

5 mars 2020



## ***Pour une stratégie numérique publique***

Le Cercle de la Réforme de l'État est parti du constat que les impacts de la révolution numérique qu'il a souhaité étudier bouleversent l'ensemble des activités humaines et des organisations et que l'État n'y échappe pas. Un rapport consacré à l'impact du numérique sur l'activité de l'autorité judiciaire illustre bien l'analyse du Cercle « *...le numérique est silencieusement passé d'un facilitateur pour l'Administration à un puissant réorganisateur des rapports entre l'État et les individus* »<sup>1</sup>.

La question d'une stratégie publique en matière de numérique est cruciale, alors même qu'à travers le monde, les États se saisissent de manière diversifiée de cette question. L'Estonie est le cas notable d'un État qui a fait du numérique un levier à la fois de performance publique et pour sa propre existence sur la carte du monde, bien au-delà de ce que représentent son histoire, sa géographie ou sa population et les outils traditionnels de l'influence hors d'atteinte pour lui. Les impacts du numérique ne sont ainsi pas les mêmes selon les États : les uns les subissent, les autres en bénéficient pour se transformer ou encore les déclenchent et les accélèrent afin d'acquérir des avantages de performance ou de puissance<sup>2</sup>. La différence entre ces cas ne réside pas dans ces technologies aujourd'hui universelles et relativement faciles d'accès. La grande majorité des États sont capables de comprendre le potentiel de l'intelligence artificielle ou de la *blockchain* et d'accéder financièrement à ces technologies. Plus rares sont ceux qui en font des applications critiques qui bouleversent le mode d'exercice de l'action publique.

Le Cercle a, pour cette raison, institué en son sein un groupe de réflexion permanent qui explorera les différentes facettes de la révolution numérique. Il s'appuiera sur ces travaux pour formuler comme à son habitude des recommandations à l'attention des décideurs publics.

Le Cercle a choisi de traiter en premier lieu du point central et transversal que constituent les modes d'élaboration de ***la stratégie numérique de la puissance publique***.

Ce thème doit être défini et circonscrit : la stratégie doit-elle être globale ou déclinée par secteurs ? Existe-t-elle d'ores et déjà ? Et si oui quels en sont les objectifs et quel en est le contenu ? Dans quelles instances et dans quelles structures émerge-t-elle et est-elle élaborée ? Comment est-elle portée et incarnée ? Enfin quelles sont les conditions nécessaires à sa réussite ?...

<sup>1</sup> Rapport de l'institut Montaigne « justice : faites entrer le numérique » 13 novembre 2017.

<sup>2</sup> L'État chinois via la croissance, qu'il a permise, de géants du numérique et des réseaux comme Huawei, se positionne comme le maître absolu de la 5G, infrastructure critique de la nouvelle révolution industrielle.

Pour défricher ces questions, le Cercle a souhaité organiser sa réflexion de la manière suivante :

- Dans un premier temps formaliser les convictions du Cercle sur ce que devraient être selon lui les objectifs d'une stratégie numérique publique,
- Dans un second temps partir de l'inventaire raisonné des acteurs impliqués et des initiatives publiques existantes en la matière pour nourrir ses propositions.

## **Pour une stratégie numérique publique lisible et ambitieuse**

En quoi l'État, et plus généralement la puissance publique, sont-ils concernés par l'élaboration d'une stratégie numérique ?

Au moins à trois titres : comme **producteur de services publics**, comme **porteur de politiques industrielles**, et comme **régulateur des relations, à la fois économiques et sociales**, entre acteurs de la société. Mais ces trois rôles, *a priori* distincts, sont en fait intriqués : ainsi, les données produites par les services publics peuvent-elles contribuer au développement d'entreprises innovantes et de nouveaux services publics, mais leur utilisation doit être contrôlée dans le cadre de règles qui protègent chaque citoyen. C'est la raison pour laquelle, dans un premier temps, le groupe a souhaité embrasser l'ensemble de la problématique induite par le numérique, pour poser les questions qui seront ensuite traitées et approfondies dans ses travaux futurs.

Par ailleurs, l'État n'est pas le seul acteur public concerné. Les collectivités territoriales et les opérateurs publics le sont également fortement, et disposent, à des degrés divers, d'une autonomie en la matière. Toutefois, la place qu'occupe l'État, particulièrement en France, exige que l'on s'interroge sur son degré d'intervention en matière de numérique.

Ces quelques remarques liminaires mettent en relief l'étendue du champ concerné et la variété des acteurs impliqués et amènent plusieurs questions : la notion même de stratégie numérique publique est-elle pertinente ? Faut-il une ou plusieurs stratégies ? Des stratégies sectorielles ? Même au seul niveau de l'État, une impulsion centralisée est-elle pertinente pour un domaine numérique aux facettes si diverses ? En sens inverse faut-il considérer précisément que cette diversité impose une cohérence minimale entre acteurs, au moins publics ? Le Cercle a longuement discuté ces questions essentielles.

Sans répondre de façon définitive à ces interrogations, le Cercle pose comme premier point le postulat que **la pertinence et l'efficacité des stratégies publiques en matière de numérique** dépendent des acteurs qui y contribuent et de la cohérence de leurs interventions.

Son second point concerne le rôle de **l'État au regard de celui des autres acteurs publics**. Sans préjuger à ce stade des limites de ce rôle, nous incluons dans notre réflexion les autres acteurs publics, notamment les collectivités territoriales dans le contexte en cours d'élaboration d'une nouvelle étape de décentralisation avec la loi 3 D.<sup>3</sup>

Le champ que doit couvrir la stratégie numérique publique est vaste. Cette stratégie doit répondre à **plusieurs exigences** pour espérer avoir un impact. Les caractéristiques que

<sup>3</sup> Le projet de loi sur la décentralisation, la déconcentration et la différenciation (dit 3D) devrait modifier en profondeur la répartition des pouvoirs et des compétences entre collectivités publiques. La question de la circulation des informations (data) devrait y être centrale.

nous retenons apparaissent ainsi comme un portrait en creux des marges de progrès des stratégies du moment.

- **Chacune des composantes de la stratégie doit être pensée en cohérence et en résonance avec les autres.** Ainsi, la stratégie de dématérialisation du service public n'a de sens qu'en contrepoint d'une stratégie ambitieuse d'inclusion numérique et de simplifications<sup>4</sup>. Au cas particulier de cet exemple nous rejoignons les préconisations du défenseur des droits : dématérialiser totalement une procédure ne devrait être possible que si aucune fraction de la population et des usagers ne reste en dehors de l'accès aux droits quand celui-ci est devenu uniquement numérique, grâce à une politique volontariste d'inclusions<sup>5</sup>.

- **La stratégie numérique doit être facilement identifiable par tous les publics.** Un des moyens de cette identification est une prise en charge par des structures pérennes et visibles. Il est également nécessaire que les concepts utilisés soient explicites, simples à appréhender et surtout stables. A cette aune l'abandon de la référence à la stratégie « d'État plate-forme » au profit d'une nouvelle dénomination avec la « Tech gouv » alors que cette formulation ambitieuse commençait à être connue et comprise n'est pas opportune<sup>6</sup>.

- **La stratégie numérique devrait constituer l'une des priorités du débat public et des travaux des parlementaires,** sur la base de considérations transpartisanes. Ceci avec l'intention d'en faire une action publique globale et déclinable dans la quasi-totalité des politiques publiques.

- **Elle ne doit pas être cantonnée à l'objectif d'une meilleure gestion de services en ligne mais doit aussi, de manière ambitieuse, être le socle de projets de société clairement identifiés.** Ainsi le Japon renvoie l'image d'un usage prioritaire du numérique pour faire face au problème majeur qu'est pour lui la crise démographique et le vieillissement de sa population. La Chine met le numérique au service de sa stratégie d'influence mondiale et de son dispositif de contrôle social de masse, la Suisse veut utiliser les technologies au service de son objectif de demeurer un tiers de confiance. Pour alimenter la réflexion sur cette quête de sens de la stratégie, le Cercle estime que la France devrait à tout le moins placer l'usage du numérique au service de la promotion de ses valeurs fondamentales et de ses domaines d'excellence<sup>7</sup>.

- Dans cet esprit, la stratégie publique doit être caractérisée par **une volonté forte de présence et d'influence de la France** dans les instances décisionnelles et de régulation du numérique à l'échelle européenne et mondiale.

- **La stratégie publique numérique doit être ambitieuse dans les moyens mis en œuvre.** Pour l'illustrer par une image frappante, nous constatons que les investissements dans l'IA, que ce soit à l'échelle française ou européenne, sont sans commune mesure avec ce qui est investi par d'autres pays (voir *infra*).

Sur **le fond**, cette stratégie doit éclairer et mettre sous tension les dimensions suivantes, qui sont des illustrations des trois rôles identifiés supra.

<sup>4</sup> L'inclusion numérique désigne la capacité d'une catégorie de population donnée à maîtriser l'outil numérique ou à pouvoir géographiquement y accéder. Par ailleurs, il est méthodologiquement meilleur de simplifier préalablement une procédure avant de la dématérialiser totalement ou partiellement (Voir *infra*).

<sup>5</sup> Une étude récente de l'INSEE parue le 30 octobre 2019 a établi qu'un sixième des Français ne maîtrisait pas internet.

<sup>6</sup> La notion d'État-plateforme est opérationnellement très ambitieuse puisque qu'elle traduit une volonté de relier et croiser un ensemble de données et de les rendre facilement accessibles ? Elle a un lien avec celle de « gouvernement ouvert ». La question n'est pas que technique ; elle est aussi stratégique et politique. La question que le Cercle pose ici est de savoir si le changement de vocable reflète ou pas une régression stratégique.

<sup>7</sup> Ce qui n'exclut naturellement pas la recherche d'une stratégie européenne.

- La stratégie doit s'attacher **aux conditions de l'accès aux services numériques** sans lesquelles les meilleurs services en ligne sont sans impact. On trouve ici la recherche des conditions physiques (haut débit dans tous les territoires), financières (coûts des accès et politiques publiques de WIFI), juridiques (l'accès à internet considéré comme un droit fondamental, la protection des données personnelles...), et de capacité des individus (lutte contre l'*illectronisme* qui inclut la maîtrise des savoirs fondamentaux et la compréhension des processus administratifs de base, objectifs que l'on retrouve dans la lutte contre le non-recours aux droits).
- Le numérique doit être **au cœur de la réforme de l'État et de la relation entre la sphère publique et les citoyens**. La citoyenneté doit être une préoccupation centrale de la stratégie numérique : le recours aux formes numériques maîtrisées de consultation et d'expression doit être au centre et non à la périphérie de la revitalisation du modèle d'expression démocratiques. Dans le même esprit le numérique public n'a de sens que dans ce qu'il peut apporter aux citoyens aux usagers et aux entreprises, et en interaction avec ces acteurs, en d'autres termes, numériser un service public devrait toujours apporter une réelle plus-value à l'utilisateur, ou ne pas être.
- **Cette stratégie numérique doit favoriser le développement d'entreprises** appelées à devenir des champions européens et mondiaux des industries numériques (les licornes), et de champions économiques ayant intégré avec succès le numérique dans leurs produits et leur interaction avec leurs clients. Financement, écosystèmes propices, commande publique...tous ces leviers doivent être tout entiers tournés vers ces objectifs.
- **Elle doit définir une ligne claire entre les ambitions de protection**, notamment de la vie privée et des données, et d'éthique des algorithmes, qui peuvent et doivent être de vrais atouts pour un espace économique et souverain européen, **et les exigences de l'industrie du numérique** (pas d'intelligence artificielle (**IA**) sans une capacité à brasser d'immenses volumes de données...), en respectant chacun de ces deux objectifs.
- En dernier lieu la stratégie doit être le reflet d'une prise de conscience aiguë et au plus haut niveau des exigences de **sécurité et de souveraineté**. La souveraineté fiscale, le sujet de la taxation des Gafam à l'OCDE et la récente initiative française en cette matière appellent une réflexion réaliste sur les capacités de l'État dans un cadre international contraint.

## Qui sont les acteurs des stratégies numériques publiques ?

Le groupe de travail a jugé utile d'établir une cartographie sommaire des principaux acteurs notamment publics agissant en matière de numérique, pour mieux comprendre la répartition des attributions et des moyens, et s'interroger ensuite sur l'efficacité de cette architecture.

### **1- Les acteurs publics à vocation nationale**

Au sein du gouvernement, l'ambition numérique est portée par le secrétaire d'État au numérique (**SENUM**). C'est encore le cas à l'occasion du dernier remaniement en dépit d'une campagne d'acteurs du numérique qui prônaient la création d'un ministère d'État. Néanmoins, comme nous le verrons, un certain nombre des entités administratives en charge du numérique ne sont pas rattachées à ce secrétariat d'État.

8A cet égard les travaux animés par la députée Paula Forteza dans le cadre du groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyennes apportent des éléments au débat.

L'existence de cette entité ministérielle est récente. La première titulaire de ce poste était Fleur Pellerin nommée en 2012. Cette expérience de département ministériel dédié est positive et a conduit à des avancées souvent majeures telles que la loi pour une « République numérique » portée par Axelle Lemaire. Néanmoins, cette institutionnalisation du numérique dans l'architecture gouvernementale est certainement perfectible.

Un secrétariat d'État ne peut peser autant qu'un ministère et *a fortiori* un ministère d'État même si l'essentiel demeurera toujours et avant tout le poids politique du titulaire du poste. Le rattachement est mouvant et toujours pluriel entre le Premier ministre, le ministère de l'économie et celui en charge de la modernisation et de la réforme de l'État. La stratégie numérique court ainsi le risque d'apparaître uniquement comme un programme support.

### ***Les attributions du secrétaire d'État au numérique***

*Il traite, pour le compte du ministre de l'économie et des finances, les questions relatives au développement de l'économie numérique et à la transformation numérique des entreprises et participe au traitement des questions relatives aux communications électroniques. Il veille au développement des entreprises et des acteurs français du numérique. Il promeut, avec les ministres intéressés, les actions propres à accélérer la transformation numérique de l'économie, des organisations et des territoires. A ce titre, il participe à l'élaboration du cadre juridique relatif au numérique, aux technologies d'avenir et aux plateformes, à l'échelle nationale, européenne et internationale. Il participe à la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir dans le domaine du numérique. Il veille, en outre, aux droits et libertés fondamentaux dans le monde numérique, à l'éthique des technologies, à l'inclusion, l'accessibilité et la médiation numériques.*

*Il traite, en lien avec les autres ministres concernés, de toutes questions relatives à la promotion et à la diffusion du numérique, à la gouvernance de l'internet, aux infrastructures, équipements, services, contenus et usages numériques, à la sécurité des échanges, des réseaux et des systèmes d'information. Il est associé au traitement des questions relatives à l'éducation et à la formation au numérique ainsi qu'aux mutations numériques du travail.*

*Il prépare et coordonne, pour le compte du ministre de l'action et des comptes publics, la politique de transformation numérique de l'État. À ce titre, il suit le développement et l'amélioration des usages et services numériques, ainsi que la politique d'ouverture et de circulation des données. Il traite les questions relatives au système d'information de l'État. Le secrétaire d'État chargé du numérique accomplit toute autre mission que le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics lui confient.*

*(source : décret du 10 avril 2019 relatif aux attributions de Cédric O)*

Par ailleurs le secrétariat d'État ne dispose pas de moyens propres mais de ceux des ministères de l'économie et des finances ainsi que de l'action et des comptes publics pour l'exercice de ses attributions. Parmi ces services, la **DINUM (direction interministérielle du numérique), nouvelle dénomination de la DINSIC, est la plus visible**. La direction dispose d'effectifs limités (200 ETP en 2019 à comparer par exemple à 850 pour le GDS britannique évoqué *infra*) et d'un budget réduit au regard de l'étendue de ses missions. Elle joue également, pour une part, un rôle d'opérateur notamment pour le réseau interministériel

de l'État (RIE) ou le support de *France Connect*<sup>9</sup>. Ce rôle opérationnel doit être concilié avec un rôle de contribution à l'élaboration de la stratégie numérique (*Tech gouv*). Par ailleurs la **DINUM** n'a vocation à évoquer le recours au numérique que dans le cadre des missions de l'État et de la sphère publique et ne peut ainsi déployer une vision d'une stratégie numérique à vocation large.

Dans la sphère de la **DINUM**, le service **Etalab** est particulièrement digne d'intérêt. Cette entité a joué dans divers domaines un rôle important dans la politique d'ouverture des données, l'élaboration puis la mise en œuvre de la loi pour une République numérique et enfin dans l'organisation du *Forum mondial pour un gouvernement ouvert* ainsi que dans le suivi et la mise en œuvre des engagements de la France dans le partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO, lancé en 2011 à l'initiative du gouvernement américain et auquel la France a adhéré en 2014).

Dans le domaine spécifique de la modernisation de l'action publique et de la relation numérique avec les usagers, il n'est pas toujours simple d'identifier les spécificités respectives de la **DINUM** et de la **DITP** (direction interministérielle de la transformation publique). Le territoire de la transformation numérique apparaît partagé entre les **deux entités. Au surplus elles dépendent d'un délégué interministériel à la transformation publique placé, lui, auprès du Premier ministre.** Cette dualité d'acteurs et cette architecture complexe peuvent interpeller car peut-on séparer transformation numérique et transformation des organisations ?

**L'agence du numérique** est un service à compétence nationale (SCN) rattaché à la **direction générale des entreprises (DGE)**. Elle était en charge de trois dossiers : le plan France très haut débit, la French Tech et le programme société numérique (programme d'inclusion numérique). Elle n'est plus maintenant responsable que du plan très haut débit, les deux autres dossiers étant repris par la **DGE**, laquelle est compétente pour conseiller le gouvernement dans sa politique de soutien et de développement des entreprises du numérique. C'est donc la **DGE**, par ailleurs réorientée vers le soutien des filières stratégiques, qui est désormais l'acteur majeur du développement des entreprises et de l'économie numérique.

**Le secrétariat général pour l'investissement (SGPI)** rattaché au premier ministre est en charge des programmes investissement d'avenir (PIA). L'ensemble de ces programmes, auxquels contribue également la Caisse des dépôts (**CDC**), représente 57 milliards d'euros. Les projets soutenus ont souvent une composante d'investissement numérique notamment pour ce qui concerne le financement de « l'État à l'âge du numérique ».

Un acteur important et peu visible demeure la **direction du budget** dont l'approche peut être déterminante sur les budgets informatiques et qui par ailleurs porte les différents Programmes d'investissements d'avenir et le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) largement orientés vers les investissements numériques. Le renouveau de la politique d'allocation de moyens pluriannuels aux ministères, avec la pratique des contrats d'objectifs et de moyens (COM), est *a priori* ouvert à l'augmentation des budgets alloués aux investissements numériques dès lors que ces investissements contribuent à la hauteur des enjeux des politiques publiques.

En contrepoint de ce recensement, on peut toutefois constater que l'État ne dispose plus du levier ancien que constituait le contrôle de grands opérateurs qui pouvaient être des acteurs clefs de la révolution numérique tels que France Télécom devenu le groupe Orange. Ce constat conduit à s'interroger sur l'interaction à réinventer entre l'État et de grands opérateurs où l'État conserve une part de capital (Orange, Thales..) ainsi qu'avec des

<sup>9</sup>France Connect est un dispositif de fédérations d'identités numériques utilisé pour sécuriser et faciliter l'accès aux services publics en ligne.



industriels privés acteurs clefs de l'industrie numérique (Free, Altice, Atos, Dassault Systèmes...).

**En tout état de cause, en faisant la somme des entités à la disposition du SENUM, les responsables et initiateurs des stratégies numériques ne peuvent s'appuyer sur une force de frappe analogue au système américain des agences<sup>10</sup> pour ce qui concerne les efforts de recherche et d'investissement ou au « *Government digital service* » (GDS) britannique<sup>11</sup> pour la force d'impulsion et d'animation de la transformation numérique publique.**

### ***Les leviers de la stratégie numérique aux Etats Unis***

*Aux États-Unis, les programmes de recherche dans les domaines de pointe du numérique sont soutenus par une politique et des fonds publics fédéraux, attribués via plusieurs agences, comme la **DARPA** (Defense Advanced Research Projects Agency) ou départements (ministères), en particulier le **DoE** (Department of Energy) ou encore, dans une moindre mesure, la National Science Foundation, agence fédérale généraliste. Les domaines de la simulation numérique et du calcul intensif sont définis comme stratégiques, qu'il s'agisse de recherche civile ou militaire, la **DARPA** ne craignant pas de cibler des projets de recherche à haut risque d'échec et des études très en amont de toute application. Le programme NSCI (National Strategic Computing Initiative) a été décidé par décret présidentiel en août 2015, pour accélérer le développement et le déploiement de technologies HPC (High Performance Computing) américaines de prochaine génération, appuyé par un plan de 5 Md\$ sur dix ans, augmenté de 1,8 Md\$ en avril 2018.*

*En ce qui concerne l'intelligence artificielle, les chiffres précis, récents et fiables concernant les investissements américains sont assez rares. Selon une note de l'IRIS (Iris France.org 19 mars 2018), l'investissement dans l'IA aux États-Unis représente environ 1.2 Milliards de dollars par an. Selon d'autres sources recoupées, ils atteindraient jusqu'à 3 Mds \$. Il n'est pas certain que ces sommes incluent les investissements privés des GAFAM et autres entreprises notamment militaires, la particularité américaine étant l'articulation étroite entre les entreprises et le gouvernement, notamment la Défense, sur des investissements de rupture.*

*A titre de comparaison les niveaux d'investissement de la France en IA restent, même toutes proportions gardées, largement en deçà de ces sommes. Le plan **Intelligence Artificielle de 2018** devait se voir attribuer spécifiquement **1,5 Mds € jusqu'à fin 2022, sur les 10 milliards d'euros** du Fonds pour l'innovation et l'industrie mis en place par le ministre de l'Économie Au final, le décompte précis prévoit un effort budgétaire de 665 M €, dont 60% de fonds ministériels, le reste provenant du programme d'investissements d'avenir (PIA). Le différentiel avec les 1,5 Mds € se trouve dans le plan spécifique à la nanoélectronique qui devrait être mis en place d'ici 2024.*

*Pour sa part, la stratégie européenne sur l'IA arrêtée en avril 2018 prévoit d'augmenter les investissements publics et privés dans l'IA à hauteur de 20 milliards d'euros par an au cours de la prochaine décennie afin de permettre à l'Union européenne d'être un des chefs de file de la révolution de l'IA à l'échelle mondiale.*

<sup>10</sup><https://www.darpa.mil/>

<sup>11</sup><https://gds.blog.gov.uk/>

## ***Le pilotage de la transformation numérique publique au Royaume-Uni : le Government digital service***

*Le service numérique gouvernemental (GDS) fait partie du Cabinet Office<sup>12</sup>. Il est chargé de la transformation numérique du gouvernement et des services publics. Le GDS est un centre d'excellence dans les domaines du numérique, de la technologie et des données. Il collabore avec l'ensemble des départements ministériels pour les aider à se transformer. Cette transformation passe par la création de plates-formes ainsi que de normes et de services numériques.*

*Dans sa démarche, le GDS part toujours des besoins des utilisateurs et promeut les méthodes agiles.*

*Le GDS anime le remarquable portail GOV.UK qui est le point d'entrée pour accéder à toutes les informations et services gouvernementaux.*

*La version bêta de ce portail a été construite à l'origine en 10 semaines et constitue aujourd'hui la colonne vertébrale de l'infrastructure numérique britannique. Il est depuis en démarche constante d'amélioration continue en intégrant les demandes et commentaires des utilisateurs.*

*Le rôle du GDS va bien au-delà de la conception et de l'exploitation de ce portail, il anime le travail gouvernemental de simplification et d'amélioration des services publics.*

*Il est responsable de la qualité des données utilisées par les services gouvernementaux. Il aide les ministères à prendre des décisions éclairées pour leurs achats ainsi qu'à fournir aux agents publics des outils ergonomiques et performants.*

*Le GDS a remporté des prix de design et est reconnu comme un des services leaders au plan mondial dans le domaine de l'innovation numérique du secteur public. Les équipes numériques des gouvernements américain, australien et néo-zélandais ont été créées sur le même modèle et suivent des principes similaires au GDS.*

Dans le domaine des politiques de cybersécurité, ***l'ANSSI (Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'informations)***, dont le rôle et l'importance ne cessent de croître, relève des services du premier ministre sans que le ***SENUM*** ne puisse particulièrement disposer de ce service.

La présence de la France dans les instances internationales en matière de numérique est en partie portée par ***l'ambassadeur pour le numérique***, qui dépend du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Sa relation avec le ***SENUM*** n'apparaît pas officiellement centrale dans la définition des orientations diplomatiques en la matière et celle d'une stratégie sur les positions françaises à l'international, notamment dans les institutions de gouvernance de l'internet.

L'ensemble des départements ministériels est compétent en matière de numérique dès lors que le sujet touche à leurs attributions. Ainsi le ministère de la culture est en charge du combat pour la reconnaissance des droits voisins par les GAFAM.

Le ***SENUM*** est donc loin d'être la seule entité gouvernementale en charge du numérique, puisque, on vient de le voir, le ministère de l'économie et des finances (via la ***DGE*** et la direction du budget), le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et tous les autres ministères, sans parler du Premier ministre, interviennent aussi dans ce champ.

<sup>12</sup> Le Cabinet Office est un département exécutif du gouvernement britannique chargé du soutien du Premier ministre et du cabinet du Royaume-Uni. Il est dirigé par le Premier ministre, mais sa gestion quotidienne est dévolue au secrétaire du Cabinet.



Le Cercle s'interroge sur le poids de ce département ministériel sur la stratégie des **ministères** en matière de numérique en dépit du décret d'attribution qui l'autorise à « traiter en lien avec eux... » toutes questions relatives au numérique. Pour des ministères tels que l'éducation, les armées, la santé et les affaires sociales et l'intérieur, pour lesquels le numérique est essentiel, le poids du **SENUM** dans les orientations en matière de numérique est peu perceptible. A titre d'exemple, certains de ces ministères ont conclu des partenariats avec des entreprises, des GAFAM ou des sociétés comme Palantir, sans que de façon visible le **SENUM** soit intervenu pour donner un avis sur ces partenariats<sup>13</sup>.

Cet état de fait, qui respecte les spécificités et l'autonomie des champs des politiques publiques, peut néanmoins être préjudiciable à la recherche de transversalité et de cohérence que le Cercle a posée comme hypothèse, en matière de numérique. On envisagera plus loin les pistes de procédures et de gouvernance qui pourraient contribuer au renforcement de cette transversalité (voir infra nos premières recommandations).

Pour leur part les **assemblées parlementaires** et le Conseil économique social et environnementale (**CESE**) sont présents dans le débat public sur la stratégie numérique avec nombre de rapports et des débats récents comme la transposition du RGPD dans le contexte français ou le recours au numérique dans le cadre du débat public<sup>14</sup>. Pour autant, en dehors des journées parlementaires de l'économie numérique ou de certains des travaux de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technique (**OPCST**), le Parlement n'est pas spontanément identifié comme un acteur clef de la stratégie numérique. Cet état de fait est néanmoins en train d'évoluer avec l'initiative parlementaire en cours sur le sujet stratégique de l'identité numérique.

## 2- Les acteurs locaux

Les **Collectivités territoriales**, à différents niveaux (métropoles et régions notamment), mènent également des stratégies actives sur les différents volets de la stratégie numérique. Elles peuvent contribuer à la constitution d'écosystèmes tels que des pôles de compétitivité ou des incubateurs de start up (comme Cap Digital ou le NUMA). Elles peuvent aussi investir sur certains thèmes numériques, comme la région Île-de-France l'a fait récemment, avec un plan pour devenir la capitale mondiale de l'IA (octobre 2018). Par ailleurs ces collectivités sont souvent très dynamiques et actives dans l'ouverture des données et leur réutilisation, ainsi que dans la dématérialisation de la commande publique (région Bretagne).

Les initiatives et réalisation des collectivités locales sont riches et nombreuses. Pour le cercle, la réflexion ouverte en cours sur le nouvel acte de la décentralisation (cf supra) doit être l'occasion de stimuler et de diffuser les fruits de ces initiatives entre tous les territoires

## 3- Les régulateurs

Les régulateurs au sens large : **CNIL, ARCEP, CSA, CADA, HADOPI, défenseur des droits, autorité de la concurrence...**<sup>15</sup> sont souvent des autorités administratives indépendantes dont les décisions, nonobstant le recours aux juges, peuvent infléchir les décisions des pouvoirs publics et des acteurs économiques. Le récent rapport du défenseur des droits a pu ainsi être interprété comme une mise en garde face à une certaine forme de développement de l'administration numérique alors même qu'il n'en remet pas en cause les objectifs mais seulement les modalités. L'enjeu est, à cet égard, un minimum de prévisibilité des décisions des régulateurs qui est nécessaire pour la sécurité juridique des acteurs publics et des entreprises. On notera par ailleurs que la structuration de ces instances de régulation, peut être obsolète à l'ère du numérique global. De ce point de vue nous notons

<sup>13</sup> Axelle Lemaire avait émis des réserves sur le fichier des « titres électroniques sécurisés » TES.

<sup>14</sup> Le rapport Villani sur l'intelligence artificielle répondait à une commande du gouvernement.

<sup>15</sup> La commission nationale informatique et libertés (CNIL), l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la commission d'accès aux documents administratifs, la haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI).

que ce paysage est en cours de transformation (la fusion du **CSA** et de l'**Hadopi**, pour devenir l'**ARCOM** (autorité de régulation des communications audiovisuelles et numériques), a été annoncée en septembre 2019).

#### 4- Instances de prospective, de recherche et de réflexion

Au-delà des acteurs de la sphère purement publique, des enjeux aussi vastes et engageants que la construction d'une stratégie numérique, concernent la société dans son ensemble.

Le Conseil National du Numérique (**CNN**) a surmonté la crise qui l'a affecté en 2017. Il est mobilisé pour animer une consultation publique « les états généraux des nouvelles régulations numériques » et auteur de contributions de qualité parmi lesquelles sa dernière, en date du 14 novembre 2019, dont les analyses recoupent nombre des constats et des recommandations du Cercle. La question de son positionnement au regard des autres acteurs peut être posée, sans qu'une réponse soit évidente à apporter.

Les acteurs de la prospective publique tels que « **France Stratégie** » travaillent sur le numérique entre autres domaines sans que pour autant, comme le montre son programme de travail pour 2020, le numérique soit un objet d'étude et de propositions prioritaire.

**L'INRIA** est l'institut national de recherche en sciences et technologies du numérique, il est donc le pilote national en matière de recherche et d'innovation sur le numérique en partenariat avec les grands organismes de recherche nationaux tels que le **CNES** (centre national d'études spatiales) ou le **CEA** (commissariat à l'énergie atomique) il se veut le bras armé de l'État pour la recherche et l'innovation.

Les **think-tanks** de la société civile tels que la **FING (fondation internet nouvelle génération)**, **l'institut Montaigne**, **Renaissance numérique**, le **CIGREF** (club informatique des grandes entreprises françaises), **l'Institut pour la souveraineté numérique**..., les **associations** militantes pour l'internet libre ou la transparence de l'action publique telles que **la quadrature du NET**, **Regards citoyens**, **Ouvre boîte**..., certaines grandes voix influentes telles que celle de Gilles Babinet (champion européen de la France auprès des institutions européennes) complètent le paysage des acteurs qui comptent dans la structuration et la co-construction de l'action publique en matière de numérique.

\*

\* . \*

**En conclusion, ce paysage, sous réserve d'inventaire plus détaillé, traduit une complication extrême et un morcellement peu propice à l'esprit de collaboration active inhérent au monde de la complexité croissante et du numérique. Les acteurs apparaissent nombreux sans que pour autant leur action fasse émerger une vision claire et partagée des grands axes de ce que doit être une stratégie.**

**Ce nombre des acteurs impliqués mais avant tout et surtout, la faiblesse apparente de la mise en cohérence de leurs actions et des investissements associés, sont susceptibles de compromettre un développement ambitieux du numérique en France.**

## Premières pistes de recommandations

Le Cercle recommande huit orientations pour renforcer la portée des stratégies publiques en matière de numérique et faire changer d'échelle la composante publique de la transition numérique. Ces recommandations seront reprises et développées dans les prochaines notes du Cercle consacrées au numérique :

1. Donner du sens à la stratégie numérique apparaît comme un enjeu essentiel pour le Cercle. Une piste pour y parvenir serait de missionner le **SENUM** pour qu'il fasse émerger, en associant les acteurs du numérique, la représentation nationale et la société civile, **le projet sociétal et les objectifs** que la France recherche au travers de sa stratégie pour le numérique.
2. Définir un nombre restreint de **priorités technologiques majeures** qui permettraient à la France de mieux exploiter ses avancées et de rattraper ses retards, en investissant dans des technologies sélectionnées, non encore matures ou dominées par des acteurs existants. Il peut sembler, mais ce point ne fait pas consensus, qu'il est inutile de chercher à rattraper des technologies dominées par des entreprises ayant acquis une avance déterminante. Dès lors convenir de se positionner sur des technologies émergentes, en identifiant l'intersection entre celles-ci et les secteurs d'excellence française (par exemple, l'IA dans les données de santé, le super ordinateur exascale, l'ordinateur quantique, etc.) fait sens.
3. Faire que la stratégie numérique soit encore plus qu'aujourd'hui un puissant vecteur de la politique industrielle française, et ce dans une optique interministérielle comprenant également les impératifs de sécurité et de souveraineté.
4. Pour porter ces ambitions le Cercle recommande une initiative forte pour renforcer le portage des dimensions transverses de la stratégie numérique publique via le positionnement et les moyens du **SENUM**.

Le Cercle ne préconise pas pour autant la création d'un ministère de la transformation de l'État et du numérique, qui figure dans les propositions récentes du Conseil National du Numérique. En effet il nous apparaît essentiel que les ministères soient responsabilisés et puissent porter des stratégies sectorielles puissantes dans leur domaine de compétence (comme en matière de gestion et de valorisation des données de santé).

Quel que soit son format, le **SENUM** porteur des stratégies numériques publiques doit avoir une légitimité et des pouvoirs forts tout particulièrement en matière de :

- Responsabilité dans la modernisation de l'action publique,
- Renforcement de la politique industrielle
- Développement massif des infrastructures numériques dont le déploiement de l'internet à haut débit,
- Mise en place des « infrastructures juridiques », supports des politiques de régulation transversales (notamment en matière d'ouverture des données, d'identité numérique, etc.),
- Responsabilité pleine et entière de l'élaboration de la stratégie numérique publique, en animant l'ensemble des acteurs institutionnels, associatifs et privés et en développant et renforçant ainsi la coopération entre les acteurs publics (assemblées,

collectivités...), les régulateurs et les acteurs de la société civile (think tank, CNN ...).

5. Organiser le rapprochement voire la fusion de la **DINUM** et de la **DITP** pour mieux intégrer les dimensions technologiques, organisationnelles et managériales de la transformation numérique<sup>16</sup>.
6. Renforcer les moyens budgétaires et humains consacrés au numérique pour le **SENUM** et l'ensemble des ministères.
7. Fixer des objectifs de développement de la commande publique aux « jeunes pousses » du numérique ou aux entreprises des domaines définis comme essentiels.
8. A l'instar de la tenue récente du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 15 novembre 2019 largement consacré à la transformation numérique de l'action publique, le Cercle préconise un renforcement du rôle et de la fréquence des CITP pour accélérer la transformation numérique de l'action publique,

## **Programme de travail du Cercle sur le numérique**

Le Cercle va poursuivre ses travaux sur la stratégie numérique publique en étudiant notamment :

- ✓ La production et la transformation du service public et de l'action publique (avec comme conséquence la transformation de l'administration),
- ✓ Les voies et moyens de mobilisation du levier du numérique au service de la politique industrielle,
- ✓ L'exercice et les modalités des régulations en matière de numérique,
- ✓ L'exploration des stratégies singulières des grandes politiques publiques (éducation, santé, sécurité, recherche...) et des collectivités territoriales « en pointe » en matière numérique en mettant en exergue leurs points de convergences et de divergences et en analysant leurs conditions de réussite,
- ✓ La contribution des technologies numériques et des données à une meilleure gouvernance publique

Le Cercle de la réforme de l'État souhaite que ses premiers travaux sur le numérique dans le contexte public, objet de cette note ainsi que son projet de programme de travail, suscitent des réactions et des commentaires chez ses lecteurs **qui sont ainsi invités à produire des contributions à sa réflexion et à les faire parvenir à [groupenumerique@cerclereformeatat.eu](mailto:groupenumerique@cerclereformeatat.eu)**

La note du Cercle « pour une stratégie numérique publique » est le fruit des travaux collectifs de son groupe de travail permanent sur le Numérique.

Pour alimenter sa réflexion le groupe a auditionné un certain nombre de personnalités extérieures, des secteurs public et privé.

Le Cercle de la réforme de l'Etat est un cercle de réflexion dont les travaux portent sur les sujets de réforme de l'Etat sous tous leurs aspects, pour une action publique plus efficace et plus proche des citoyens. Il réunit 95 responsables de services centraux et déconcentrés de tous les secteurs de l'Etat, d'opérateurs et de services des collectivités territoriales, ainsi que des magistrats, des acteurs de la société civile, des universitaires et des chercheurs de différentes disciplines.

<sup>16</sup> Cette proposition est également faite par le CNN.

