

Journée d'étude du 22 septembre 2016 :

**Le défi de la révolution foudroyante du numérique
Big Data et Open Data, quels enjeux pour l'évaluation ?**

*Table ronde n° 3 : Utilisation et interprétation des données
dans les évaluations participatives*

Florence DURAND-TORNARE, Fondatrice de l'association « Villes internet » www.villes-internet.net, Vice-Présidente Debatlab www.debatlab.fr

1. Le numérique perturbateur de l'évaluation ?

Le Numérique ajoute à la révolution de l'Internet. Dans les années 2000 Internet c'est l'espace mondial d'accès à la connaissance, à la collaboration, au commerce et aux loisirs qui surgit à la portée de tous. Le numérique aujourd'hui c'est l'ère de la mobilité, des objets connectés, de l'intelligence artificielle et de la robotisation. Internet et numérique composent un univers matériel et immatériel dont l'énergie est "la" donnée, vocable global rassurant face au volume immense de l'addition des données. En cette journée d'automne 2016, 2,5 exa-octets de données ont été "publiées" par 2,5 milliards d'êtres humains et 6 milliards d'objets connectés (sources croisées bien que peu vérifiables !). C'est le "big data" qui permet d'adapter les stratégies des organisations en fournissant des informations critiques pour des actions ciblées. Il peut permettre d'accéder à des opportunités d'affaires et contrôler certains risques. Cette "arme de l'économie moderne" peut servir aussi au secteur public pour mieux produire la gestion locale et mesurer le développement local. Entremêlés, ces flux inondent les territoires de rhizomes d'informations, de documents, d'images, de chiffres. Les directions des systèmes d'information des collectivités s'engagent courageusement dans l'organisation de la collecte et l'analyse pour produire et offrir des services souvent essentiels comme l'accès aux droits, aux démarches et aux services.

Avec l'"Open data" en France il s'agit donc pour l'administrateur interministériel de la donnée, d'accélérer l'organisation et la mise à disposition de tous des données "publiques". Les récentes décisions du législateur le demandent aux 4.000 collectivités de plus de 3.500 habitants.

Dans cette ère de la donnée, l'évaluation des politiques publiques, comme ces politiques elles-mêmes, sont évidemment questionnées sur leurs objectifs et leurs méthodes stratégiques. Quand la « datacratie » menace la « sondocratie » l'évaluateur peut être déstabilisé. Quand l'instantanéité, l'asynchronicité et l'ubiquité sont possibles, que la veille continue et automatisée des échanges fait fleurir des baromètres efficaces ; maintenir les dispositifs présentiels d'enquête peut sembler caduc. Soyons rassurés l'impact émotionnel

de la dialectique et du débat en face à face.... leur dimension ludique, constitue une part d'humanité que la raison saura préserver.

Les faits montrent que les moyens numériques donnent une puissance de transformation à ceux qui les maîtrisent, en permettant d'approcher de façon holistique des systèmes complexes d'interactions. Dans le secteur public, Ils permettent, par exemple, de concilier les dimensions très différentes d'un bassin de vie : les faits de mémoire, les normes, les représentations, les systèmes de valeur, les objectifs (dimensions empruntées à la science des risques).

Le numérique et ses forces illimitées d'analyse de données massives, provoque les consciences par le partage des savoirs et des connaissances. Imagine-t-on comment des informations vérifiables accessibles à tous, peuvent fonder l'élaboration de la loi et redonner un pouvoir d'agir concret et utile aux citoyens ? Les instances participatives pourraient être alors des outils de collaboration avec les représentants élus pour renforcer l'action publique et.... Peut-être dans cette intelligence collective faire naître une nouvelle « confiance sociale »

S'emparer du numérique pour faire vivre les valeurs républicaines est essentiel dans un rapport déséquilibré avec le secteur marchand qui en fait son outil de prédilection. Souvent outil de manipulation, le numérique est facteur d'une croissance indéniable... Impactant fortement l'équilibre écologique de la planète. Il est comme une "crise", transversale aux autres qui renvoie des chances formidables aux risques majeurs.

Dans une société où les habitants, usagers et administrés, sont largement consommateurs de ces nouveaux services attractifs, décrypter les techniques du marketing et poser une éthique sur leur utilisation dans les politiques publiques est une éducation critique de la responsabilité de l'Etat.

Il est donc fondamental que les décideurs et leurs experts évaluateurs s'approprient cette « culture numérique », ses chances et ses risques pour un "gouvernement ouvert", une ville à la fois servicielle et animée ; avec un service public garant d'égalité et de pleine conscience des risques et des choix.

Et qu'ils entament une évaluation des politiques publiques numériques locales et nationales. Une évaluation largement diffusée et aux données ouvertes bien sûr !

L'association « Villes internet » et son label national constant depuis plus de 10 ans peut contribuer à l'exposition des actions concrètes de son réseau de collectivités engagées, et participer à pointer ces chances et ces risques de ce qu'il faut, toujours, appeler une « révolution copernicienne ».

Olivier Mérelle, directeur au cabinet Planète Publique –responsable de l'Agence de Lyon. Planète Publique intervient dans la réalisation d'évaluations de politiques publiques et dans la conception et l'animation de démarches de mise en débat des politiques publiques.

1. Le Big Data pour l'évaluation des politiques publiques : un big bang annoncé qui reste à déclencher

L'utilisation de données, y compris massives, dans des évaluations n'est pas quelque chose de nouveau en soi. Pour autant, il convient de rappeler que l'accès aux données constitue une difficulté rencontrée de manière quasi-systématique dans la conduite des évaluations. Les faiblesses des dispositifs de suivi et leur développement dans des logiques qui n'intègrent pas toujours suffisamment en amont une possible utilisation à des fins d'évaluation des politiques publiques restent des difficultés majeures, avant même de se poser la question de l'accès au « Big Data ».

Dans ce contexte, le Big Data constitue-t-il aujourd'hui une rupture dans la mise en œuvre des évaluations ? La nouveauté désignée par le « Big Data » est, au-delà de la massification des données produites, la multiplication des acteurs impliqués dans leur production et le leadership pris par des acteurs privés en la matière. Cette multiplication et diversification des sources de données n'a pas encore eu de grands impacts sur la conduite des évaluations pour plusieurs raisons :

- **Le Big Data n'est pas si Open que ça** : alors que la donnée devient une ressource marchande, les acteurs qui les produisent entendent encore rarement les mettre à disposition de manière ouverte. Par exemple, malgré les systèmes d'informations particulièrement développés des réseaux de transports, nous continuons à évaluer les politiques de mobilité à partir de données issus de recueils ponctuels (enquête ménage déplacement, comptages routiers...) ou *ad hoc* (sondage réalisé pour l'évaluation...).

Le développement de l'OpenData constitue une promesse intéressante pour l'avenir en comptant sur son développement dans la sphère publique et privée mais aussi sur une amélioration de la qualité des jeux de données ouverts (finesses des données ouvertes, possibilités de chaînage entre les bases de données...). Le développement de grandes bases de données par les pouvoirs publics, non nécessairement « ouvertes » mais accessibles à des fins de recherche, d'évaluation... constitue un autre type d'initiative intéressante.

- **Le Big Data vient bousculer nos pratiques d'évaluateur** : Alors que l'évaluation se définit comme une démarche intellectuelle spécifique, la logique du Big Data peut venir en tension avec ce modèle. Dans nos pratiques de l'évaluation, nous privilégions fortement le raisonnement *conceptuel* sur une politique donnée pour en déduire les indicateurs à renseigner et *in fine* développer les outils nécessaires à la

collecte des informations jugées ainsi utiles. Le Big Data est de nature à proposer une approche « par la donnée » c'est-à-dire où l'exploitation des données pourraient intervenir beaucoup plus en amont dans la structuration de l'évaluation. Dans cette même logique, notre cheminement évaluatif nous conduit à rechercher souvent (vainement) la donnée « parfaite » au regard du référentiel posé conduisant à la création de nouvelles informations plutôt qu'à chercher à exploiter au mieux ce qui existe déjà. Ces réflexions n'enterrent pas nos préoccupations légitimes en termes de rigueur d'analyse et de qualité des données mais viennent questionner notre manière d'évaluer.

L'utilisation des Big Data induit également des méthodes évaluatives particulières (évaluation aléatoire contrôlée, économétrie...) qui ne sont pas encore pleinement acceptées par l'ensemble de la communauté évaluative. A ce propos, il me semble qu'il faut rappeler l'intérêt du pluralisme méthodologique : à l'évaluateur de retenir la méthode adaptée aux questions posées et aux finalités données à l'évaluation.

Enfin, il est probable que dans ce tableau d'une évaluation qui profite encore peu du Big Data, **nos compétences soient également questionnées**. Si l'évaluateur sait chercher et analyser les informations, le Big Data appelle de nouvelles compétences, nouveaux moyens, nouvelles organisations en termes de veille sur les données disponibles, de data management, exploitation de grandes bases...

2. Evaluation participative et Big Data : pour l'instant, une rencontre encore partielle...

A ce jour, peu de démarches d'évaluations participatives ont intégré un travail collaboratif mobilisant le Big Data. Les évaluations participatives s'attachent à rendre les participants, généralement sélectionnés parmi des citoyens profanes non experts de la politique réalisée, acteurs des différentes étapes évaluatives.

Dans les faits, la démarche se veut résolument participatives pour l'élaboration du référentiel d'évaluation, incluant donc une réflexion dans la définition des indicateurs. Au niveau de la collecte, les participants sont généralement acteurs dans la construction des outils mais assez peu dans la collecte sauf dans des démarches d'analyse documentaire, auditions, observation participantes... L'analyse des données est généralement réalisée par l'animateur de la démarche même si une itération avec les participants est généralement recherchée pour imaginer de nouveaux traitements pertinents ou analyser les résultats obtenus. Le jugement évaluatif est, par définition, réalisé de manière participative (mais ce n'est plus le moment d'un travail sur les données).

Cette difficulté à envisager une démarche d'évaluation participative construite autour d'une mobilisation des Big Data renvoie également à la logique des démarches participatives que nous menons : faire participer de manière collective un groupe de citoyens profanes... par

définition non rompu au sujet traité mais également à la démarche évaluative ou aux outils qu'elle mobilise. Lors d'évaluations participatives, les participants sont formés à l'évaluation mais il ne s'agit pas d'en faire des experts ou des data scientists...

3. ... mais des pistes multiples pour plus de participation dans les évaluations grâce au Big Data et au numérique

Sans vouloir faire des évaluations participatives structurées autour de jeux de données, le développement des Big Data, et plus largement du numérique, offre de nombreuses pistes pour **intégrer plus de participation dans les démarches d'évaluation**. A titre illustratif, des exemples d'initiatives intéressantes peuvent être citées pour les différentes étapes d'une évaluation :

- **Structuration de l'évaluation** : les démarches de type « **hackathons** », qui rassemblent des développeurs volontaires pour exploiter un jeu de données dans la perspective de développements de nouveaux services, pourraient être envisagées dans des logiques évaluatives.
- **Collecte et Analyse des données** : de nombreux outils permettent d'envisager une participation volontaire des personnes concernées à la collecte de données en vue d'une évaluation. A Rennes, un projet de recherche soutenu par l'ANR a ainsi conduit au développement d'une carte en openmap, d'une enquête en ligne et d'une application mobile permettant aux cyclistes de transmettre leurs parcours à vélo, notamment pour vérifier l'adéquation des pistes cyclables développées. Des communes ont déjà adoptées des applications du type de celle intitulée Tell my city © qui permet aux habitants de faire remonter des informations sur les services urbains ou d'en proposer des améliorations. De manière moins participative mais intéressante dans une logique d'évaluation, les solutions imaginées autour de l'exploitation des données issues des téléphones mobiles (FluxVision d'Orange, par exemple) sur les déplacements des individus... constituent une mine pour l'évaluation d'une politique de mobilités, de développement touristique, de politique de la ville...
- **Jugement évaluatif** : le numérique offre des possibilités de changement d'échelle de participation intéressantes dans des logiques évaluatives. Alors que les dispositifs de participation arrivent à rassembler classiquement quelques participants (atelier citoyen), quelques dizaines (forum) voir quelques milliers (forums réalisés en simultanés sur plusieurs sites), le numérique permet d'envisager d'impliquer des publics à de bien plus grandes échelles. Les retours d'expérience sur le sujet soulignent néanmoins l'importance de l'animation de ces démarches numériques : la mise à disposition d'un outil ne suffit à garantir une participation nombreuse et de qualité s'il n'est pas animé activement.

Le développement de l'**Open Data** est également de nature à **rééquilibrer l'accès aux informations entre les acteurs**. Dans ces conditions, les acteurs tiers d'une politique (associations, représentants des bénéficiaires...) pourraient être plus facilement en **capacité de mener elle-même et directement une démarche de type évaluative robuste sans attendre nécessairement une décision d'évaluer de la part de la collectivité concernée**. La FCPE qui lance un site pour recenser les professeurs non remplacés (« ouyapacours »)... pourrait très bien se poser en évaluateur de la politique de remplacement de l'Education nationale si son site était abondamment renseigné.

4. Acceptons de nous confronter au Big Data

Le Big Data induit des changements structurels pour l'action publique et son évaluation. Alors qu'il vient questionner nos approches, nos méthodes... nous ne devons pas refuser ce débat et tant mieux s'il nous oblige à évoluer

Il ne s'agit cependant pas de se renier : l'évaluation marque sa spécificité par des principes forts que sont, par exemple, le « pluralisme » dans la conduite d'évaluation. L'intégration du Big Data ne doit pas nous y faire renoncer : il ne s'agit pas d'accepter la seule conclusion de l'analyse de la donnée, de négliger le questionnement sur les objectifs mêmes d'une politique (pertinence) en nous focalisant sur les recommandations délivrées de but en blanc par des algorithmes prédictifs...

Enfin, pour avancer, la pratique me paraît être le meilleur moyen d'éprouver l'intégration des Big Data dans l'évaluation. La SFE constituerait un bon cadre pour une telle expérimentation en s'accompagnant de partenaires spécialisés.