cas de Waze. Antoine Courmont (2018) montre que les agents publics peuvent encadrer les effets de la plateforme en intervenant sur les données exploitées par le calcul d'itinéraire. Cet exemple permet au chercheur de défendre l'idée que, pour conserver une certaine capacité d'action, les gouvernements doivent maîtriser les données exploitées par les plateformes numériques. Pourtant, la réaction des gouvernements urbains face à Waze devrait frapper par sa modestie.

En effet, le « problème » de Waze, n'est-il pas, plutôt, celui de la congestion et de l'inadaptation des infrastructures routières face à l'explosion des mobilités motorisées individuelles ? De la même manière : le problème d'Airbnb, n'est-il pas le problème des inégalités de logement ? Celui de Uber et de Deliveroo, celui de l'encadrement du travail ?

En cela, la focalisation sur le problème des données n'est-il pas finalement le signe d'un abandon, ou d'une incapacité, de la puissance publique à adresser les problèmes structurels du territoire et à réguler véritablement le capitalisme ?

BIBLIOGRAPHIE

- Abiker, D. (1996). *Les consultants dans les collectivités locales*. LGDJ.
- Akinyemi, A., & Houtin, L. (2021). *S'approprier les nouvelles méthodes de recrutement : Tests de personnalité, escape games, serious games, IA*. Dunod.
- Alauzen, M. (2019). Plis et replis de l'État plateforme. Enquête sur la modernisation des services publics en France [Thèse de doctorat, Paris Sciences et Lettres].
- Aldhuy, J., & Orillard, C. (2023). Économie mixte et aménagement urbain au xxe siècles. Une histoire balisée, mais un champ à explorer. *Histoire urbaine*, 68(3), 5-15.
- Algan, Y., & Cazenave, T. (2016). *l'Etat en mode startup. Le nouvel âge de l'action publique*. EYROLLES.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2004). Interfaces of control. Technocratic and socio-ideological control in a global management consultancy firm. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3), 423-444.
- Ansaloni, M., & Smith, A. (2017). Des marchés au service de l'État ? *Gouvernement et action publique*, VOL. 6(4), 9-28.
- Aron, M., & Michel-Aguirre, C. (2022). *Les Infiltrés—Comment les cabinets de conseil ont pris le contrôle de l'État*. Allary.
- Artioli, F. (2018). *Digital platforms and cities : A literature review for urban research* (Working Papers n° 01). Sciences Po Paris.
- Artioli, F. (2020). *La gouvernance urbaine à l'épreuve d'Airbnb. Locations de courte durée et groupes d'intérêt à Milan*. PUCA.
- Artioli, F., Aguilera, T., & Colomb, C. (2019). Les villes contre Airbnb ? Locations meublées de courte durée, plateformes numériques et gouvernance urbaine. In A. Courmont & P. Le Gales, *Gouverner la ville numérique*.
- Assassi, É. (2022). *Un phénomène tentaculaire : L'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques—Auditions—Sénat* (578).

- Attour, A., & Longhi, C. (2014). Développement de l'administration électronique par les communes françaises : Éléments pour une typologie raisonnée. *Geographie, économie, société*, Vol. 16(1), 5-32.
- Audouze, F., Bellec, J., Dréan, G., Figer, J.-P., Genuys, F., Jousset, G., Perret, J.-F., Picard, P., Raiman, J., Raimond, J.-F., Rocher, M., Rouilly, Y., Stéfani, B., & Segrestin, B. (2005). Le positionnement des SSII, une question toujours d'actualité. *Entreprises et histoire*, 40(3).
- Aurigi, A., & Odendaal, N. (2022). From “Smart in the Box” to “Smart in the City” : Rethinking the Socially Sustainable Smart City in Context. In L. Mora, M. Deakin, X. Zhang, M. Batty, M. de Jong, & F. P. Appio, *Sustainable Smart City Transitions*. Routledge.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Balme, R. (1987). La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue. *Revue française de sociologie*, 28(4), 601-639.
- Banque des territoires. (2021). *Les données au service de la revitalisation des centres-villes. Retours d'expérience*.
- Banque des territoires, & Groupe La Poste. (2022). *Data, Intelligence artificielle et cybersécurité* [Note de conjoncture].
- Baraud-Serfaty, I. (2011). La nouvelle privatisation des villes. *Esprit* (3-4), 149-167.
- Barry, J. M., & Pollman, E. (2016). Regulatory Entrepreneurship. *SSRN Electronic Journal*.
- Bataille, N. (2020). *Experts et consultants au service de l'action publique locale : Une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée* [Thèse de doctorat, Université de Tours]
- Bataille, N. (2021). L'ingénierie privée en aménagement et urbanisme : Une prothèse de l'ingénierie publique ? *Métropolitiques*.

- Bataille, N., & Lacroix, G. (2018). Standardisation de la conception et sur mesure organisationnel. La sous-traitance de l'ingénierie urbaine. *Les Annales de la recherche urbaine*, 113(1), 24-35.
- Batty, M. (2013). *The New Science of Cities*. MIT Press.
- Baudot, P.-Y. (2009). *La formation de l'administrateur français à l'informatique au début des années 1960*.
- Baudot, P.-Y. (2013). L'informatique aux informaticiens. Sélection des acteurs, définition de l'instrument et politisation de l'informatique administrative. France, 1966-1975. In G. Massardier & G. Le Naour, *L'action publique sélective*.
- Baudot, P.-Y., Marrel, G., & Nonjon, M. (2015). Encore une révolution informatique ? Open et big data dans les organisations administratives. *Informations sociales*, n° 191(5), 8-18.
- Béal, V. (2010). Gouverner l'environnement dans les villes européennes : Des configurations d'acteurs restructurées pour la production des politiques urbaines. *Sociologie du travail*, 52(4).
- Becker, H. S. (1985). *Outsiders : Etudes de sociologie de la déviance* ((éd. originale 1963)). Editions Métailié.
- Belorgey, N. (2010). *L'hôpital sous pression*. La Découverte.
- Belorgey, N., & Pierru, F. (2017). Une « consultocratie » hospitalière ? Les consultants, courtiers de la réforme du système de santé. *Les Tribunes de la santé*, 55(2), 45-57.
- Bendjador, Y. (2007). *Les agences d'urbanisme en France métropolitaine : Des outils évolutifs ?* [Thèse de doctorat, Tours].
- Benghozi, P.-J., & Paris, T. (2003). De l'intermédiation à la prescription : Le cas de la télévision. *Revue française de gestion*, 142(1), 205-227.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1986). *La construction sociale de la réalité*. Méridiens Klincksieck.
- Bergeron, H., Castel, P., & Nouguez, É. (2011). Un entrepreneur privé de politique publique. *Revue française de science politique*, Vol. 61(2), 201-229.

- Bernard, S. (2023). *UberUsés : Le capitalisme racial de plateforme à Paris, Londres et Montréal*. PUF.
- Bernardin, S. (2018). De l'audace technique à la conformation politique ? Quelques hypothèses de retour de la Silicon Valley. *Quaderni*, n° 96(2), 43-57.
- Bernardin, S., & Jeannot, G. (2019). La ville intelligente sans les villes ? : Interopérabilité, ouvertures et maîtrise des données publiques au sein des administrations municipales. *Réseaux*, N°218(6), 9.
- Berrebi-Hoffmann, I. (2006). Les consultants et informaticiens. *Revue française de gestion*, n° 168-169(9), 157-176.
- Bertran, M.-G. (2020). La place des logiciels libres et open source dans les nouvelles politiques du numérique en Russie. *Hérodote*, 177-178(2-3), 235-252.
- Bertrand, R. (2023). *Le numérique porte conseil ? Les consultants en Intelligence Artificielle dans la fabrique du capitalisme numérique* [Thèse de doctorat, Université Paris sciences et lettres].
- Bessy, C., & Chauvin, P.-M. (2013). The Power of Market Intermediaries : From Information to Valuation Processes. *Valuation Studies*, 1(1), 83-117.
- Bessy, C., & Chauvin, P.-M. (2014). Intermédiaires de marché. In *Dictionnaire sociologique de l'entrepreneuriat* (p. 361-379). Presses de Sciences Po.
- Bessy, C., & Chauvin, P.-M. (2014). Marché de biens symboliques et intermédiaires. In L. Jeanpierre & O. Roueff, *La culture et ses intermédiaires : Dans les arts, le numérique et les industries créatives*. Archives contemporaines.
- Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses Universitaires de France
- Biau, V., Fenker, M., & Macaire, E. (2013). L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question. *Cahiers RAMAU*, 6.
- Birnbaum, P. (1977). *Les sommets de l'Etat*. Les éditions du seuil.

- Bloch-Lainé, F. (1994). Identifier les associations de service social. *recma*, n° 251.
- Boltanski, L., & Chiapello, È. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Gallimard.
- Bonaccorsi, J., & Nonjon, M. (2012). « La participation en kit » : L’horizon funèbre de l’idéal participatif. *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 79, Article 79.
- Bonelli, L. (2009). Quand les consultants se saisissent de la sécurité urbaine. *Savoir/Agir*, 9(3), 17-28.
- Bonelli, L. (2017). Entrepreneurs de cause et construction sociale des menaces. In S. Caillaud, V. Bonnot, & E. Drozda-Senkowska, *Menaces sociales et environnementales : Repenser la société des risques* (p. 43-55). Presses universitaires de Rennes.
- Bonin, H. (1988). L’informatique française en quête d’entrepreneurs et de marchés (1963-1983). *Revue Historique*, 280(1 (567)), 53-89.
- Borraz, O. (1998). *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*. Presses universitaires de Rennes.
- Borraz, O. (2000). Le gouvernement municipal en France. Un modèle d’intégration en recomposition. *Pôle Sud*, 13(1), 11-26.
- Bory, A. (2013). Le bénévolat d’entreprise en France. Une rencontre du privé et du public sous influences étasuniennes. *Travail et emploi*, 133(1), 53-62.
- Bory, A., & Lochard, Y. (2009). La responsabilité sociale des entreprises : Un cheval de Troie politique ? *Sociologies pratiques*, 18(1), 39-50.
- Bosvieux-Onyekwelu, C. (2020a). *Croire en l’État—Une genèse de l’idée de service public en France*. Editions du Croquant.
- Bosvieux-Onyekwelu, C. (2020b). Profit, temps d’emploi et plus-value morale—Le travail pro bono dans les multinationales du droit en France. *Socio-économie du travail 2019 – 2*, n° 6. *Tant de capital, temps de travail ?* 187-212.
- Bosvieux-Onyekwelu, C. (2021). Le public en faire-valoir. La sélection des bénéficiaires du pro bono par les multinationales du droit en France et aux États-Unis. *Sociétés contemporaines*, 123(3), 111-134.

- Bosvieux-Onyekwelu, C., & Boussard, V. (2022). Moraliser le capitalisme ou capitaliser sur la morale ? *Actes de la recherche en sciences sociales*, 241(1), 4-15.
- Botero Arcila, B., & Groza, T. (2023). *The New Law of the European Data Market: Demystifying the European Data Strategy* (Working paper n° 4580036).
- Boucher, M. (2019). Expertise. In *Dictionnaire des politiques publiques : Vol. 5e éd.* (p. 256-263). Presses de Sciences Po.
- Boullier, D. (2019). *Sociologie du numérique*. Armand Colin.
- Bourdieu, P. (2022). *L'Intérêt au désintéressement : Cours au Collège de France*. SEUIL.
- Bourgoin, A. (2013a). *Le conseil en management à l'épreuve de sa mise en valeur : Une étude empirique* [Thèse de doctorat, Paris, ENMP].
- Bourgoin, A. (2013b). *Le conseil en management à l'épreuve de sa mise en valeur : Une étude empirique* [Thèse de doctorat, École Nationale Supérieure des Mines de Paris].
- Boussard, V. (2009). Les consultants au coeur des interdépendances de l'espace de la gestion. *Cahiers internationaux de sociologie*, 126(1), 99-113.
- Boussard, V. (2014). Professionnalisation, mode d'emploi. Pistes d'analyses des modalités de professionnalisation contemporaines". *Travail, Emploi, Formation*, 11, 73-88.
- Boyle, J. (2003). The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain. *Law and Contemporary Problems*, 66(1 & 2).
- Braud, P. (2014). *Sociologie politique*, (11e édition). LGDJ
- Bret, C. (2005). L'histoire des 40 premières années des SSII en France à travers leurs hommes et leurs activités. *Entreprises et histoire*, 40(3), 9-14.
- Breton, P. (1990). *Une histoire de l'informatique*. Seuil.
- Broca, S. (2021). Communs et capitalisme numérique : Histoire d'un antagonisme et de quelques affinités électives. *Terminal*, 130.

- Broca, S., & Coriat, B. (2015). Le logiciel libre et les communs : Deux formes de résistance et d'alternative à l'exclusivisme propriétaire. *Revue internationale de droit économique*, t. XXIX(3), 265.
- Bullich, V. (2016). Big Data : Stratégies industrielles et économie de la promesse. In *La comunicazione multipla. Media, piattaforme digitali, Over the Top, Big Data*.
- Caillosse, J., Le Galès, P., & Loncle-Moriceau, P. (1997). Les SEML: outils de quelle action publique ? In F. Godard, *Le gouvernement des villes—Territoire et pouvoir* (Descartes&Cie, p. 288).
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain—Essai sur la démocratie technique*. Seuil.
- Campbell-Kelly, M., & Garcia-Swartz, D. D. (2015). *From Mainframes to Smartphones : A History of the International Computer Industry* (Illustrated edition). Harvard University Press.
- Carvalho, L. (2015). Smart cities from scratch? A socio-technical perspective. *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 8.
- Casilli, A. A. (2019). *En attendant les robots : Enquête sur le travail du clic*. Éditions du Seuil.
- Cefaï, D. (2003). *L'engagement ethnographique*. Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Cerema. (2022). *L'accord-cadre*. Cerema.fr.
- Chambon, J.-B. (2021). *Ce que les données de signalement font aux pouvoirs urbains Enquête sur l'application DansMaRue de la Ville de Paris* (Working Paper n°2). Sciences Po.
- Champy, F., & Israël, L. (2009). Professions et engagement public. *Sociétés contemporaines*, 73(1), 7-19.
- Cherif, A. (2014). Introduction des nouvelles technologies et changements organisationnels au sein du ministère français des Finances : L'exemple de la mécanographie (des années 1930 aux années 1970). *ESKA*, 2(75).

- Chevallier, J. (1975). L'intérêt général dans l'Administration française. *International Review of Administrative Sciences*, 41(4), 325-350.
- Chouaieb, A. (2011). Pour une relecture du fonctionnement de la mémoire organisationnelle dans l'entreprise. *Humanisme et Entreprise*, 302(2), 45-60.
- Clark, T., & Salaman, G. (1996). Telling tales : Management consultancy as the art of story telling. *Metaphor and Organizations*, 166-184.
- Claude, V. (2006a). De « l'ensemble » à la ville : Flottements des années 1960 et puissance de « l'extra-territorialité ». *Histoire urbaine*, 17(3), 27-45.
- Claude, V. (2006b). *Faire la ville : Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*. Parenthèses Editions.
- Claudine Panchetti. (1979). *L'ordinateur et la gestion communale* (Editions du Moniteur).
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building* (Allyn and Bacon).
- Cochoy, F. (1999). « De l'embarras du choix au conditionnement du marché. Vers une socio-économie de la décision ». *Cahiers internationaux de sociologie*, 106, 145-173.
- Cochoy, F. (2014). Concerned markets : Facing the future, beyond 'interested' and 'contested' markets. In S. Geiger, D. Harrison, H. Kjellberg, & A. Mallard, *Concerned Markets* (p. 238-256). Edward Elgar Publishing.
- Cochoy, F., & Dubuisson-Quellier, S. (2000). Introduction. Les professionnels du marché : Vers une sociologie du travail marchand. *Sociologie du Travail*, 42(3), 359-368.
- Colin, N., & Verdier, H. (2016). *L'âge de la multitude entreprendre et gouverner après la révolution numérique*. Armand Colin.
- Comby, J.-B. (2022). Un éthos pondérateur. Adoucir et filtrer la critique écologique, l'ouvrir au capitalisme. Et vice versa. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 241(1), 74-91.
- Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G., & Simonet, M. (2017). Quand les associations remplacent l'État ? *Revue française d'administration publique*, 163(3).

- Courmont, A. (2016). *Politiques des données urbaines : Ce que l'open data fait au gouvernement urbain* [Thèse de doctorat, Sciences Po].
- Courmont, A. (2018a). « Où est passée la smart city ? » *Firmes de l'économie numérique et gouvernement urbain* (Working Paper n°2). Sciences Po.
- Courmont, A. (2018b). Plateforme, big data et recomposition du gouvernement urbain. *Revue française de sociologie*, Vol. 59(3), 423-449.
- Courmont, A. (2019). Ce que l'open data fait à l'administration municipale. *Rezeaux*, N° 218(6), 77-103.
- Courmont, A. (2023). Algorithmes et territoires : Déliaisons dangereuses : L'exemple de l'application Waze. In A. Theviot, *Gouverner par les données ? Pour une sociologie politique du numérique* (p. 129-149). ENS Éditions.
- Courmont, A., & Le Galès, A. (2019). *Gouverner la ville numérique*, La vie des idées, puf.
- Courmont, A., & Rio, N. (2019). *Quand « le capteur leur donne la parole » : La (difficile) représentation des usagers par le big data dans l'aménagement urbain* (Working paper n°3). Science Po.
- Courmont, A., & Vincent, M. (2020). Smart Cities : Des politiques numériques faiblement politisées ? *Métropolitiques*.
- Couture, S., & Toupin, S. (2019). What does the notion of "sovereignty" mean when referring to the digital? *New Media & Society*, 21(10), 2305-2322.
- Cukier, K., & Mayer-Schönberger, V. (2014). *Big Data. La révolution des données est en marche*. Robert Laffont.
- Curis, M. (2003). *Les sociétés de services en logiciels libe : L'émergence d'un système alternatif au sein de l'industrie du logiciel ?* [Communication]. Onzieme rencontre internationale du GERPISA, paris.
- Da Rold, J. (2008). *Les sociétés d'économie mixte locales : Acteurs et témoins des politiques urbaines territoriales : « quelle légitimité entre partenariat public privé et entreprise publique locale »* [Thèse de doctorat, université de Bordeaux 3].

- Dagiral, E. (2007a). La construction de l'administration électronique au prisme des rapports publics. *Terminal*.
- Dagiral, E. (2007b). *La construction socio-technique de l'administration électronique. Les usagers et les usages de l'administration fiscale* [Thèse de doctorat, École des Ponts - ParisTech ; Université Paris Est - Marne-la-Vallée].
- Dagiral, É. (2011). Administration électronique. *Communications*, n° 88(1), 9-17.
- Danet, D., & Desforges, A. (2020). Souveraineté numérique et autonomie stratégique en Europe : Du concept aux réalités géopolitiques. *Hérodote*, 177-178(2-3), 179-195.
- Daniau, A. (2019). *L'animation politique des marchés : Le management commercial au service de la gestion des centres urbains* [Thèse de doctorat, université de Toulouse 2].
- Davis, S. T., Fujimura, H., Imano, K., Lanciano-Morandat, C., Maurice, M., Nohara, H., Shimoda, T., & Silvestre, J.-J. (1995). *Le secteur du logiciel : Prolongement du modèle industriel ou organisation productive originale : comparaison France-Japon* (p. 180) [Report, Laboratoire d'économie et sociologie du travail (LEST)].
- Deffontaines, G. (2013). *Extension du domaine de la finance ? : Partenariats public privé (PPP) et « financiarisation » de la commande publique : une proposition d'analyse par la sociologie économique* [Thèse de doctorat, université Paris-Est].
- Deffontaines, G. (2012). Les consultants dans les PPP : Entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le " marché ". *Politiques et Management public*, 29(1), 113.
- Demain la ville. (2021, juillet 8). *La smart city est morte, vive la smart city !* Demain La Ville - Bouygues Immobilier.
- Denis, J., & Goëta, S. (2017). Les facettes de l'Open Data : Émergence, fondements et travail en coulisses. In P.-M. Menger & S. Paye (Éds.), *Big data et traçabilité numérique : Les sciences sociales face à la quantification massive des individus* (p. 121-138). Collège de France.

- Djelic, M.-L. (2004). L'arbre banian de la mondialisation. McKinsey et l'ascension de l'industrie du conseil. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152(1-2), 107-113.
- Dubois, V. (2008). *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Economica.
- Dumons, B., & Pollet, G. (2001). Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 14(53), 15-32.
- Dumoulin, S. (2012, mars 19). Le conseil, une voie royale... À condition d'en sortir. *Le Monde*.
- Dupuy, G. (1992). *L'informatisation des villes*. PUF.
- Dupuy, G. (1993). 6. De l'informatique municipale à la « ville intelligente » : Tendances de l'informatisation urbaine. *Annuaire des Collectivités Locales*, 13(1), 93-103.
- Durand, C. (2020). *Technoféodalisme : Critique de l'économie numérique*.
- Dutertre, E., & Jullien, B. (2015). Les artisans de la réparation automobile face aux constructeurs : Vers l'affirmation d'un contre-modèle. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 9,3(3), 331.
- Dutertre, E., & Jullien, B. (2016). Le développement contrarié de la grande distribution dans l'après-vente automobile. *Revue Française de Socio-Economie*, n° 16(1), 81-98.
- Duval, J.-C. (2017). *L'essentiel du droit des marchés publics* (3^e édition). ELLIPSES.
- Duverger, T. (2023). ESS et économie d'impact, complémentaires pour un avenir soutenable. *Baromètre 2023 de l'entrepreneuriat social*.
- Eliasoph, N. (2010). *L'évitement du politique : Comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne*. Economica.
- Epstein, R. (2013a). *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*. Les Presses de Sciences Po.
- Epstein, R. (2013b). *L'Etat local, de la résistance à la résidualisation* (p. 585). Bruylant.

- Epstein, S. (2001). *Histoire du sida* (1-2t). Les Empecheurs de penser en Rond.
- Eveno, E. (1996). *Les Pouvoirs urbains face aux technologies d'information et de communication*. FeniXX.
- Fernandez Rodriguez, L. (2023). *Observatoire de la data : Une réelle progression dans les cas d'usages et la gouvernance*. La Gazette des Communes.
- Figer, J.-P. (2005). L'influence de l'évolution de la technologie sur les métiers des SSII ou 40 ans de surf sur la loi de Moore. *Entreprises et histoire*, 40(3), 15-19.
- Flécher, M. (2018). *La création de start-up, entre rêves de réussite et réalités de l'échec* [Communication]. Doctoriales « Economie et Sociologie », Grenoble.
- Flécher, M. (2019a). Des inégalités d'accès aux inégalités de succès : Enquête sur les fondateurs et fondatrices de start-up. *Travail et emploi*, 3(159), 39-68.
- Flécher, M. (2019b). Les start-ups, des entreprises « cools » et pacifiées ? Formes et gestion des tensions dans des entreprises en croissance. *La Nouvelle Revue du Travail*, 15.
- Flécher, M. (2021). *Le monde des start-up : Le nouveau visage du capitalisme ? Enquête sur les modes de création et d'organisation des start-up en France et aux États-Unis* [Thèse de doctorat, Université Paris sciences et lettres].
- Flichy, P. (2013). Comment Internet est devenu un marché. In *Traité de sociologie économique* (p. 479-518). Presses Universitaires de France.
- Flichy, P., & Dagiral, É. (2004). L'administration électronique : Une difficile mise en cohérence des acteurs. *Revue française d'administration publique*, 110(2), 245.
- Floc'h, B. (2022). Affaire McKinsey : L'amertume des hauts fonctionnaires. *Le Monde*
- Fondeur, Y., Forté, M., Larquier, G. de, Monchatre, S., Rieucan, G., Salognon, M., Sevilla, A., & Tuchsirer, C. (2012). *Pratiques de recrutement et sélectivité sur le marché du travail*. Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité [Rapport].
- Fourgous, J.-M. (2010). *Réussir l'école numérique*. Documentation française [Rapport].

- France, P., & Vauchez, A. (2017). *Sphère publique, intérêts privés : Enquête sur un grand brouillage*. SciencesPo, les presses.
- Frétigny, R. (2023). La SCET à Nantes : L'économie mixte et la (dé)centralisation dans les années 1960-1970. *Histoire urbaine*, 68(3), 17-32.
- Gabrys, J. (2014). Programming Environments : Environmentality and Citizen Sensing in the Smart City. *Environment and Planning D: Society and Space*, 32, 30-48.
- Gadrey, J. (1994). La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ? *Revue française de sociologie*, 35(2), 163-195.
- Galimberti, D. (2019). *Consultants et villes à l'heure de la mondialisation : Expertises et jeux d'échelles* (Réflexions en partage). PUCA.
- Gallouj, C., & Vidal, M. (2009). Le marché du conseil aux administrations : Un marché singulier ? *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 18, Article 18.
- Gand, S. (2008). *L'organisation des dynamiques de services professionnels : Logique de rationalisation, cadre de gestion et formes de collégialité. A partir d'une recherche-intervention dans un cabinet de conseil et d'expertise* [Thèse de doctorat, Paris, ENMP].
- Garrigou-Lagrange, J.-M. (1970). *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*. L.G.D.J.
- Gaudin, J.-P. (1987). «À l'avance, avec méthode» Savoirs, savoir-faire et mouvement de professionnalisation dans l'urbanisme au début du siècle. *Sociologie du travail*, 29(2), 177-197.
- Gérome, C. (2015). Les entrepreneurs sociaux à l'assaut du monde associatif. *Mouvements*, 81(1), 51-59.
- Gervais, J. (2006). Quand l'association professionnelle du corps des Ponts et Chaussées conjugue l'intérêt général au privé. In X. Engels, M. Hély, A. Peyrin, & H. Trouvé, *De l'intérêt général à l'utilité sociale ? La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne* (p. 129-140). L'Harmattan.

- Gervais, J. (2012). Les sommets très privés de l'État. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194(4), 4-21.
- Gervais, J., Lemercier, C., & Pelletier, W. (2021). *La valeur du service public*. La Découverte.
- Ghorayeb, M. (2019). La loi Cornudet, un urbanisme hygiéniste et social. *Droit et Ville*, 88(2), 43-58.
- Goëta, S. (2015). Un air de famille : Les trajectoires parallèles de l'open data et du big data. *Informations sociales*, n° 191(5), 26-34.
- Goeta, S. (2016). *Instaurer des données, instaurer des publics : Une enquête sociologique dans les coulisses de l'open data* [Thèse de doctorat, Télécom ParisTech].
- Goodspeed, R. (2015). Smart cities : Moving beyond urban cybernetics to tackle wicked problems. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1), 79-92.
- Graham, M. (2020). Regulate, replicate, and resist – the conjunctural geographies of platform urbanism. *Urban Geography*, 41(3), 453-457.
- Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. SEUIL.
- Groupe Caisse des Dépôts. (2018). *Villes Intelligentes. 8 démonstrateurs pour expérimenter de nouvelles offres innovantes*.
- Groupe Caisse des Dépôts. (2016). *Smart City versus Stupid Village* [Guide].
- Groupe Keran. (2023). *Communiqué de presse. Keran annonce sa prise de participation majoritaire dans la société Civiteo*. DécryptaGéo, l'information géographique.
- Guéranger, D., & Mathieu-Fritz, A. (2019). Smart city at work. Inter médiation sociotechnique et « souveraineté de la donnée » dans une administration locale. *Rezeaux*, N° 218(6), 41-75.
- Guillemot, D., & Jeannot, G. (2013). Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé. *Revue française de sociologie*, 54(1), 83.

- Halpern, C., & Jacquot, S. (2015). Chapitre 2 / Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. In *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (p. 57-84). Presses de Sciences Po.
- Halpern, C., & Le Galès, P. (2011). Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, 61(1), 51-78.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Hatchuel, A. (1995). Les marchés à prescripteurs. In H. Vérin & A. Jacob, *L'inscription sociale du marché*. L'Harmattan.
- Hauert, C., Audétat, M., Bütschi, D., Kaufmann, A., & Graz, J.-C. (2016). Les arènes de la normalisation internationale à l'épreuve de la participation : Le projet INTERNORM. *Participations*, 14(1), 207-235.
- Hennion, C., Altounian, M., & Monthubert, B. (2023). *Data et territoires*. Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques [Rapport].
- Henry, O. (1992). Entre savoir et pouvoir. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 95(1), 37-54.
- Henry, O. (1993). *Un savoir en pratique : Les professionnels de l'expertise et du conseil* [Thèse de doctorat, EHESS].
- Henry, O. (1997). La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 10(39), 155-177.
- Henry, O., & Pierru, F. (2012). Les consultants et la réforme des services publics. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193(3), 4-15.
- Hibou, B. (2019). Lire la bureaucratisation néolibérale avec Weber. In N. Matyjasik & M. Guenoun, *En finir avec le New Public Management* (p. 97-125). Institut de la gestion publique et du développement économique.

- Hollands, R. (2014). Critical interventions into the corporate smart city. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8, 61-77.
- Hollands, R. G. (2008). Will the real smart city please stand up? *City*, 12(3), 303-320.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot.
- Ho-Pun-Cheung, É. (2021). *Prophétiser la ville : Sociologie d'un champ urbain réformateur aux prises avec la « smart city »* [Thèse de doctorat, université d'Aix-Marseille].
- Ho-Pun-Cheung, É. (2023). Résister à la « smart city » : Une opération de disqualification de la « ville Google » torontoise. *Espaces et sociétés*, 189(2), 59-75.
- Huet, P. (1978). L'Informatique et l'Administration. *Revue française d'administration publique*, 6(1), 61-70.
- Hugot, J.-B. (2021). *Le guide des cabinets de conseil en management*. Du Management Eds.
- Huré, M. (2009). La création d'un réseau de villes : Circulations, pouvoirs et territoires. *Métropoles*, 6, Article 6.
- Huré, M. (2010a). Le rôle des acteurs privés dans la mobilité des villes méditerranéennes : Les vélos en libre-service à Barcelone et à Marseille. *Transports urbains*, 117(1), 11-15.
- Huré, M. (2010b). Une privatisation des savoirs urbains ? *Géocarrefour*, 4, Article 4.
- Jeannot, G. (2011). *Les métiers flous—Travail et Action publique* (Seconde édition actualisée). Octares Editions.
- Jeannot, G., & Cottin-Marx, S. (2022). *La privatisation numérique : Destabilisation et réinvention du service public*. Éditions Raison d'Agir.
- Jeannot, G., & Maghin, V. (2019). La ville intelligente, de l'administration à la gouvernance. *Rezeaux*, N° 218(6), 105-142.
- Jobert, B., & Sellier, M. (1977). Les grandes villes : Autonomie locale et innovation politique. *Revue française de science politique*, 27(2), 205-227.
- Joly, P.-B. (2013). À propos de l'Économie des promesses techno-scientifiques. In *La Recherche et l'Innovation en France* (p. 231-255). Odile Jacob.

- Karpik, L. (2000). Le Guide rouge Michelin. *Sociologie du travail*, 42(3), Article 3.
- Karpik, L. (2007). *L'économie des singularités*. Gallimard.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. TBS The Book Service Ltd.
- Kitchin, R. (2014). The real-time city? Big data and smart urbanism. *GeoJournal*, 79(1), 1-14.
- Koch, O. (2018). Les données de la guerre. Big Data et algorithmes à usage militaire. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, N° 19/2(2), 113-123.
- Krill, M. (2022). Les trajectoires de développeur·ses au prisme des technologies et du parcours scolaire. In I. Borrás, N. Bosse, L. Baraldi, G. Bastin, P. Bataille, G. Boudesseul, T. Couppié, C. Durieux, D. Épiphanie, J.-F. Giret, A. Machut, P. Mercklé, N. Nakhili, F. Núñez-Regueiro, S. Naulin, A. Valette, M. Zalkind, & P. Werquin (Éds.), *Trajectoires et carrières contemporaines : Nouvelles perspectives méthodologiques : XXVIIèmes journées du longitudinal, Grenoble, 23-24 juin 2022* (p. 71-78). Céreq.
- Lacroix, G. (2019). Les équilibristes du développement durable. Une ethnographie des experts et de l'expertise en durabilité dans la fabrique urbaine. In [Http://www.theses.fr](http://www.theses.fr). <http://www.theses.fr/s114474>
- Lafore, R. (2010a). *Faire société : Les associations de solidarité par temps de crise*. Dunod.
- Lafore, R. (2010b). Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale. *Informations sociales*, 162(6), 64-71.
- Lamb, T. (2018). Les enjeux de la politique énergétique de la métropole du grand Lyon en matière d'ouverture des données. *Revue française d'administration publique*, 167(3), 539.
- Lambelet, S., & Pflieger, G. (2016). Les ressources du pouvoir urbain. *Métropoles*, 18, Article 18.
- Lanciano, C. (1996). Les ingénieurs des sociétés de services et d'ingénierie informatique. Espace productif et professionnalité. *Formation Emploi*, 55(1), 77-89.

- Languillon-Aussel, R. (2018). Le programme « smart communities » au Japon. Nouveaux enjeux de pouvoir des ressources et des systèmes d'information urbains. *Flux*, 114(4), 38.
- Lapsley, I., & Oldfield, R. (2001). Transforming the public sector : Management consultants as agents of change. *European Accounting Review*, 10(3), 523-543.
- Larrouqué, D. (2020). Le rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de transfert. L'exemple du projet One Laptop Per Child en Amérique latine. *Revue française de science politique*, 70(2), 237-255.
- Lascoumes, P. (1996). Rendre gouvernable : De la “traduction” au “transcodage”. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. *La gouvernabilité*, 325-338.
- Lascoumes, P., & Lorrain, D. (2007). Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique. Introduction. *Sociologie du travail*, 49(Vol. 49-n° 1), Article 1.
- Laugaa, M. (2016). *La circulation du référentiel de la Smart City et sa traduction bordelaise* [Mémoire de master, Sciences Po Bordeaux].
- Laugaa, M., Pinson, G., & Smith, A. (2023). Les strates de la smart city. L'institutionnalisation disjointe des politiques urbaines du numérique à Bristol. *Réseaux, Pub. anticipées* (0),
- Le Breton, M.-A., Bailleul, H., Le Corf, J.-B., & Mericskay, B. (2022). La gouvernance des données urbaines entre territoire de projets et projet de territoire. L'exemple de Rennes Métropole. *Flux*, 127(1), 65-84.
- Le Galès, P. (1995). Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé. *Revue d'économie financière*, 5(1), 51-63.
- Le Goff, T. L., & Buffat, J.-P. (2002). Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires. *Cahiers de la Sécurité*, 20, 150.
- Lebon, F., & Simonet, M. (2017). La réforme des rythmes scolaires, ou quand les associations font la loi et (dé)font le travail dans les services publics ? *Revue française d'administration publique*, 163(3), 575-586.

- Leclercq, B. (2021). *Le marché du vivre ensemble. Entre professionnalisation de l'intermédiation bailleurs-locataires et pacification des conflits dans les grands ensembles HLM*. [Thèse de doctorat, université Paris 8].
- Lefèvre, S. A., & Langevin, M. (2020). Mastercard, sa fondation et l'inclusion financière : Une entreprise philanthropique ? *Revue française de sociologie*, 61(4), 587-615.
- Les Interconnectés, & Association Internationale des Maires Francophones. (2023). *Guide des chartes territoriales de la donnée*.
- Linossier, R. (2012). Le conseil en stratégies et projets urbains : Un marché atypique. *Politiques et management public*, Vol 29/1, Article Vol 29/1.
- Linossier, R., & Menez, F. (2007). L'Agence d'urbanisme de Lyon : Avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique. *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*, 2.
- Lochard, Y., & Simonet, M. (2009). 23. Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels. In *Sociologie des groupes professionnels* (p. 274-284). La Découverte.
- Loiseau, G. (1990). Les politiques télématiques municipales et la marchandisation de la sphère publique locale. *Sciences de la Société*, 21(1), 65-76.
- Lorrain, D. (1981). Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 13(1), 53-104.
- Lorrain, D. (1987). Le grand fossé ? Le débat public /privé et les services urbains. *Politiques et Management Public*, 5(3), 83-102.
- Lorrain, D. (1989). *Les Mairies urbaines et leurs personnels*. La Documentation française.
- Lorrain, D. (1991). De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail*, 33(4), 461-484.
- Mabi, C. (2023). L'État doit-il être une « plateforme » pour innover ? : Réflexions à partir de l'étude du programme des « Entrepreneurs d'intérêt général ». In A. Theviot (Éd.),

- Gouverner par les données ? Pour une sociologie politique du numérique* (p. 55-70). ENS Éditions.
- Mallard, A. (2011). Petit dans le marché : Une sociologie de la Très Petite Entreprise. In *Petit dans le marché : Une sociologie de la Très Petite Entreprise*. Presses des Mines.
- March, H., & Ribera-Fumaz, R. (2018). *Barcelona: From corporate smart city to technological sovereignty*. Inside Smart Cities
- Marrone, M. (2021). *Rights against the machines ! Il lavoro digitale e le lotte dei rider*. Mimesis.
- Marvin, S., & Medd, W. (2004). Sustainable infrastructures by proxy? Intermediation beyond the production-consumption nexus. *Sustainable Consumption: The Implications of Changing Infrastructures of Provision*, 81-94.
- Matyjasik, N. (2010). *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels* [Thèse de doctorat, Université de Bordeaux ; Université Montesquieu].
- Mayer, N. (2010). Chapitre 10—Parler politique. In *Collection U* (p. 255-270). Armand Colin.
- Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2015). De la cause au marché de la démocratie participative. *Agone*, n° 56(1), 135-152.
- Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2018a). *Le marché de la démocratie participative*. Éditions du Croquant.
- Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2020). The participatory turn in local policies : A product of the market. *Governance*, 33(2), 407-424.
- McCann, E. (2011). Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge : Toward a Research Agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107-130.
- McCann, E., & Ward, K. (2012). Policy Assemblages, Mobilities and Mutations : Toward a Multidisciplinary Conversation. *Political Studies Review*, 10(3), 325-332.

- McKinsey Global Institute. (2013). *Open data : Unlocking innovation and performance with liquid information*.
- McNeill, D. (2015). Global firms and smart technologies : IBM and the reduction of cities. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 40(4), 562-574.
- Ministère de l'économie des finances et de la relance. (2021). *Étude Territoire intelligent et données publique. De la Smart city à la réalité des territoires connectés. L'émergence d'un modèle français ?* [Les dossiers de la DGE].
- Morozov, E. (2014). *Pour tout résoudre cliquez ici—L'aberration du solutionnisme technologique* (1er édition). FYP EDITIONS.
- Morozov, E. (2019). Capitalism's New Clothes. *The Baffler*.
- Moss, T. (2009). Intermediaries and the Governance of Sociotechnical Networks in Transition. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 41(6), 1480-1495.
- Nabian, N., & Ratti, C. (2011). The SENSEable City and Mechanisms of Actuation : Networks and Neo-Cyborg. In *The SENSEable City Guide* (SA+Press, p. 18-23). Prudence Robinson.
- Nay, O., & Smith, A. (Éds.). (2002). *Le gouvernement du compromis : Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Economica.
- Négrin, J.-P. (1977). L'utilisation par l'administration des associations de la loi de 1901. *Revue française d'administration publique*, 3(1), 113-146.
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change* (Reprint édition). Harvard University Press.
- Neumann, C. (2022). La mise en récit managériale des ordinateurs en France dans les années 1960. *Artefact. Techniques, histoire et sciences humaines*, 16.
- Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Armand Colin.
- Nikolova, N., & Devinney, T. (2012). The Nature Of Client–Consultant Interaction : A Critical Review. In T. Clark & M. Kipping (Éds.), *The Oxford Handbook of Management Consulting* (p. 0). Oxford University Press.

- Nivet, B., & Trouvé, P. (2021). Pour une sociologie des petites entreprises. *Sociologies pratiques, Hors-série (HS1)*, 117-131.
- Nonjon, M. (2012). De la « militance » à la « consultance » : Les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation. *Politiques et management public, Vol 29/1*, Article Vol 29/1.
- Nonjon, M., & Marrel, G. (2015). Gouverner par les architectures informatiques : Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social. *Gouvernement et action publique*, 2(2), 9.
- Nora, S., & Minc, A. (1978). *L'informatisation de la société*. La Documentation française. [Rapport].
- Nos services publics (2021). *160 Md€ d'externalisation par an Comment la puissance publique sape sa capacité d'agir*, Noservicespublics.fr
- Observatoire Data Publica. (2022). *Guide de la donnée des territoires*. La Gazette des communes.
- Offerlé, M. (2009). *Sociologie des organisations patronales*. La Découverte.
- Paillard, J., Benabdeljelil, M., & Gherardi, A. (2022). De la Smart City à la Safe City. In P. des Mines (Éd.), *Critique de la raison automatique : Bêtise(s) et intelligence(s) de la numérisation du monde* (p. 63-77).
- Paroutis, S., Bennett, M., & Heracleous, L. (2013). A strategic view on smart city technology : The case of IBM Smarter Cities during a recession. *Technological Forecasting and Social Change*, 89, 1
- Parsons, T. (1939). The Professions and Social Structure. *Social Forces*, 17(4), 457-467.
- Payre, R., & Spahic, M. (2012). Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : Le cas du CCRE et d'Eurocities. *Pôle Sud*, 37(2), 117-137.
- Peck, J. (2011). Geographies of policy : From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, 35(6), 773-797.

- Petit, G. (2023). La politique des Cifre en sciences sociales : L'employabilité du doctorat hors de l'emploi scientifique. *Zilsel*, 13(2), 61-86.
- Petit, S., Compagnone, C., Lemery, B., Kockmann, F., & Moretty, P. (2011). Les chambres d agriculture françaises face à la marchandisation du conseil aux agriculteurs. *Cahiers Agricultures*, 20(5), 406-412.
- Petitimbert, R. (2018). La professionnalisation des consultants de la compensation : Traductions instrumentales et enjeux de légitimation. *Natures Sciences Societes*, Vol. 26(2), 203-214.
- Petitimbert, R. (2019). *Gouverner la biodiversité par le marché L'État, les cabinets de conseil et la compensation écologique*. [Thèse de doctorat, université de Lille]
- Peyroux, É., & Ninot, O. (2019). De la « smart city » au numérique généralisé : La géographie urbaine au défi du tournant numérique. *L'Information géographique*, 83(2), 40.
- Picaud, M. (2020). *Les Smart Cities : Un gouvernement par la performance à l'échelle locale ? Analyse de la construction d'un marché de dispositifs numériques pour l'espace urbain en France* (Working Paper N°05). Science Po.
- Picaud, M. (2021). 8. Mettre en marché les peurs urbaines : Le développement des « safe cities » numériques. In *Sociétés en danger* (p. 139-156). La Découverte.
- Pinson, G. (2014). La gauche, la droite, les villes. *Métropolitiques*.
- Pinson, G. (2019). Politiser et dépolitiser la métropole : Dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise. *Métropoles*, 25.
- Pinson, G., & Reigner, H. (2012). *Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s)* (p. 163). L'Harmattan.
- Pollard, J. (2018). *L'Etat, le promoteur et le Maire : La fabrication des politiques du logement*. Presses de Sciences Po.
- Polle, B. (2020). Smart City : Un important marché de conseil qui s'ignore. *Consultor*.
- Pollio, A. (2016). Technologies of austerity urbanism : The “smart city” agenda in Italy (2011–2013). *Urban Geography*, 37(4), 514-534.

- Poupeau, F.-M. (2017). Travailler le client pour « réussir » une mission. Ethnographie d'une expérience de conseil en stratégie. *Sociologie du travail*, 59(4).
- Poupeau, F.-M., Guéranger, D., & Cadiou, S. (2012). Les consultants font-ils (de) la politique ? *Politiques et management public*, Vol 29/1, 9-19.
- Priol, J. (2020). *Ne laissez pas Google gérer nos villes !* Editions de l'Aube.
- Priol, J. (2019). *Reconnaissance faciale dans l'espace public : San Francisco l'interdit, Nice en fait l'apologie !* Civiteo.fr.
- Priol, J. (2019). *Pourquoi nous avons dit « non » à Google.* Civiteo.fr.
- Priol, J. (2019). *De Toronto à Nantes, les leçons d'une stratégie data.* Civiteo.fr.
- Priol, J. (2017). *Le big data des territoires : Open data, protection des données, smart city, civic tech, services publics... Les nouvelles stratégies de la donnée au service de l'intérêt général* (1er édition). FYP éditions.
- Ramirez, C. (2005). *Contribution à une théorie des modèles professionnels : Le cas des comptables libéraux en France et au Royaume-Uni* [Thèse de doctorat, EHESS].
- Rio, N. (2015). *Gouverner les institutions par le futur : Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)* [Thèse de doctorat, université Lyon 2].
- Rio, N. (2018). Comment analyser les smart cities ? *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 32-1/2.
- Rocquigny, M.-A. de. (2015). *L'informatique de gestion, entre technique pure et outil de gestion : Une perspective historique à travers les discours des responsables informatiques de 1970 à 2000* [Thèse de doctorat, université Paris 9].
- Saint-Martin, D. (2000). Énarchie vs « consultocratie ». Les consultants et la réforme administrative en France depuis les années 80. *Entreprises et histoire*, 25, 82 à 92.
- Saint-Martin, D. (2001). Les cabinets de conseil et la « re-marchandisation » de la politique sociale dans les États-providences de type libéral. *Lien social et Politiques*, 45, 131-144.

- Salmon, A. (2022). Alerte éthique générale : De la grande entreprise au secteur social et médico-social. *L'Homme & la Société*, 216(1), 155-172.
- Sarat, A., & Scheingold, S. A. (1998). *Cause Lawyering : Political Commitments and Professional Responsibilities*. Oxford University Press.
- Saunders, A. M. C., & Wilson, P. A. (1933). *The Professions*. Clarendon P.
- Schirrer, M. (2007). *Révolution informatique et collectivités locales : Quels impacts ? L'exemple de la métropole parisienne*. [Thèse de doctorat, université de Paris X]
- Shelton, T., Zook, M., & Wiig, A. (2015). The 'actually existing smart city'. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1), 13-25.
- Söderström, O., Paasche, T., & Klauser, F. (2014). *Smart cities as corporate storytelling*. *City*, 18(3), 307–320
- Srnicek, N. (2016). *Platform capitalism*. Polity Press.
- Stallman, R. (s. d.). *En quoi l'open source perd de vue l'éthique du logiciel libre*. Gnu.org.
- Steiner, P., & Trespeuch, M. (2014). *Marchés contestés : Quand le marché rencontre la morale*. Presses universitaires du Midi.
- Stenger, S. (2017). *Au coeur des cabinets d'audit et de conseil : De la distinction à la soumission*. Presses universitaires de France.
- Suchman, M. C., & Cahill, M. L. (1996). The Hired Gun as Facilitator : Lawyers and the Suppression of Business Disputes in Silicon Valley. *Law & Social Inquiry*, 21(3), 679-712.
- Teulon, F. (2022). Avis d'expert. Le syndrome McKinsey ou la déroute du management public. *Question(s) de management*, 39(2), 207-213.
- Thelen, K. (2018). Regulating Uber : The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States. *Perspectives on Politics*, 16(4), 938-953.
- Theviot, A. (2018). « Une économie de la promesse » : Mythes et croyances pour vendre du Big data électoral. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, N° 19/2(2), 45-55.

- Thine, S. (2014). *Innover pour s'imposer*. PU RENNES.
- Thine, S., Lagneau-Ymonet, P., Denord, F., & Caveng, R. (2013). Entreprendre et dominer : Le cas des consultants. *Sociétés contemporaines*, 89(1), 73.
- Thine, S. (2006). Pierre Bourdieu : Éléments d'une analyse du champ du conseil. *Revue française de gestion*, 165(6), 35-43.
- Tissot, S. (2006). Y a-t-il un « PROBLÈME DES QUARTIERS SENSIBLES »? : Retour sur une catégorie d'action publique. *Culture & Society*, 24(3), 42-57.
- Townsend, A. M. (2014). *Smart cities : Big data, civic hackers, and the quest for a new utopia*. W.W. Norton & Company.
- Trépos, J.-Y. (1996). *La sociologie de l'expertise*. PUF.
- Ughetto, P. (2018). *Organiser l'autonomie au travail : Travail collaboratif, entreprise libérée, mode agile*. FYP Éditions.
- Vadelorge, L. (2006). Grands ensembles et villes nouvelles : Représentations sociologiques croisées. *Histoire urbaine*, 17(3), 67-84.
- Vanolo, A. (2014). *Smartmentality : The Smart City as Disciplinary Strategy*, *Urban Studies* 51(5):883-898
- Vatin, F., Collectif, & Callon, M. (2009). *Evaluer et valoriser : Une sociologie économique de la mesure*. Presses Universitaires du Mirail.
- Vauche, A. (2022). Public. In *Public* (p. 1-101). Anamosa.
- Vezinat, N. (2012). *Les métamorphoses de la Poste : Professionnalisation des conseillers financiers* (1er édition). PUF.
- Vidal, P., & Gauthier, M.-H. (2021). La prise en compte du numérique par les agences d'urbanisme : Évaluation de la situation française. *Cyber géo : European Journal of Geography*.
- Vie Publique. (2021). *E-administration : Du PAGSI au programme Action publique*.

- Villette, M. (2003). *Sociologie du conseil en management*. La Découverte.
- Vincent, M. (2020). *Faire la smart city dans une ville moyenne française : De la numérisation des services publics à l'attractivité territoriale, les trajectoires entrepreneuriales de Béthune et Nevers* (Working paper 03). Sciences Po.
- Vraiment Vraiment, Spintank, & 'Dataactivist. (2022). Polémique sur les cabinets de conseil : Propositions pour améliorer l'achat public de prestations intellectuelles. *Autrement Autrement*.
- Warnant, A. (2022). Dans des villes moyennes en décroissance urbaine : Le numérique comme ressource ? Les cas de Nevers (Nièvre) et Vierzon (Cher). *Annales de géographie*, 747(5), 87-114.
- Wiig, A. (2015). IBM's smart city as techno-utopian policy mobility. *City*, 19(2-3), 258-273.
- Willemez, L. (2003). Engagement professionnel et fidélités militantes. Les avocats travaillistes dans la défense judiciaire des salariés. *Politix*, 62(2), 145-164.
- Woillet, A., Favier-Baron, E., Saint-Fargeau, A., Woillet, S., & Morel, B. (2022). *Consultocratie : Les nouveaux mandarins* (1er édition). FYP éditions.
- Yost, J. R. (2017). *Making IT Work : A History of the Computer Services Industry* (1er édition). The MIT Press.
- Zaza, O. (2018). *Horizons urbains en expérimentation : Discours et pratiques d'une collectivité territoriale face au numérique* [Thèse de doctorat, université Paris 10].
- Zaza, O. (2019). *La fabrique publique de la smart city parisienne* [Working Paper n°12]. Sciences Po.
- Zelizer, V. A. (1983). *Morals and Markets : The Development of Life Insurance in the United States*. Columbia University Press.
- Zelizer, V. A. (1994). *Pricing the Priceless Child : The Changing Social Value of Children*. Princeton University Press.
- Zuboff, S. (2020). *L'âge du capitalisme de surveillance*. ZULMA.

ANNEXES

Annexe 1 – Liste sigles et acronymes utilisés

ACV	Action Cœur de Ville
AFNOR	Association Française de Normalisation
Afsp	Association Française de Science Politique
AMI	Appel à Manifestation d'Intérêt
AMOA	Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
AO	Appel d'Offres
API	Application Programming Interface
BETURE	Bureau d'Études pour l'Urbanisme et l'Équipement
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CETE	Centres d'Etudes Techniques de l'Équipement
Cifre	Convention industrielle pour la formation par la recherche
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DPD	Délégué à la Protection des Données
ENIAC	Electronic Numerical Integrator And Computer
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ERP	Entreprise Ressources Planning
ESN	Entreprises de Services Numériques
ESS	Economie Sociale et Solidaire
ETP	Équivalent Temps Plein
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GAFAM	Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft
GRU	Gestion de la Relation Usager
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IA	Intelligence Artificielle
ISO	Organisation Internationale de la Normalisation
MAPA	Marché A Procédure Adaptée
MBA	Master of Business Administration
OPSN	Opérateur Public de Services Numériques

Oréam	Organisation Régional d'Étude et d'Aménagement des Aires Métropolitaines
PAEE	Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement
PAGSI	Programme d'Action Gouvernementale pour la Société de l'Information
PC	Personal Computer
PME	Petite ou Moyenne Entreprise
PPP	Partenariat Public-Privé
RGPD	Règlement Général sur la Protection des Données
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
RSSI	Responsable de la Sécurité des Systèmes d'Information
SCET	Société Centrale d'Équipement du Territoire
SCOP	Société Coopérative et Participative
SEM	Société d'Économie Mixte
SEML	Société d'Économie Mixte Locale
SI	Système d'Information
SIG	Système d'Information Géographique
SIPPEREC	Syndicat Mixte Intercommunal de la Périphérie de Paris pour les Energies et les Réseaux de communication
SPL	Société Publique Locale
SSII	Société de Services en Ingénierie Informatique
SSIiM	Sommet International de l'Innovation en Villes Médianes
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UGAP	Union des Groupements d'Achats Publics
ZUP	Zone à Urbaniser en Priorité

Annexe 2 – Liste des observations de terrain

Observation de terrain n°1 : Rencontre bonus du cycle de conférences "Dématérialiser pour mieux régner"	13
Observation de terrain n°2 : Récit de la mission AMI Data réalisée par Numurba	128
Observation de terrain n°3 : Présentation d'une mission d'accompagnement d'une collectivité d'Île de France pour la définition de sa stratégie et de sa feuille de route de « ville intelligente	136
Observation de terrain n°4 : Définition d'une charte éthique d'utilisation des données par Nantes Métropole	140
Observation de terrain n°5 : Récit de l'utilisation des cabinets de conseil par un directeur SI adjoint	180
Observation de terrain n°6 : Récit de la mission d'animation du "Groupe de travail mutualisation"	195
Observation de terrain n°7 : Soirée d'anniversaire de Numurba	203
Observation de terrain n°8 : Description du processus de recrutement de Zoé	207
Observation de terrain n°9 : Exemple de "dépassement des chiffrages" dans une mission d'accompagnement d'une région française dans la conception de son programme "smart"	227
Observation de terrain n°10 : Illustration du conflit dirigeants-salariés lors du séminaire d'entreprise (2019)	235
Observation de terrain n°11 : Illustration du conflit dirigeants-salariés par l'expérience de deux manageuses	235
Observation de terrain n°12 : Illustration du conflit dirigeants-salariés par la suppression de la veille dans l'outil de suivi des charges	238
Observation de terrain n°13 : Illustration du conflit dirigeants-salariés sur les "cafés philo"	239
Observation de terrain n°14 : Illustration du conflit dirigeants-salariés par l'expérience de Simon	241
Observation de terrain n°15 : Présentation d'une activité de pro bono réalisée par Numurba	269

Observation de terrain n°16 : Mise à l'épreuve des "valeurs" de l'entreprise par un projet d'hyperviseur	284
Observation de terrain n°17 : Mission d'accompagnement d'une région française dans l'acquisition d'une plateforme de données 3D	315

Annexe 3 – Liste des figures

Figure 1 : Présentation des missions de Numurba, source autrice	92
Figure 2 : Présentation de la documentation grise analysée dans le chapitre 2	100
Figure 3 : Présentation des cabinets de conseil regroupés dans Data Publica	110
Figure 4 : Visualisation des résultats de l'enquête menée par l'Observatoire Data Publica	119
Figure 5 : Fiche du retour d'expérience de la Collectivité X à la suite de l'AMI Data	131
Figure 6 : 10 conditions pour réussir une charte éthique de la donnée	145
Figure 7 : Fil d'actualité X (anciennement Twitter) de l'autrice, 2022	265
Figure 8 : Benchmark des solutions de villes intelligentes, Numurba	331

Annexe 4 – Liste des encadrés

Encadré n° 1 : 9 thématiques du baromètre data	116
Encadré n° 2 : Exemple de questions du baromètre data	117
Encadré n° 3 : Traitement du thème environnement dans le baromètre data	118
Encadré n° 4 : Présentation du projet Ouayside	295
Encadré n° 5 : Présentation de la phase de sourcing dans une réponse à un appel d'offres	310

Annexe 5 – Liste des entretiens

Dans le cadre de cette thèse, j’ai interrogé 34 acteurs, certains l’ont été plusieurs fois. J’ai décidé d’anonymiser l’ensemble des acteurs ayant également fait l’objet d’observations et de ne pas anonymiser les dirigeants des trois autres cabinets de conseil. En effet, pour ces acteurs, les seuls éléments mobilisés sont les entretiens que j’ai menés avec eux et la documentation librement accessible.

Numurba

1. Vincent, Dirigeant 2018, 2019, 2020
2. Antoine, Directeur Conseil 2018, 2020
3. Magalie, Directrice communication, 2020
4. Jean-Paul, Directeur technique, 2020
5. Olivia, Consultante, 2018
6. Maria, Consultante, 2018
7. Mathieu, Consultant senior, 2018
8. Zoé, Consultante, 2020
9. Mathilde, consultante senior, 2020
10. Pierre, Consultant, 2020
11. Maxime, Consultant, 2020
12. Simon, consultant, 2020
13. Justine, Consultante, 2020

Autres cabinets de conseil

14. Jacques Priol, fondateur CIVITEO, 2020
15. Mathieu Caps, fondateur InnoPublica, 2020
16. Joël Gombin, fondateur Dataactivist, 2020

Agents publics

17. Directrice de programme smart, Région F, 2018
18. Chef de mission programme smart, Région F, 2018
19. Chef de mission programme smart, Région F, 2018
20. Directeur SI, Région F, 2018

21. Responsable service achat, Région F, 2018
22. Chef de projet modernisation et transformation, Région F, 2018
23. Directeur SI, Ville R, 2020
24. Directeur de la stratégie numérique, Ville A, 2020
25. Directeur SI adjoint, Ville M, 2020
26. Directeur SI, Métropole B, 2020
27. Directeur SI adjoint, Métropole B, 2020
28. Directeur SI, Métropole X, 2020
29. Responsable donnée, Métropole X, 2020
30. Directrice Régionale, région M, Banque des Territoire, 2020
31. Directeur SI, Banque des territoires, 2020
32. Responsable donnée, métropole N, 2019

Autres acteurs privés

33. Responsable Ville connectée, Engie, 2020
34. Responsable programme, Bouygues Energie & services, 2020