RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

conseil national du numérique

De l'expression à l'action, la démocratie à l'épreuve du fait numérique

SEPTEMBRE 2021

DISCUSSION 3 : AVEC LE NUMÉRIQUE, UNE NOUVELLE RELATION ÉTAT-CITOYEN ?

Afin d'accompagner, encourager ou amorcer une discussion collective sur le rapport du numérique à l'exercice de la démocratie, le Conseil publie une série de courtes fiches.

Divers rendez-vous seront organisés par le Conseil pour faciliter et accueillir ces échanges. D'ores et déjà, un premier atelier en ligne aura lieu le 30 septembre 2021 à partir de 9h. Une journée de débats sera également organisée le 13 octobre 2021. Toutes les informations sont disponibles sur notre site **www.cnnumerique.fr**

N'hésitez pas à prendre contact avec nous si vous souhaitez nous faire part de vos idées, références, éclairages, invitations, propositions ou positions : **info@cnnumerique.fr**

Sommaire

→ Une nouvelle relation État- Citoyen ?

→ Le numérique au service de la mobilisation citoyenne ?

→ Vers de nouvelles formes d'associations des citoyens à l'exercice du service public

→ Les communs comme projet à l'ordre du jour ?

Nos institutions - écoles, mairies, hôpitaux, banques - allaient-elles s'effondrer ? En mars 2020, le séisme provoqué par la pandémie de Covid-19 a amené la société dans son ensemble à douter du caractère stable et immuable de ces services les plus essentiels. **La crise sanitaire a rappelé le rôle symbolique essentiel assumé par les institutions : elles représentent notamment la stabilité dans un monde marqué par l'incertitude et la complexité.** Simultanément, elles doivent être regardées comme des ensembles en évolution constante sous l'effet de nos propres actions collectives. Il devient alors illusoire de vouloir trop les distinguer.

> « Telle est la signification véritable de la démocratie : un régime dans lequel la question de la validité de la loi est maintenue en permanence ouverte, et où l'individu regarde les institutions qui règlent sa vie comme ses propres créations collectives – en droit toujours transformables. »
>
> Cornelius Castoriadis, L'institution imaginaire de la société. 1999

Institution parmi les institutions, l'État occupe une place toute particulière que Pierre Bourdieu définissait comme la « banque centrale du capital symbolique » (Bourdieu, *Sur l'État*, 2012). La société fait de l'État l'instrument de la décision et de l'action collective. Réciproquement, l'État agit sur ses citoyens, soit les individus qui sont soumis à son autorité sur un territoire donné, et les façonne à son usage. **Cette autorité dote les institutions d'une responsabilité à leur égard, qui se double d'une mission émancipatrice**. À la fois révélateur et catalyseur des tensions sociétales, la crise sanitaire a réveillé le besoin d'un débat collectif sur nos institutions prises dans leur interaction continue avec la société. Dans ce contexte, une des questions qui se posent est de savoir **comment le fait numérique interfère avec nos possibilités d'agir collectivement et de faire institution.** Plus particulièrement, comment le numérique rebat-il les cartes du couple État-citoyen ? Alors qu'à bien des égards institutions et action publique se confondent, le numérique permet-il d'améliorer l'action publique ?

Une nouvelle relation État-citoyen ?

L'urgence suscitée par la pandémie de Covid-19 a déclenché un élan de mobilisation de la société civile qui s'est traduit par un foisonnement d'initiatives. Beaucoup d'entre elles se sont manifestées en ligne, en faisant du partage de l'information un outil de lutte contre la pandémie. Cette expérience, encore trop récente pour pouvoir prétendre en faire le bilan, invite toutefois à la réflexion sur la dimension active de la citoyenneté et son accompagnement par l'État. Difficilement réductible à une définition stricte, la citoyenneté active renvoie à la participation des citoyens aux pratiques démocratiques, entendues très largement. Cette notion recouvre pléthore d'activités, de la participation à la bonne tenue d'un bureau de vote à la contribution à des associations et autres formes d'engagements civiques. Le numérique fait-il émerger de nouvelles formes de citoyenneté active ? Peut-on inventer un modèle étatique qui permette une coproduction de l'action publique ?

Le numérique au service de la mobilisation citoyenne ?

Alors que Guillaume Rozier, ingénieur informatique désormais célèbre grâce à ses outils de suivi de l'évolution de la pandémie de Covid-19 en France et en Italie, vient d'être fait Chevalier de l'ordre du national du Mérite à « titre exceptionnel », **la contribution des citoyens à l'action publique à travers des outils numériques est au cœur du débat public.** En effet, les sites de suivi de l'épidémie et de la vaccination tels que CovidTracker, VaccinTracker, et ViteMaDose, ont connu un succès considérable auprès des citoyens et du personnel soignant avec plus de 10 millions de visiteurs distincts en avril 2021.

Covid-Tracker

Covid Tracker est un outil de suivi de l'évolution de l'épidémie de Covid-19, en France et dans le monde. À partir des données de Santé Publique France, la communauté de bénévoles a mis à disposition du grand public des infographies et des informations sur l'épidémie.

Vaccin Tracker

Il s'agit d'un outil de suivi de la campagne vaccinale en France. Le site permet de visualiser aisément le nombre de personnes vaccinées, de différencier les primo-injectés de ceux ayant reçu deux doses, ou encore de suivre l'approvisionnement en vaccins.

Vite Ma Dose

Ce site permet de détecter et de prendre rendez-vous pour se faire vacciner de façon gratuite et géolocalisée. On y retrouve le nombre de lieux de vaccination qui ont des disponibilités sur le territoire mais aussi le nombre de créneaux de vaccination disponible, toutes ces données sont indiquées sur une carte interactive du territoire. Vite Ma Dose recense actuellement les créneaux de vaccination des plateformes de santé Doctolib, Keldoc, Maiia, Ordoclic, MaPharma et AvecMonDoc.

Pour développer ces outils, une communauté réunissant de nombreux bénévoles a travaillé avec les données issues de Santé publique France, de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) pour le cas français, et du CSSE de l'Université John Hopkins aux États-Unis et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour les comparaisons internationales.

Covid Tracker est l'une des initiatives citoyennes les plus médiatisées, mais de nombreuses autres se sont développées pendant la crise sanitaire. Ces formes collaboratives existaient aussi avant la pandémie. Par contre, le Covid en a certainement accéléré le déploiement, certaines plateformes ayant ainsi atteint leurs pics en termes de nombre de participants. **La pandémie a ainsi mis en lumière des processus remarquables de structuration rapide de communautés en ligne autour de la réponse aux problèmes posés par le Covid-19.**

Par exemple, la plateforme de science ouverte Just One Giant Lab (JOGL) a lancé le 1er mars 2020 un « grand défi » intitulé « Open Covid-19 » qui a réuni plus 60 000 visiteurs de 183 pays différents, dont 3 000 contributeurs actifs autour de projets sur la conception de masques, du prototypage de ventilateurs à bas coût, ou encore le développement d'outils algorithmiques visant à détecter le virus en fonction du type de toux. Citons également l'exemple d'Eterna[1], un jeu en ligne qui cherche à faire avancer la recherche sur les cellules ARN (utilisée pour la fabrication des vaccins à ARN messager) en résolvant des puzzles. Eterna revendique la mobilisation de 113 000 personnes à travers le monde pendant la crise sanitaire, contribuant ainsi à l'effort collectif pour stabiliser les vaccins à ARN messager.

Ce type d'exemple est riche d'enseignements sur la manière dont des communautés de bénévoles s'auto-organisent autour d'objectifs d'intérêt général et créent leurs outils de coordination spécifiques.

[1] https://eternagame.org/about

À partir d'une ethnographie numérique de JOGL, la chercheuse Olga Kokshagina relève ainsi que les caractéristiques de la plateforme numérique de coordination de la communauté jouent un rôle essentiel pour transformer les nouveaux arrivants en *insiders* et pour partager une connaissance commune. Au vu de l'ampleur du défi de la lutte contre la pandémie, elle note également que la coordination par des mécanismes hiérarchiques n'est « pas envisageable » : l'urgence de la pandémie comme le design de la plateforme auraient permis aux participants de développer une forme d'auto-responsabilité (Kokshagina, *R&D Management,* 2021). Les participants à l'initiative de JOGL partagent toutefois la caractéristique commune d'être des praticiens du numérique : ils viennent majoritairement du développement web, des data sciences ou encore de la conception graphique et de l'impression 3D, à l'instar de Guillaume Rozier, lui-même *data scientist*.

La pandémie semble avoir donc accéléré la diffusion de la figure du « citoyen-hackeur », défini par Joshua Tauberer comme « *une personne [qui] collabore avec d'autres pour créer des solutions open source en utilisant des données, des codes et des technologies rendus publics pour résoudre des problèmes sociaux, économiques et environnementaux locaux* » (Tauberer, 2014). Pour Clément Mabi, il s'agit d'acteurs « *qui cherchent à réformer en profondeur le système tout en s'y impliquant. Leur objectif est de hacker la démocratie au sens propre du terme, c'est-à-dire de participer à son fonctionnement pour le modifier de l'intérieur, en profitant de ses ressources* » (Mabi, 2017).

Il convient de souligner le rôle important, joué à titre individuel et bénévole, de personnalités travaillant par ailleurs pour le service public dès le début de la pandémie : innovateurs citoyens et agents de structures publiques peuvent se recouper. C'est le cas par exemple de Lior Perez, responsable des développements informatiques chez Météo-France, ou encore de Bastien Guerry et Jérôme Desboeufs, travaillant tous deux pour Etalab, le département en charge de la donnée publique au sein de la Direction interministérielle du numérique (Chignard, 2021). Ainsi, seule une partie marginale de la population, disposant de la volonté et des compétences techniques suffisantes, s'avère en mesure de développer de telles initiatives.

Vers de nouvelles formes d'associations des citoyens à l'exercice du service public

Pour les promoteurs du service public citoyen, l'État ne peut prétendre au « monopole sur la production d'innovation d'intérêt général » ; il faut donc définir un nouveau mode d'articulation entre citoyens actifs et institutions et que l'État se fasse davantage accompagnateur de ces initiatives.

L'ONG Bayes Impact

Bayes Impact a pour but de permettre aux citoyens de s'engager pour faire émerger, en collaboration avec l'État, des services publics citoyens. Si elle s'est illustrée pendant la pandémie avec l'initiative BriserLaChaine.org, l'ONG est notamment à l'origine de l'outil Bob, un « service public citoyen de l'emploi » lancé en 2016 avec Pôle Emploi. Son fondateur Paul Duan appelle régulièrement à la création d'un véritable pacte entre l'État et les entrepreneurs citoyens autour de l'innovation d'intérêt général. Par ce pacte, le citoyen porteur d'une innovation d'intérêt général s'engage à ce qu'elle respecte les valeurs de service public dont l'État est garant, à en mesurer l'impact et à mettre en place une gouvernance appropriée. En échange, l'État favoriserait la création et la diffusion de cette innovation en mettant à disposition ses ressources et infrastructures : données publiques utiles à l'innovation d'intérêt général, espaces d'expérimentation, partenariat de distribution de l'innovation à travers les services publics traditionnels, et si besoin financement permettant de pérenniser le service public citoyen.

Si les outils juridiques à la disposition des administrations pour formaliser de tels partenariats avec des innovateurs citoyens demeurent encore inexistants, inadaptés ou méconnus[2], la majeure difficulté reste l'absence de reconnaissance politique de ces démarches. En amont, s'il a souvent été rappelé que Covid Tracker était fondé sur des données issues de Santé Publique France et de l'Insee, **l'articulation entre État et initiatives citoyennes ne va pas de soi.**

[2] Différentes options sont juridiquement possibles : à cet égard, le publiciste Olivier Jaspart souligne que les droits et devoirs de l'usager d'un service public mis en plateforme – tels que les services publics citoyens évoqués par la suite – sont bien différents de ceux de l'usager d'un service public « communalisé », c'est-à-dire mis en commun. Pour en savoir plus : http://rpubliquepourquoifaire.unblog.fr/2021/06/24/differences-entre-un-ayant-droit-du-commun-et-un-usager-du-service-public-12/

Ainsi, de nombreux commentateurs ont vu dans le succès de Covid Tracker une défaillance de l'État : c'est parce que ce dernier aurait failli à son rôle que la société civile aurait dû s'auto-organiser. Pour Olivier Ertzscheid, la distinction honorifique accordée à Guillaume Rozier interviendrait alors au service d'une triple action : « *[1] Effacer les échecs et les errances du régalien. [2] Retourner à un récit libéral de la valorisation de l'individu plutôt que du collectif (ou du régalien). [3] Sans oublier que la médaille remise s'inscrit aussi dans une temporalité claire : ce n'est qu'une fois que la guerre est terminée que l'on remet les médailles*. » Et de conclure que si des citoyens donnent de leur temps et de leur énergie au service du collectif, cela « *ne fait pas une politique ni une infrastructure de santé publique* » (Ertzscheid, 2021).

L'exemple de Framatalk, un service de visioconférence open source, atteste également de la difficulté à articuler initiatives citoyennes et puissance publique. Le report des agents de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche sur les outils développés par l'association pendant le premier confinement a conduit à une surcharge d'utilisation. L'association éditrice Framasoft, qui compte une dizaine de salariés, a appelé ces agents à laisser la priorité aux « collectifs, familles, associations etc. qui n'ont pas les moyens de l'État à leur disposition »[3].

Ces démarches invitent probablement à constater une fluctuation supplémentaire dans l'évolution du périmètre d'action de l'État et de ses frontières. Il ne s'agirait alors pas de remettre certains services publics entièrement aux mains de l'initiative bénévole, pour un ensemble de raisons évidentes de rémunération du travail fait, de temps, de compétences comme de continuité du service public, mais d'accompagner certaines de ces démarches. Il ne s'agirait pas non plus de voir dans le foisonnement d'initiatives nées à la faveur de la crise un processus purement temporaire : dans un ouvrage de 2018, la sociologue Maud Simonet a ainsi mis en lumière une tendance plus longue de certains services publics à se reposer sur l'action de bénévoles pour assurer leur bon fonctionnement.

Plutôt que de voir dans les initiatives citoyennes des concurrents au service public assuré par les institutions, l'expérience de la crise sanitaire encourage-t-elle à chercher des modes de complémentarité et de coproduction ? À cet égard, le modèle des communs constitue une inspiration pour un partenariat renouvelé entre État et citoyen.

---

[3] https://framablog.org/2020/11/10/ce-que-framasoft-a-fait-durant-le-premier-confinement/

Les communs comme projet à l'ordre du jour ?

Ces initiatives citoyennes évoquent pour certains l'utopie d'Internet et des communs, renvoyant à l'accès à la connaissance, la création partagée, la non monétisation, la décentralisation et la démocratie horizontale. La théorie de la gouvernance des communs a été mise à l'honneur par la nobélisation d'Elinor Ostrom. D'autres auteurs tels que Yochai Benkler ont travaillé abondamment sur la question des infrastructures ouvertes qui permettaient à chacun d'être actifs sur les réseaux de l'économie de l'information, sans être soumis à des entités de contrôle privées ou publiques (« *commons based peer production* » ou production entre pairs orientée vers les communs). Pour Valérie Peugeot, les communs bénéficient actuellement d'un regain d'intérêt précisément pour répondre à la demande de la société civile de définir « *d'autres modes d'agir collectifs* », alors que les idéologies « *réduisant les possibles devenirs du monde au marché ou/et à l'État* » s'épuisent (Peugeot, *Enjeux numériques*, 2021). En outre, les technologies numériques se prêtent particulièrement à leur développement en étant vectrices de circulation et de co-construction des connaissances et des savoirs.

Toutefois, s'il existe aujourd'hui des communs numériques (Wikipedia, OpenStreetMap, OpenFoodFacts, Linux etc.), la participation à ces derniers est loin d'être généralisée. Ce qui renvoie d'ailleurs au fait qu'à l'époque de la création d'internet, ses contributeurs représentaient une partie infime de la population mondiale. À l'heure où l'Internet commercial a emporté une manche sur une production sociale distribuée, Wikipédia et le développement des logiciels libres apparaissent comme des modèles exemplaires, mais aussi comme des exceptions.

Pour autant, la contribution des communs numériques aux enjeux d'intérêt général a abouti à l'émergence de la notion de partenariat public-communs. Afin de développer les logiques de co-production, plusieurs initiatives récentes ont lancé des « appels à commun » (par opposition aux appels à projets) qui visent à renforcer la coopération entre les acteurs. Ce type de projets se heurte toutefois à des obstacles juridiques contraignant, tenant en partie au fait que le droit public contemporain ne reconnaît pas encore la notion de communs en tant que tel. La communauté des travailleurs et des travailleuses des communs de Lille a ainsi mis en place une structure jouant le rôle de tiers de confiance, intitulée le *Legal service for commons* et qui assure par exemple la propriété de ressources tels que l'hébergement web ou les noms de domaine (27ème région et al, *Juristes embarqués*, 2021).

Le service de cartographie open source OpenStreetMap

Créé en 2004, ce projet collaboratif de cartographie vise à constituer une base libre de données géographiques en ligne. OpenStreetMap est ouvert à tous les utilisateurs, qui y sont des contributeurs bénévoles ayant la possibilité de créer des cartes sous licence libre et de les numériser. Il est également possible d'introduire des données provenant d'un GPS ou du domaine public. Depuis 2010, cet outil est utilisé pour alimenter les cartes interactives ou certains systèmes d'informations géographiques.

La 27ème région et le projet Les lieux communs (2019)

Cette expérimentation interterritoriale a été lancée par l'association la 27e région en 2020, pour une durée de cinq ans. Elle comprend trois villes pilotes, de tailles et de typologies différentes et 120 partenaires régionaux en Île-de-France. Son but est d'expérimenter **les partenariats public-communs** comme leviers de redynamisation des territoires (quartiers et centres de villes moyennes) au niveau social et civique (engagement des citoyens, diversité des usages des lieux de vie…). À travers cette initiative, il s'agit de dresser de nouveaux modèles territoriaux co-portés par des citoyens, des associations, des entreprises et des acteurs publics et qui concernent différentes ressources de la ville. La 27e Région a également porté d'autres projets dont « Juristes embarqués »[4]. Ce projet a donné lieu à de nombreux témoignages, retours d'expériences et propositions. Parmi elles, la reconnaissance d'un droit à la contribution de chaque citoyen à la préservation d'un bien commun.

L'appel à commun de l'ADEME (2021)

L'ADEME, l'agence dédiée à la transition écologique et énergétique, a lancé en mars 2021 un appel à communs qui vise à rassembler tous les acteurs volontaires pour produire des ressources ouvertes et ainsi faire évoluer la résilience des territoires dans une logique d'adaptation aux changements climatiques. Contrairement aux traditionnels appels à projets, l'appel à commun a pour objectif de faire coopérer différents acteurs pour répondre ensemble à un problème.

Les géo-communs de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

L'IGN a également lancé entre le 4 mai et le 4 juin 2021 une consultation publique en ligne qui invitait les acteurs intéressés à exprimer leur

[4] https://www.la27eregion.fr/wp-content/uploads/sites/2/2021/05/JURISTES-EMBARQUE.ES_interactif-1.pdf

vision sur les opportunités en matière de « communs » dans le monde de la cartographie et de la connaissance du territoire. Cette consultation définit les « géo-communs » comme des ressources (bases de données géographiques, outils de diffusion, équipements scientifiques…) produites, partagées et gérées collectivement par une communauté selon un ensemble de règles de gouvernance ouverte qui garantissent l'intégrité et la disponibilité de ces ressources dans le temps. La consultation met l'accent sur neuf thématiques et notamment sur celle de la forêt pour laquelle l'IGN est compétent au titre de la conduite de l'inventaire national forestier.

Ces évolutions ne doivent pas masquer les fragilités encore inhérentes au modèle des communs. Dans un article de 2018, Lionel Maurel identifiait ainsi une possible récupération des communs numériques par les entreprises capitalistiques du numérique (Maurel, 2018). Le rachat de la plateforme GitHub par Microsoft en juin 2018 ou celui de RedHat, société leader dans l'Open Source, par IBM, en témoignerait. La tendance actuelle serait donc au risque de dévoiement des objectifs initiaux poursuivis par les communs de transformation sociétale au profit d'objectifs uniquement marchands.

L'exemple emblématique de Linux

Véritable clé de voûte du fonctionnement d'Internet, le système d'exploitation libre Linux a fini par être intégré à la stratégie de grandes entreprises comme IBM, Samsung, Intel, RedHat, Oracle et bien d'autres encore (y compris aujourd'hui Microsoft, Google, Amazon ou Facebook). À l'origine, il s'agissait d'un projet communautaire basé sur les contributions de développeurs bénévoles, mais à mesure que Linux prenait de l'importance pour le secteur marchand, sa nature a profondément changé. Ce sont aujourd'hui plus de 90 % des contributions au logiciel (Asay, InfoWorld, 2017) qui sont assurées par des développeurs professionnels rémunérés par des entreprises.

Se pose alors la question de la dimension que peuvent prendre les communs. Ces derniers se heurtent souvent à des problématiques de passage à l'échelle. Pour répondre à ce défi tout en préservant l'essence de sa démarche, Framasoft a fait le choix de soutenir une multitude de structures fondées sur le lien social et la réciprocité. Ainsi, plutôt que de croître, ils ouvrent sur la création d'autres entités, notamment par le projet CHATONS (Collectifs des Hébergeurs Alternatifs Transparents Ouverts Neutres et Solidaires).

Quelques questions pour débattre

- → À quelles conditions les outils numériques mettent-ils les citoyens en capacité de devenir des acteurs au service de l'intérêt général ?
- → À travers les actions entreprises par des collectifs ou individus, voit-on émerger une nouvelle forme d'exercice de la citoyenneté ?
- → Quel nouvel équilibre de la relation entre les institutions et ces initiatives citoyennes bénévoles et spontanées faudrait-il imaginer ?
- → Les initiatives citoyennes servent-elles à pallier les manques du service public ?
- → Qui peut décider qu'une action doit mobiliser des collectifs citoyens ?
- → Comment assurer une pérennité de l'action publique ou de la gestion des communs si celle-ci repose entre les mains de collectifs éphémères et bénévoles ? Comment mettre en place un réel droit à la contribution de chaque citoyen à la préservation d'un bien commun ?
- → Quel rôle pour la fonction publique dans l'articulation avec les actions citoyennes ?
- → Comment rebâtir l'action publique avec les outils numériques ?
- → En quoi ces mécanismes se distinguent-ils de délégations de service public ?
- → Quelles évolutions pour le droit des marchés publics ?
- → Faut-il passer d'une culture administrative qui contrôle d'abord et qui accepte après, à une culture administrative qui fait confiance d'abord et qui contrôle après ?
- → Faut-il créer des lieux publics ouverts à tous, dédiés à l'initiative citoyenne menée de concert avec l'Etat ?
- → Faut-il mettre en place des contrats de travail spécifiques qui permettraient de consacrer du temps (par exemple un jour par semaine) à un engagement citoyen ?

Retrouvez les autres fiches du Conseil sur le thème du numérique et des institutions :

- Fiche 1 : La démocratie numérique, une ambition sur le retour ?
- Fiche 2 : Face à la fatigue démocratique, une inflation participative ?
- Fiche 4 : Les données au secours des politiques publiques ?

Cette fiche a été réalisée par Gilles Dowek, Elisabeth Grosdhomme, Joëlle Toledano et Jean-Marc Vittori, membres du Conseil national du numérique, avec le concours de Philippine Régniez, Ménehould Michaud de Brisis et Leila Amanar rapporteures, ainsi que des autres membres du secrétariat général du CNNum.

CC BY NC SA

CONTACT
info@cnnumerique.fr

www.cnnumerique.fr

Conseil national du numérique
67 Rue Barbès, 94200