

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

SEPTEMBRE
2021

DISCUSSION 4 : LES DONNÉES AU SECOURS
DES POLITIQUES PUBLIQUES ?



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

- L'ouverture des données permet-elle la coproduction des politiques publiques ?
- Des politiques publiques fondées sur les données ?

La pandémie de Covid-19 est venue montrer, une nouvelle fois, le rôle crucial des données pour informer et aiguiller la prise de décision publique. La création, par des bénévoles, d'outils accessibles de suivi de la progression de l'épidémie disponibles en ligne a rappelé à quel point l'ouverture des données s'articule entre les institutions et les communautés d'acteurs. Par ailleurs, si les institutions ont tout intérêt à fonder leurs décisions sur des données fiables dans l'objectif de produire de meilleures politiques publiques, la mise en œuvre concrète d'une démarche fondée sur les données se heurte à de nombreuses interrogations.

L'ouverture des données permet-elle la coproduction des politiques publiques ?

À l'occasion de sa décoration, Guillaume Rozier a rappelé à quel point l'ouverture des données devait encore être généralisée et systématisée.

La crise sanitaire a en effet agi comme un révélateur de l'importance de l'accès à une information fiable et de qualité comme facteur de résilience dans un contexte d'urgence. La donnée ouverte constitue ainsi un objet pivot pour le gouvernement, la communauté scientifique et la société civile. Dès mars 2020, des contributeurs bénévoles ont mis en place un tableau de bord de suivi de l'épidémie rapidement répertorié par la plateforme data.gouv.fr, le portail d'accès aux jeux de données publiés par l'administration. De même, de nombreux pays ont vu émerger « leur CovidTracker », c'est-à-dire leur propre outil de suivi de l'épidémie construit à partir de contributions de bénévoles se chargeant de collecter des données. C'est le cas par exemple du projet allemand « Corona Karte » porté par [Risklayer](https://risklayer.com) ou encore du [COVID Tracking Project](https://covid19.com) aux États-Unis. Certains observateurs relèvent d'ailleurs la qualité des initiatives françaises telles que CovidTracker, attribuée d'une part à la présence de *data scientists* de haut niveau en France et, d'autre part, à la bonne qualité des jeux de données publiés en open data par la puissance publique.

Toutefois, pour de nombreuses administrations, l'ouverture des données publiques ne va toujours pas de soi, quand bien même il s'agit d'une obligation légale depuis l'adoption de la loi pour une République numérique et la consécration du principe d'ouverture « par défaut » de celles-ci. Le député Éric Bothorel déplore pour sa part certaines fermetures « politiques » des données, « *par crainte d'une remise en cause ou d'un mauvais usage* ». Son rapport cite à titre d'exemple « *les modèles de prévision de l'Institut Pasteur sur le Covid-19, ou certaines statistiques sur la délinquance, que la mission propose d'ouvrir* » (Bothorel, *Pour une politique publique de la donnée*, 2020).

Les résistances existantes mettent en lumière le fait que l'ouverture des données publiques représente en réalité un changement de paradigme

pour l'action publique. La circulation de l'information oblige les acteurs publics à un « changement de posture » car elle implique d'assembler des communautés d'acteurs (administrations, société civile, chercheurs, entreprises) dans une logique de coproduction.

L'ouverture des données publiques transforme également l'articulation des relations entre l'État, les collectivités territoriales (régions, départements, communes...) **et les opérateurs de service public** (agences, autorités administratives indépendantes, délégataires de services publics...). Les collectivités territoriales ont en effet une capacité à recueillir les données sur le terrain pour en tirer des usages et contribuer au pilotage du territoire qui a peut-être été jusqu'à présent insuffisamment prise en compte dans les stratégies nationales de partage des données publiques au sein même des administrations. Le rapport Bothorel souligne par exemple la capacité d'entraînement des régions sur les autres types de collectivités, à partir du cas de la région Occitanie, tout en regrettant le manque de partage de données entre État et collectivités territoriales.

Un rapport de l'Institut Montaigne de 2021 souligne que « *l'État a un premier rôle essentiel à jouer : celui de garant et d'ensemblier de la donnée* ». Ainsi, l'État serait le seul à pouvoir poser la même vision sur le territoire et garantir la fiabilité des données, si ce n'est que ces mêmes données sont bien souvent éparpillées sur l'ensemble du territoire et que le partage des données entre collectivités territoriales suppose aussi bien l'adoption de standard permettant leur interopérabilité que le volontarisme de l'ensemble des acteurs. L'émiettement de la puissance publique constitue ainsi une donnée avec laquelle les acteurs tels qu'Etalab parviennent à composer.

Un projet de loi pour fluidifier le partage de données entre État et collectivités

Si depuis 2016 et l'adoption de la loi pour une République numérique, de nombreux progrès ont été réalisés, cet enjeu reste aujourd'hui bien présent. Le gouvernement propose actuellement avec l'article 50 du projet de loi « 3DS » (projet de la loi relatif à la déconcentration, décentralisation, différenciation et diverses mesures de simplification de l'action publique locale) d'instaurer un partage par défaut entre administrations au bénéfice de l'utilisateur. Avec un partage facilité des données, les démarches auprès du service public de chaque citoyen seraient simplifiées. Cet article s'inscrit dans le dispositif « Dites-le nous une fois » qui évite au citoyen de fournir plusieurs fois la même information à différentes administrations.

La coproduction des politiques publiques ne saurait se faire sans permettre à la société civile d'y jouer un rôle prépondérant. Cela suppose de « rendre » les données des citoyens à ces derniers : de leur y donner accès, leur permettre de les manipuler, de connaître les conditions de leur collecte, etc. Certaines initiatives, telles que la Charte métropolitaine des données adoptée par la Ville de Nantes, vont dans ce sens via l'adoption d'une série d'engagements visant tant à la protection des données personnelles des nantais qu'à la transparence des algorithmes utilisés par la Ville. ¹

Le projet RUDI à Rennes (2021)

Le projet RUDI (Rennes Urban Data Interface) a été mis en place en 2021.

Porté par la métropole de Rennes,

son objectif est de permettre un accès simplifié à une grande diversité de données aux administrations, aux entreprises privées, aux associations, aux chercheurs et aux citoyens de Rennes Métropole afin qu'ils puissent produire des services plus performants tout en contribuant à l'intérêt général. Il se présente comme un portail web qui donne accès aux données du territoire à l'ensemble des 12 partenaires du projet mais aussi à l'ensemble des citoyens de Rennes. Il a été imaginé comme un « réseau social de données » permettant la gestion des données territoriales. Une phase du projet consiste alors en la collecte et l'agrégation des données dans un système distribué connecté à un catalogue open data afin que chacun des producteurs de données en reste maître. Le projet soutient également la création de nouveaux services et d'usages de ces données afin d'aider les acteurs dans l'utilisation de ces données. Les citoyens ont un espace dédié sur l'interface.

Des politiques publiques fondées sur les données ?

L'histoire de l'État et de son action s'accompagne du besoin permanent de collecter des informations permettant de se construire une représentation de la réalité. En témoignent des institutions publiques créées pour collecter une information géographique fiable sur le territoire comme l'IGN. **Avec la collecte par les entreprises privées de jeux massifs de données (le big data), se pose la question du passage de la statistique à la « privastique »,** une science des grands nombres éclatée aux mains de grandes entreprises aux intérêts divergents semble émerger.

¹ Voir : <https://metropole.nantes.fr/charte-donnee> On peut également citer les démarches self-data de La Rochelle et du Grand Lyon.

Cette mutation pose deux problèmes majeurs. Le premier est technique : **c'est la continuité des données**. Un changement d'algorithme ou une nouvelle offre commerciale peut suffire à changer profondément les flux observés. Le deuxième est politique : **c'est l'accès à des informations d'utilité publique**. En ce qui concerne l'ouverture des données, la sanction maximale encourue (50 000 euros prévus par l'article 19 de la loi pour une République numérique sur décision du juge administratif) en cas de refus de transmission de données par un acteur privé ne suffira pas à convaincre les plus puissants d'entre eux. Des réflexions sur l'ouverture de données privées au nom de l'intérêt général, par exemple dans le cas de la protection de l'environnement, sont donc actuellement en cours.

Là encore, la crise sanitaire a joué un rôle d'accélérateur de logiques partenariales entre secteurs privé et public autour de la collecte et du partage d'informations. Ainsi, les données de téléphonie mobile partagées par les opérateurs au début du confinement du printemps 2020 ont permis de récolter des données précieuses sur le comportement des Français à l'annonce des restrictions sanitaires : 600 000 personnes avaient alors quitté la capitale. L'étude des données de cartes bancaires a également permis à l'Insee d'évaluer la chute de la consommation et de l'activité du pays, ce qui a représenté du même coup une innovation dans le monde de la statistique économique.

Fonder les politiques publiques sur les données doit permettre certains bénéfices, énumérés par la mission Bothorel : la donnée est un vecteur de connaissance et un levier d'innovation, y compris publique. Elle permet, enfin et surtout, de « *restaurer la confiance dans l'action publique. [...] Ouvrir la donnée, c'est enrichir le débat public. Cette transparence est le meilleur remède à la défiance et au complotisme* » (Bothorel, 2020). La pertinence de l'objectif de prendre des décisions publiques sur la base d'informations fiables paraît en effet difficilement contestable. Il convient cependant d'observer que toutes les données ne se valent pas et que, comme le savent bien les statisticiens, les informations recueillies dépendent avant tout des questions posées.

Quelques questions pour débattre

- A quelles conditions l'exploitation des données permet-elle d'élaborer de meilleures politiques publiques ? Quelles coordinations mettre en place entre les acteurs ? Quels garde-fous appliquer à l'utilisation de l'intelligence artificielle par la puissance publique ?
- Les politiques publiques nationales peuvent-elles devenir personnalisées, c'est-à-dire adaptées aux besoins de chaque usager ? Que signifierait ce changement pour le principe d'égalité face au service public ? Quelles sont les limites de l'utilisation de systèmes techniques complexes d'aide à la décision (systèmes algorithmiques de décision) ?
- Le numérique modifie-t-il le pilotage des politiques publiques dans le temps et l'espace ? Par exemple, en adaptant plus rapidement une politique publique grâce aux remontées d'un terrain donné ?
- En même temps, les institutions sont-elles confrontées à un brouillage des repères (usurpations d'identités, fraudes...) ? Comment faire face à une plus grande complexité ?
- Le numérique rend-il la prise de décision plus complexe (surabondance d'informations) et plus difficilement retraçable (concurrence des chaînes d'information habituelles avec des moyens de communication plus directs) ?
- Ouverture des données publiques : jusqu'où mettre les acteurs privés en capacité ? Quelles relations de réciprocité instaurer ? Certains acteurs devraient-ils être obligés d'ouvrir leurs données si elles répondent à un motif d'intérêt général ?
- Jusqu'à quel niveau de désagrégation ? Interagir avec le service public par Internet affecte-t-il la qualité de la relation entre les citoyens et les institutions ? En quoi ? En numérisant les politiques publiques, l'Etat accroît-il sa dépendance technologique ?
- De quels savoirs ou compétences risque-t-il de se priver ? Au contraire, a-t-il les compétences nécessaires en interne ? Quels en sont les bénéfices et les risques ?
- Faut-il imposer à la puissance publique des règles plus strictes concernant l'utilisation de systèmes algorithmiques de décision, dès lors que ces derniers concernent un usager en particulier ?

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 3 : Avec le numérique, une nouvelle relation État-citoyen ?

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, Méneould Michaud de Brisis et Leila Amanar rapporteuses, ainsi que des autres membres du secrétariat général du CNNum.



CONTACT

info@cnnumerique.fr

www.cnnumerique.fr

Conseil national du numérique

67 Rue Barbès, 94200