

Management public des données et souveraineté numérique

Jean-Pierre Jambes

▶ **To cite this version:**

Jean-Pierre Jambes. Management public des données et souveraineté numérique. Revue du Gestionnaire Public, 2017. hal-02320226

HAL Id: hal-02320226
https://univ-pau.hal.science/hal-02320226

Submitted on 18 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Management public des données et souveraineté numérique.

Jean-Pierre JAMBES
Université de Pau et des Pays de l'Adour

Depuis schématiquement une dizaine d'années, l'Internet s'est profondément transformé. Apparition de l'IPhone en 2007, rachat de Youtube par Google en 2006, création d'AirBnb et franchissement des 100 millions de membres Facebook en 2008, autant de bouleversements qui illustrent, par exemple pour Th. Friedman (2017) « *le plus grand tournant pour l'Humanité depuis Gutenberg* ». Ce puissant virage ouvre la voie vers un Internet dominé par une dizaine d'entreprises mondiales conçues comme des plateformes d'intermédiations et de recommandations, notamment publicitaires. Il exprime également une mutation du modèle capitaliste mondial dans lequel, fait tout à fait inédit, il n'est plus nécessaire d'être propriétaire des actifs productifs pour produire un service. Google, Apple, Facebook, Amazon ou Microsoft (GAFAM), par exemple, parviennent à valoriser nos informations, nos publications, nos préférences et, plus largement, les données que nous leur cédons en échange de services. Les conséquences de ce virage oligopolistique de l'Internet se ressentent d'ailleurs de plus en plus par-delà la toile. Marché de l'automobile, distribution, santé, presse, formation, sécurité, sports, loisirs ou encore, par exemple tourisme, aucun secteur n'échappe à ces bouleversements. Il en est de même pour les collectivités territoriales. Par bien des aspects, il ne semble d'ailleurs plus excessif de se demander si, par exemple, Facebook ne devient pas progressivement la place du village, si Amazon ne préfigure pas de la zone commerciale de la ville de demain ou si AirBnb ne s'impose pas comme l'un des premiers leviers d'évolution immobilière de nos centralités ? **Quels sont les effets locaux de ces changements ? Comment les gestionnaires publics peuvent-ils les exploiter, les réguler ou s'y opposer ? Comment, plus largement, pourraient-ils se donner les moyens de maîtriser des ressources numériques à la mesure des enjeux à relever ?**

Les travaux réalisés sur ces sujets, notamment dans le cadre de la Chaire Optima et du Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, travaillent ces vastes problématiques selon une méthode expérimentale. Il s'agit d'accompagner un panel d'acteurs publics ou parapublics, dans la mise en œuvre d'une stratégie locale destinée à retrouver des marges de manœuvre numériques. Ces expérimentations se fondent sur une approche écosystémique fondée sur quatre leviers : valorisation des données publiques, maîtrise d'une partie des infrastructures réseaux, invention d'une subsidiarité numérique et mise au point de nouvelles formes de coopérations entre acteurs publics et privés. Ce sont ces leviers que le présent article propose d'expliquer et de mettre en discussion.

Les effets territoriaux de l'hyper-concentration de l'Internet

Le constat s'avère désormais largement partagé : l'hyper-concentration de l'Internet pose non seulement des questions de fond, autour de la captation et de la valorisation de données personnelles par exemple, mais se traduit également par des effets territoriaux importants.

C'est ce que décrit par exemple Stéphane Grumbach (2016) en adoptant un raisonnement de type géographique. « *Les plateformes se distinguent par leur capacité à réaliser l'intermédiation entre deux acteurs sans avoir besoin d'être présentes physiquement dans les territoires où se localisent ces acteurs… En bref, le cœur de la révolution disruptive des plateformes réside dans le fait qu'elle offre une intermédiation séparée de la production des biens ou services du monde physique, et présentant une efficacité supérieure à celle proposée par les intermédiaires traditionnels de terrain.* »

Pour JL Biacabe (2017), **la question consiste à savoir si le pouvoir grandissant des plateformes induit un supplément de performance collective ou s'il s'exerce au détriment du tissu socio-économique local ?** Dans les faits, l'économie des grandes plateformes se traduit en fait à la fois en opportunités et en menaces. AirBnb permet par exemple d'enrichir l'offre de séjours touristiques locales mais provoque de puissants phénomènes de « *gentrification-touristification* » (Rouveyre, 2017) qui se traduisent en hausse des loyers et en raréfaction du nombre de logements mis sur le marché résidentiel. Uber propose une alternative de transport et l'accès à des sources de revenus pour des populations souvent périphériques mais selon des conditions contractuelles de travail d'une très grande précarité. Tripadvisor et Booking simplifient la réservation hôtelière mais réduisent significativement les marges des entreprises concernées. Google, Facebook ou Amazon, leaders mondiaux de l'intermédiation, s'avèrent régulièrement mis en cause pour des stratégies d'optimisation fiscales qui diminuent d'autant les revenus de l'impôt national et local. **Comment donc parvenir à exploiter les opportunités de ces modèles d'intermédiation tout en se donnant les moyens, en cas de besoin, de contrer leurs pratiques déloyales ou leurs effets négatifs ?**

Quels leviers et quels rôles pour la puissance publique ?

De plus en plus d'études, de rapports ou d'organisations publiques travaillent cette problématique. Le rapport de Chabanel et Alli (2016), l'ouvrage de Morozov (2014), les décisions de la ville de San Francisco pour contrer Aibnb ou celles de Paris au sujet du service de livraison d'Amazon constituent autant d'exemples qui confirment l'émergence rapide, dans la grammaire du management public, des questions liées aux effets des plateformes. Rien d'ailleurs ne laisse à penser que cette tendance pourrait s'inverser sur le court terme, au contraire.

Dans la plupart des cas toutefois, les décisions publiques actuelles dans ces domaines se limitent encore aujourd'hui à une posture que l'on pourrait qualifier de « réactionnaire ». Les manageurs réagissent, comme San Francisco ou Paris, face à l'ampleur des effets les plus destructeurs de valeurs ajoutés locales. Progressivement pourtant, on sent poindre un virage vers plus d'anticipation et vers une mise en chantier plus globale des politiques numériques publiques. Le nombre grandissant d'initiatives et d'organisations qui cherchent à se doter de ressources numériques durablement maîtrisées prouvent que le temps d'une véritable stratégie numérique publique semble venu. Nous avons d'ailleurs l'opportunité d'accompagner plusieurs de ces organisations dans ce type de projets. C'est même le principal matériel de recherche que nous utilisons depuis quelques années.

L'équation *DIC* (data, infrastructures, coopérations) = Ressources

S'il fallait résumer en une formule les principes qui animent les travaux engagés, on pourrait utiliser l'équation suivante : maîtrise et valorisation des **D**ata + propriété des **I**nfrastructures réseaux territoriales + invention de nouvelles formes de **C**oopérations publiques et privées = **R**essources numériques maîtrisées. Pour travailler ce que l'on pourrait désigner sous le terme de *souveraineté numérique, l'*équation DIC=R expérimente par conséquent, essentiellement à l'échelle de la ville ou du quartier, une approche numérique, d'initiative publique, écosystémique, ouverte et mutualisée.

Dans cette approche, la maîtrise des données locales, produites dans l'espace public, constitue un levier déterminant. L'importance de la gestion des données fait d'ailleurs désormais consensus. Elle conditionne en effet la qualité de la relation avec l'usager ; elle alimente les algorithmes d'intermédiation ; elle s'impose comme le moteur de l'intelligence artificielle. La donnée s'insinue donc de plus en plus au cœur de la révolution numérique. C'est elle qui distribue même en partie le pouvoir : pouvoir d'agir ou pas, pouvoir d'interagir ou pas, pouvoir de réguler ou pas. Chacun sait d'ailleurs que les grandes plateformes numériques mondiales constituent les champions toutes catégories dans ces domaines. Elles opérationnalisent des paradigmes déjà anciens comme ceux issus des théories de l'interactionnisme symbolique.

Ces dernières, développées par l'Université de Chicago au XX^{ème} siècle, interprètent schématiquement le fonctionnement de la société comme le résultat des interactions entre les individus qui la composent. Or, au travers de la maîtrise des données que nous laissons sur la toile, n'est-ce pas une partie de ces relations que les grandes plateformes globales s'approprient ? Ne s'imposent-elles pas progressivement comme les maîtres du jeu en matière d'interactions, nommées intermédiations dans le monde numérique ? Rien n'incite à répondre de manière négative. Les algorithmes fondés sur la maîtrise du couple data, relations usagers pourraient donc bien être interprétés comme une expression numérique, d'ailleurs particulièrement réussie, des principes au cœur de l'interactionnisme.

On comprend mieux dès lors les dimensions de plus en plus politiques des projets des grandes plateformes. Gérard Mairet, dans son ouvrage sur *le principe de souveraineté* (1997), rappelle que la politique est l'activité dont l'objet propre est de constituer et de maintenir ensemble les individus d'une communauté humaine historiquement déterminée. Il pointe quelques-uns des mécanismes politiques fondamentaux pour y parvenir et permet également ainsi de comprendre une partie de la crise démocratique actuelle. La performance du fonctionnement politique s'avère, pour Mairet, étroitement dépendante à la fois de la qualité des interactions entre représentants et représentés et de la reconnaissance de cette qualité par les citoyens. **Abandonner les datas aux plateformes mondiales reviendrait donc non seulement à perdre une partie de la relation avec l'usager mais aussi à faire notre deuil de tout un volet du pouvoir interactionniste qui tisse les liens politiques.**

L'efficacité des ergonomies, les volumes de données collectés ou encore, par exemple, la puissance des algorithmes des grandes plateformes en font déjà des acteurs politiques de plus en plus influents. Facebook ne cache d'ailleurs plus ses intentions dans ces domaines. L'entreprise vient de lancer aux Etats-Unis une nouvelle fonctionnalité permettant d'entrer en contact avec ses élus locaux. Baptisée *Town Hall,* elle identifie les élus locaux de l'utilisateur,

envoie des rappels pour aller voter, et leur permet de les contacter directement par email ou par téléphone.

La question de la gestion des données relève donc bien d'un enjeu politique. Mais comment faire pour donner aux décideurs publics les moyens de maîtriser une partie des données produites localement ? Une des pistes proposées dans l'équation DIC consiste à exploiter les infrastructures physiques locales, sans lesquelles l'Internet ne peut fonctionner, pour promouvoir un écosystème de services, alternatifs à ceux des grandes plateformes, et déployés dans une logique de mutualisation et d'interopérabilité synonyme de simplification ou de proximité augmentée pour les usagers. Cette double intervention sur les volets infrastructures et services permettrait de retrouver une partie des interactions perdues avec les usagers. Telle est tout au moins l'hypothèse que nous travaillons.

Réseaux optiques, capteurs Ultra narrow band, wifi pour promouvoir les plateformes de services locaux, mobiliers urbains connectés, les solutions pour enrichir les interactions avec les usagers s'avèrent en effet nombreuses et finalement assez facilement contrôlables localement. **La maîtrise des infrastructures physiques réseaux télécom, à l'échelle de la boucle locale, de la ville, de la station touristique, de la zone d'activités ou même du bâtiment pourrait donc bien être le premier sésame pour aller vers des situations numériques moins coloniales en regard de la puissance grandissante des majors de la Silicon Valley**.

A condition bien entendu que cette maîtrise se matérialise pour l'usager par une offre et une simplicité de services à la mesure des standards fonctionnels du marché. Sans doute est-ce d'ailleurs là l'un des leviers les plus délicats à actionner. Il suppose en effet une transition de la situation actuelle, où le cloisonnement reste la norme, vers un écosystème recentré usager dans lequel mutualisation et interopérabilité deviennent les principes communs de la méthode numérique territoriale.

Les preuves de l'éparpillement numérique actuel restent légions : une multitude de connecteurs dédiés authentification ; une application pour la ville, une autre pour le Département, une troisième pour la Région, le tout dans un contexte où les applications s'avèrent pourtant de moins en moins téléchargées ; des échanges de données rares et qui supposent pour l'internaute d'utiliser plusieurs plateformes différentes ; des réseaux wifi publics qui ne communiquent pas entre eux ; peu ou pas de coopérations entre services publics et privés. La France, pays des clochers numériques, ne semble guère se donner les moyens d'exister dans l'écosystème industriel mondial des plateformes. Peut-on faire autrement ?

Les développements autour du principe d'Etat plateforme, orchestrés notamment par la DINSIC[1], suggèrent une méthode plus coopérative. Celle-ci se fonde sur un présupposé au titre duquel c'est désormais à l'administration de réunir les différentes données de l'usager en réponse à ses besoins. Par exemple, pour une demande d'inscription en crèche, l'agent en mairie devrait pouvoir récupérer simplement, auprès des administrations compétentes, l'avis d'imposition de l'usager, son justificatif de domicile ou son livret de famille.

[1] Direction Interministérielle du Numérique et des Systèmes d'Information et de Communication

Les solutions techniques pour proposer de telles fonctionnalités existent de longue date. Pour les déployer et leur donner la dimension nécessaire, il manque toutefois une gouvernance opérationnalisée à la fois dans une logique de subsidiarité et au travers de formes de conventions ou de contrats associant les différents types d'acteurs publics concernés dans une planification numérique qui reste à inventer. Dans cet écosystème, par exemple :

- L'Europe et l'Etat fixeraient un cadre réglementaire général de défense de leurs intérêts, veilleraient à ce qu'il soit respecté et assureraient un dialogue avec les plateformes, un dialogue facilité par la taille des populations d'internautes représentées ;
- L'Etat faciliterait et simplifierait les échanges et la mutualisation par le biais d'interfaces (bibliothèque d'API[2]), d'un Référentiel Général d'Interopérabilité et de mécanismes d'authentification partagés, comme France Connect[3] ;
- Les collectivités assureraient, selon leurs blocs de compétences, la responsabilité des services de proximité, éventuellement d'ailleurs en partageant des solutions techniques et des lieux physiques d'accueil, d'information, de formation ou de conseils du public ;
- Des entreprises parapubliques et privées devraient être associées dans le respect des règles de marché public, de mise en concurrence et de transparence ;
- Les usagers pourraient également y trouver les solutions développées sur l'initiative d'acteurs associatifs, culturels, sportifs, sociaux ou environnementaux ;
- On disposerait même ainsi des effets d'échelles nécessaires pour mutualiser des compétences, des infrastructures ou des achats entre acteurs publics, expérimenter de nouvelles solutions ou soutenir le lancement de champions numériques européens.

Toutefois, si la puissance potentielle d'un tel écosystème réglementaire, technique, managérial ou économique paraît réelle, la difficulté pour le lancer reste entière. Cette vision d'un écosystème numérique public relève-t-elle donc d'une utopie ou d'un souvenir romantique du temps où la planification publique faisait sens ? Est-il plus efficace de poursuivre dans la voie actuelle qui privilégie le soutien aux startups et aux initiatives privées ? Faut-il plutôt plaider, en complément, pour la mise en chantier de cette grande loi en faveur de l'organisation de l'action publique numérique qui fait toujours cruellement défaut ? On aurait pu souhaiter que ces questions s'inscrivent davantage au centre des débats politiques du moment.

Bibliographie

Bonnevent C, 2016, Plateformes. Sites collaboratifs, marketplaces, réseaux sociaux, Comment ils influencent nos choix, Ed. Fyp.

Chabanel B, Hooge E, Javary C.M, Octobre 2016, Plateformes numériques et territoires. Quels enjeux pour la Collectivité ? Nova7 et Grand Lyon métropole.

[2] API (Applications Programming Interface) constitue une interface de programmation qui permet d'établir des connexions entre plusieurs logiciels ou applications pour échanger des données. Ces interfaces de programmation permettent d'enrichir ou de simplifier un service avec des fonctions issues d'un autre logiciel pour développer des fonctionnalités plus poussées ou pour importer des données pré-organisées, traitées et/ou intégrées ailleurs.

[3] France Connect, une solution développée par l'Etat, fournit aux différents fournisseurs de services, aujourd'hui publics, une identité vérifiée, appelée « l'identité pivot », qui donne la possibilité d'utiliser un même compte d'accès auprès de diverses entités en s'affranchissant de nouvelles authentifications.

P. Collin P, Colin N, 2013, Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, Min. Econoie et Finance.

Colin N, Verdier H, 2015, L'Âge de la multitude, Ed. A. Colin, 2è édition.

Friedman Th, 2017, Merci d'être en retard, Ed. Saint-Simon

Grumbach S, 2016, Quelle régulation pour l'économie des plateformes, Interview M3, http://www.millenaire3.com/interview/2016/quelle-regulation-pour-l-economie-des-plateformes

Jambes, JP, février 2017, Réinvestir dans l'investissement public numérique, Revue Gestionnaire Public, n°1.

Jambes JP, 2001, Territoires apprenants, Ed. L'Harmattan.

Mairet G., 1997, Le principe de souveraineté, Paris, Folio Essais.

Morissette J, 2010, Une perspective interactionniste, in Revues.org

Morozov E, Pour tout résoudre cliquez ici - l'aberration du solutionnisme technologique, Ed. FYP.

Rouveyre M, 2017, Observatoire AirBnb http://observatoire-airbnb.fr/