

L'Institut wallon de l'évaluation,
de la prospective et de la statistique

LES NOUVELLES DES POSSIBLES

Notes de veille prospective de l'IWEPS

N°3

Ubériser l'administration wallonne ?

Quelle souveraineté numérique à l'heure du
« saut digital » des économies confinées ?

DECEMBRE 2020



Vincent CALAY (IWEPS)

COLOPHON

Auteur : **Vincent Calay** (IWEPS)

Ces travaux ne reflètent pas la position de l'IWEPS et n'engagent que leurs auteurs.

Mise en page : **Aurélie Hendrickx** (IWEPS)

Création graphique : **Deligraph**
<http://deligraph.com>

N° de dépôt légal : D/2020/10158/22

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la
prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tel : 081 46 84 11

Fax : 081 46 84 12

<http://www.iweps.be>

info@iweps.be

Remerciements

La rédaction de cette *Nouvelle des possibles* - la série de notes de veille prospective de l'IWEPS - doit beaucoup à la réflexion collective menée en continu à l'IWEPS sur des questions et enjeux d'avenir pour l'économie dans son ensemble et l'économie wallonne en particulier. De nombreuses personnes au sein de l'Institut ont directement et indirectement contribué à la réflexion proposée dans cette note, je remercie particulièrement mon directeur Jean-Luc Guyot pour le soutien qu'il apporte à cette réflexion sur les enjeux digitaux de l'économie ainsi que mes collègues Frédéric Claisse et Rafaël Ritondo pour leurs relectures actives et bienveillantes de ce travail. Je remercie également Boris Remacle, stagiaire à l'IWEPS au moment de la préparation de cette publication, avec qui, dans le suivi de son stage dédié à l'Open Source en Wallonie, j'ai pu développer de nouvelles idées et pistes de réflexion. De même, le travail d'évaluation de l'état de la digitalisation de l'administration wallonne mené avec Mathieu Mosty et Régine Paque en 2018 a alimenté directement cette Nouvelle. Cette publication ne pourrait pas non plus voir le jour sans le concours et l'appui de Sébastien Brunet, administrateur général de l'IWEPS. Enfin, sans soutien administratif ni compétences en matière d'édition et de communication, cette publication ne pourrait tout simplement pas être publiée : un grand merci à Pascale Dethier, Aurélie Hendrickx et Evelyne Istace pour leur disponibilité et la qualité de leur travail.

1. Économie confinée et services publics numériques privatisés

Durant le confinement, l'utilisation des plateformes virtuelles s'est grandement développée et intensifiée. La plateforme de visioconférence *Zoom*, peu connue jusqu'alors, a fait face à un boom sans précédent : en mars 2020, [l'application mobile a connu une croissance exceptionnelle de ses utilisateurs de 151%](#) par rapport à l'année précédente et est devenue leader de ce marché devant *Teams*. Le sport en ligne a également rencontré des développements totalement inédits. Par exemple, [la société organisatrice du Tour de France a virtualisé cet événement sportif suivi chaque année par des millions de personnes en développant un partenariat avec la plateforme « Zwift »](#) qui a créé, pour l'occasion, une série d'étapes virtuelles accessibles aux équipes de cyclistes professionnels¹.

[Le contexte du confinement a également renforcé les multinationales du web \(Google, Amazon, Facebook\) dans leur position dominante, sinon monopolistique, de fournisseurs de services numériques](#) gratuits et accessibles, désormais assimilables, vu l'échelle de leur diffusion, à de véritables *services publics numériques* privatisés. Par leur intermédiaire, ont, en effet, pu se poursuivre une large palette d'activités tant quotidiennes que professionnelles ou de loisir.

La grande accessibilité des technologies de l'information et de la communication préexistant au confinement a permis cette utilisation massive des plateformes numériques et de leurs services virtuels². Plusieurs analyses montrent qu'un véritable « saut digital » a eu lieu en 2020 sous l'effet du confinement : ce saut digital concerne moins, toutefois, le taux d'équipement³ que les taux records d'usage de l'Internet⁴.

Par l'effet du confinement, l'économie de plateforme a renforcé sa présence dans nos vies quotidiennes dans des proportions méconnues, accélérant le phénomène de [digitalisation de l'économie](#). Une telle dynamique apparaît réjouissante pour de nombreux « [techno-optimistes](#) ». Néanmoins, cette tendance appelle à d'importants questionnements, notamment pour les limites

¹ D'autres pratiques sportives ont également fortement évolué. La fermeture des salles de sport a suscité une réinvention du vélo d'appartement connecté à des cours en ligne. [L'entreprise américaine Peloton spécialisée en ce domaine a vu son cours de bourse multiplié par 5 entre mars et octobre 2020.](#)

² En Wallonie, les taux d'équipement des ménages en matière digitale s'avéraient, en effet, à la veille du confinement, relativement élevés : [en 2019, 84% des ménages wallons disposaient d'un ordinateur fixe ou portable, 75% des citoyens wallons de 15 ans et plus disposaient d'un smartphone et 89% d'un accès à Internet à domicile.](#)

³ [Plusieurs observateurs remarquaient une forte contraction de la demande d'équipement durant le confinement.](#)

⁴ À ce propos, [la RTBF indiquait le 7 mai 2020](#) : « *L'opérateur télécoms Telenet a analysé le réseau et le trafic téléphonique lors de ces mesures (de confinement) (mesurées du 13 mars au 3 mai) et est parvenu à un certain nombre de conclusions assez exceptionnelles. Il estime que nous téléchargeons 30 à 40% de données supplémentaires qu'en temps normal. Avant les mesures mises en place pour lutter contre le coronavirus, le réseau connaissait un pic principalement le soir, le réseau est désormais occupé tout au long de la journée, indique l'opérateur.* »

qu'elle peut générer dans l'accès même à l'économie. En effet, plusieurs analystes soulignent [une accentuation de la fracture numérique durant le confinement pour les populations précarisées](#) à l'accès limité aux plateformes et aux services administratifs digitalisés, accès devenus indispensables à l'obtention des différentes aides sociales qui leurs sont nécessaires autant qu'à leur vie quotidienne.

Cette dépendance aux grandes plateformes privées de la Silicon Valley, accentuée par la période exceptionnelle que nous vivons depuis plus de six mois, appelle donc à réflexion. Une digitalisation de l'économie monopolisée par ces grandes plateformes américaines constitue-t-elle un futur souhaitable ? Le déploiement d'une souveraineté numérique ne s'avèrerait-il pas nécessaire pour contrecarrer les effets néfastes de tels monopoles privés sur des *services publics numériques* ? [L'Union européenne est occupée à légiférer pour améliorer le contrôle des grandes plateformes](#) mais comment des régions comme la Wallonie pourront-elles exercer cette souveraineté ?

Certains ont récemment plaidé pour que les États *s'ubérisent* afin de contrebalancer le poids de ces plateformes privées dans l'économie et dans nos vies quotidiennes, ce afin de restaurer une forme de souveraineté numérique et, par là, certaines garanties de protection de nos libertés et de nos droits (Bertholet & Létourneau, 2017). Qu'est-ce que cela suppose pour les États et, plus spécifiquement, pour les administrations publiques ?

Dans cette troisième *Nouvelle des possibles de l'IWEPS*, nous proposons de réfléchir à cette problématique en abordant les rapports entre le développement de l'économie de plateforme, souvent qualifiée d'*ubérisation*, et les transformations contemporaines des États sous le coup de la digitalisation. Nous proposons une analyse du cas wallon en nous interrogeant sur l'état d'*ubérisation* de l'administration publique wallonne. Au fil du texte, nous tentons de montrer que l'*ubérisation*, généralement vue comme un phénomène singulier néfaste pour l'économie, peut être envisagée comme une réalité plurielle préfigurant une diversité de futurs possibles. En effet, appliquée aux États et aux administrations, cette notion permet d'explorer la diversité des choix technologiques et de digitalisation à laquelle sont, aujourd'hui, confrontés les décideurs, certains pouvant s'avérer plus souhaitables que d'autres afin de permettre le maintien de souverainetés sur les espaces numériques de l'économie, avec toutes les conséquences que cela suppose en termes de droits et de libertés dans l'accès aux cyberspaces (Rifkin, 2005 : 303-340).

2. L'ubérisation menace-t-elle les États ?

Pourquoi certains auteurs, de surcroît [haut-fonctionnaires](#), en viennent-ils aujourd'hui à [plaider pour une ubérisation de l'État](#) ? Qu'y a-t-il dans ce phénomène d'utile et de souhaitable, alors qu'il est décrié pour son caractère « sauvage », son mépris des réglementations, la concurrence déloyale qu'il met en place ?

2.1. UBER ET L'ÉCONOMIE DE PLATEFORME : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DÉTERRITORIALISÉ

Ce que l'on appelle *ubérisation* provient du développement de l'économie de plateforme. Celle-ci désigne les modèles d'affaire mis en place par l'intermédiaire d'Internet à partir de la fin des années 1990 pour assurer de nouveaux canaux de rencontre de l'offre et de la demande. Ces modèles sont issus des activités des grandes plateformes comme Amazon, Facebook ou Google. Le lancement d'Amazon à la fin des années 1990 avait pour but de permettre aux libraires de vendre leur stock à une clientèle plus large grâce au canal digital. De même, (The) Facebook fut lancé au milieu des années 2000 pour permettre aux étudiants du campus de l'université de Harvard de créer des

réseaux de relations virtuels entre amis via la digitalisation d'un « trombinoscope » (« the facebook »), annuaire typique des universités américaines. Avec le développement massif de l'accès à Internet dans la seconde moitié des années 2000 et la généralisation progressive des smartphones dans les années 2010 – soutenue par la transformation du transfert de données mobiles par la 4G – ces plateformes ont rapidement accru leur nombre d'utilisateurs et se sont vite imposées, par leur gratuité d'accès, comme de nouveaux intermédiaires de marché. Cette manière de favoriser et de simplifier la rencontre entre l'offre et la demande de façon très large par ceux qu'on appelle désormais « les géants » de l'Internet (Ertzscheid, 2017) s'est, ensuite, étendue à des publics plus spécifiques, via des plateformes thématiques, comme Uber, proposant une rencontre entre offre et demande sur des marchés particuliers, en l'occurrence celui de la mobilité individuelle.

Encadré : Uber et les pouvoirs de l'économie de plateforme

Uber fut créé en 2009 sur la base d'une idée simple et *a priori* louable : améliorer l'offre de transport individuel dans les grandes villes par la création d'un marché virtuel de rencontre entre offre et demande. L'idée n'avait rien d'exceptionnel mais elle est apparue au bon moment. En effet, à partir des années 2000, les grandes métropoles ont connu une transformation de leurs systèmes de mobilité visant à réduire l'emprise de la voiture individuelle. Londres fut pionnière en la matière en mettant en place un système de péage urbain, la *Congestion Charging Zone*, dès février 2003, pour limiter l'accès en voiture au centre de la métropole. En conséquence de cette congestion et des actions visant à la réduire, les grandes métropoles connurent un accroissement de la demande de mobilité individuelle soutenue, également, par l'intensification des mobilités touristiques urbaines, le sous-investissement dans les transports collectifs et leurs risques – Londres fut touchée par quatre attentats à la bombe extrêmement meurtriers dans les transports publics en juillet 2005. La croissance conjointe de la maturité numérique avec la couverture Internet et le développement des smartphones a créé un environnement favorable à l'émergence et au développement très rapide de la plateforme Uber.

Rapidement, grâce au soutien financier de Google et d'Amazon, la société se développe à l'international : des États-Unis, elle s'étend en France et en Chine pour couvrir en quelques années la plupart des métropoles du monde. Devenant un acteur puissant, la *startup* phagocyte les marchés de taxi des grandes capitales mondiales en proposant un service « disruptif » qui permet le développement d'une nouvelle offre de transport individuel : Uber propose une application pour smartphone qui géolocalise la personne cherchant un moyen de transport et qui lui propose les voitures avec chauffeurs privés les plus proches de lui ; elle lui permet, en outre, de sécuriser son paiement en l'automatisant via l'application et de connaître la qualité du chauffeur grâce au score qui lui est donné par les autres utilisateurs.

Le système proposé par Uber a fourni un nouvel intermédiaire de marché pour le transport en taxi, proposant des solutions digitales nouvelles. Il l'a, en outre, fait changer d'échelle en exploitant le potentiel de « l'économie collaborative » puisque théoriquement toute personne en possession d'une voiture peut proposer un service de transport individuel par l'intermédiaire de la plateforme sans être détenteur d'une licence ou d'un agrément quelconque, ni d'une formation spécifique, la compétence cartographique – [célèbre chez les taximen londoniens](#) – étant supplantée par les applications GPS comme Waze ou Google Maps développées dans la seconde moitié des années 2000.

La solution proposée par Uber présente la particularité d'attaquer un marché jusque-là extrêmement protégé et encadré par un système de licences relativement coûteuses basé sur l'octroi de concessions par les pouvoirs publics. Dans ce contexte, les grèves se multiplièrent au

sein des compagnies de taxi traditionnelles pour obtenir un renouvellement et une adaptation de leur protection contre la concurrence jugée déloyale générée par l'application. Ces mouvements de résistance à la logique « prédatrice » de plateformes comme Uber ont débouché sur les premières formes de régulation de l'économie collaborative (Daugareilh, Degryse & Pochet, 2019)⁵.

Uber et, surtout, l'*ubérisation* sont devenus l'allégorie d'une économie dérégulée mettant directement en relation offre et demande pour créer de nouvelles opportunités d'affaires accessibles à toute personne ayant accès à Internet. La plateforme permet à ses utilisateurs de percevoir un revenu lié à l'exécution de tâches particulières sans qu'elle ne soit propriétaire des moyens de production utilisés par ces personnes et sans qu'aucun contrat de travail ne lie ces personnes à la plateforme. En tant que plateforme, l'entreprise facilite la rencontre entre l'offre et la demande, prélève une commission sur les transactions qui s'y opèrent et monnaye auprès d'opérateurs tiers – notamment publicitaires – les données produites par ses utilisateurs. Cette « économie de plateforme » permet donc de s'affranchir des frontières nationales ou supranationales organisant de nombreux marchés, c'est-à-dire de s'extraire des souverainetés économiques. Ce faisant, au prix d'une dérégulation des économies, ces intermédiaires de marché virtuels génèrent une réorganisation du travail, payé à la tâche et taylorisé à l'extrême (Casilli, 2019).

L'*ubérisation* ne se produirait pas sans la massification des technologies contemporaines d'information et de communication, notamment liée à la généralisation de l'usage des smartphones. Depuis la fin des années 2000, cet outil – couplé aux évolutions des systèmes de transmission par ondes de données numériques (3G, 4G et aujourd'hui 5G) – a, en effet, permis l'émergence de l'économie applicative, une nouvelle économie de service basée sur Internet, les outils techniques qui en permettent l'accès, le modèle d'affaire de l'économie de plateforme et les « gatekeepers » de cette économie : Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft. De nombreux secteurs économiques ont vu naître et croître rapidement de nouveaux intermédiaires de marché similaires à Uber. Dans le cas d'AirBnB, par exemple, des groupes de particuliers qui offrent des chambres d'hôte en location entrent, par leur masse, en concurrence directe avec l'offre hôtelière. Ces nouveaux acteurs économiques, souvent qualifiés de « disruptifs », ont poussé les intermédiaires traditionnels à évoluer, à « innover » dans leurs stratégies et dans leurs investissements. Dans le cas du logement touristique, [certains groupes hôteliers comme AccorHotels ont, par exemple, investi dans des plateformes concurrentes à AirBnB pour conserver leurs parts de marchés](#). En outre, en dehors des groupes et chaînes qui peuvent développer leurs propres plateformes, [l'hôtellerie classique a vu ses marges réduites par des plateformes de réservation comme Booking.com, qui offrent un accès digital à leur clientèle et prélèvent d'importantes commissions](#).

2.2. ACCÈS ET DONNÉES : SOURCES DE LA RICHESSE DES PLATEFORMES

Les économies de plateformes développées par Uber et d'autres entreprises similaires comme AirBnB fondent leur modèle d'affaire non sur la propriété d'un bien mais sur la propriété de l'accès à l'usage de différents types de biens ou à différents services (Rifkin, 2005 ; Calay et Guyot, 2017). Uber ne possède aucune automobile mais s'enrichit de l'accès que la plateforme fournit à un marché où se rencontrent offre et demande de mobilité. De même, les plateformes AirBnB ou Booking.com ne possèdent aucun logement mais s'enrichissent de l'accès qu'elles fournissent à un marché où se rencontrent offre et demande de logements de tourisme. Les grandes plateformes

⁵ Cette régulation se poursuit au niveau européen dans d'autres domaines comme la protection des données et de la vie privée avec le *Règlement Général sur la Protection des Données* et, plus récemment, dans la régulation des contenus, des publicités et la libre concurrence dans l'espace européen d'Internet avec le *Digital Services Act* et le *Digital Market Act*.

comme Google ou Facebook fournissent également un accès à des biens, à des services, à des réseaux ou à des consommateurs. Ces plateformes ne tirent toutefois pas leur revenu directement de l'accès qu'elles confèrent aux espaces et marchés virtuels de l'Internet. Elles proposent, en effet, un accès gratuit à leurs services. Leurs revenus sont issus des données générées par leurs utilisateurs. En effet, les différentes activités réalisées par les utilisateurs de ces plateformes sont enregistrées et traitées. Ces données et leurs traitements sont, ensuite, exploités par les plateformes pour tirer des revenus publicitaires et offrir des services plus spécifiques et payants à leurs utilisateurs.

Au cours des vingt dernières années, l'accumulation des données par Google, le développement de ses capacités de calcul et son hégémonie grandissante – Google détient aujourd'hui plus de 90% de parts de marché des moteurs de recherche sur Internet (Lavignotte et al., 2020 : 87) – a fait évoluer le modèle économique de l'entreprise. Initialement moteur de recherche, cette plateforme exploite aujourd'hui ses capacités de rassemblement et de traitement de l'information pour offrir des services de données spécifiques. Un de ses services est, par exemple, issu de Google Maps : les données générées par les utilisateurs de l'application sont traitées et revendues sous formes de différents services cartographiques, notamment en matière de logistique ou de gestion du trafic routier. Sans posséder le moindre capteur, ni outil de mesure sur le terrain, Google est parvenu, en fournissant gratuitement l'accès à un service cartographique, à constituer un stock de données géographiques et, sur sa base, des services plus performants que ceux traditionnellement fournis par les États⁶.

2.3. LA PUISSANCE DES PLATEFORMES PRIVÉES MENACE-T-ELLE LES ÉTATS ?

Le déploiement continu des plateformes, leur monopole dans l'accès aux espaces économiques virtuels, les stocks sans cesse croissants de données qu'elles accumulent, leurs traitements de données de plus en plus performants ainsi que leur puissance économique menacent et concurrencent directement les États à différents niveaux⁷. En effet, par exemple, les données à caractère personnel, jusqu'au développement de l'économie de plateforme, demeuraient très largement l'apanage des États ainsi que de quelques intermédiaires privés liés à leurs clients par des dispositifs de garantie de confidentialité comme les banques et les assurances. Or, aujourd'hui, les grandes plateformes sont parvenues à s'accaparer des données à caractère privé semblables à la photo d'identité, à l'état civil, au parcours professionnel, au revenu ou à la composition de ménage mais aussi à capter et à organiser des données dynamiques relatives aux communications, aux déplacements, aux habitudes de consommation, aux loisirs, à la santé et même des données biométriques liées au poids, à la taille, à l'activité physique ou au sommeil. De ce fait, l'économie de plateforme a fait des personnes qui concèdent ces données des « produits » livrés aux marchés très lucratifs de l'achat et de la vente de données ou de services de données. Colin et Verdier parlent à ce sujet d'une production de richesse basée sur la « multitude ». Il s'agit pour ces auteurs de « *l'ensemble des individus pouvant créer de la valeur dans une organisation sans pour autant être employés ou mandatés par cette organisation (...). La multitude du point de vue des entreprises est en*

⁶ [En France, cette économie de plateforme a, ainsi, généré la quasi disparition d'un service public organisé par le Centre national d'information routière depuis 1976 : « Bison Futé ».](#)

⁷ [La Commission européenne a, d'ailleurs, adopté, le 15 décembre 2020, un nouveaux paquet de réglementations](#) visant, d'une part, à renforcer le contrôle de l'information circulant sur les plateformes ainsi que la façon dont ces dernières la traitent et la diffusent, et d'autre part, à réguler le monopole d'accès à certains marchés acquis par les grandes plateformes comme Google et Facebook.

quelque sorte un capital humain demeuré en dehors de l'organisation et non accessible dans le cadre d'une relation entre un client et son fournisseur. La puissance de la multitude est faite d'intelligence et de créativité. Elle est issue de l'activité cognitive de centaines de millions d'utilisateurs d'applications et de l'infinité d'interactions entre des centaines de millions d'utilisateurs » (Colin et Verdier, 2015 : 92).

En réponse à cette dynamique de privatisation des données personnelles et de développement d'une fourniture de services numériques gratuits par des plateformes privées concurrents des services publics traditionnels, un État comme la France a mis en place entre 2014 et 2019, un projet d'« État plateforme » (Colin et Verdier, 2016 ; Bertholet et Létourneau, 2017 ; Calay, 2019 ; Jeannot, 2020).

2.4. VERS UNE UBÉRISATION DES ÉTATS ?

L'expérience française, qui fait figure de bonne pratique à l'échelle mondiale (Calay, Mosty & Paque, 2017 : 26), permet de caractériser les principales composantes de ce que pourrait être un « État plateforme » pour le positionner vis-à-vis des enjeux de la privatisation des accès à l'économie et aux données privées. Trois formes d'*ubérisation* peuvent, en effet, être identifiées à travers cette expérience : (1) le développement de plateformes de données ou de services de données à l'attention des usagers des administrations ; (2) la mise à disposition des données pour stimuler le développement d'une économie de l'innovation ; (3) le développement de services publics numériques concurrents des plateformes privées.

2.4.1. Le développement de plateformes de données ou de services de données

Au cœur de l'État plateforme se trouve la politique d'*Open Data*. Originellement, les réglementations européennes votées au début des années 2000 en la matière avaient pour but d'assurer la transparence des États vis-à-vis des citoyens quant aux données dont ils disposent et aux usages qu'ils en font. L'objectif était donc démocratique puisqu'il visait à restituer aux citoyens une capacité de contrôle des États. C'est en ce sens que l'on parle d'*Open Data* ou de « données ouvertes ».

Avec l'apparition du concept d'« État plateforme » ou de « *government as a platform* » à la fin des années 2000, cette politique de transparence a glissé vers une dynamique de libéralisation des services publics par laquelle les administrations constituent les données publiques en patrimoine valorisable. L'ouverture des données vise à rendre accessible ce patrimoine public à des acteurs privés en vue de soutenir une économie de l'innovation. Ces acteurs ont ainsi la possibilité d'exploiter gratuitement le patrimoine public pour créer de nouveaux services ou de nouveaux produits commercialisables. Cela suppose pour l'État, au niveau technique, d'utiliser des standards ouverts afin d'assurer l'interopérabilité des données entre elles et avec une diversité de systèmes de traitement. L'*Open Data* s'articule donc à une logique d'*Open Source* et d'*Open Innovation* : l'État rend ses données accessibles gratuitement (*Open Data*), en les rendant interopérables (*Open Source*) afin de soutenir le développement d'innovations par effet d'émulation (*Open Innovation*).

2.4.2. La mise à disposition de données pour stimuler l'économie de l'innovation

Dans le cas français, plusieurs expériences de réutilisation privées des données furent mises en place dans différents domaines. Par exemple, dans le secteur de l'immobilier, l'utilisation des données géographiques publiques a permis à des opérateurs privés du secteur de développer une cartographie des prix des biens immobiliers et d'offrir à leur clientèle une meilleure lisibilité des marchés. En matière de justice, des services d'accès payant aux décisions de justice furent développés pour améliorer la connaissance et l'utilisation de la jurisprudence par les métiers concernés (Jeannot, 2020 : 170).

La réutilisation des données semble, cependant, se limiter à des PME/TPE et à des acteurs locaux : « *Les illustrations de services coproduits avec les pouvoirs publics par des startups innovantes à partir des données ouvertes sont nettement plus nombreuses au niveau local autour de la « ville intelligente*

» avec diverses propositions concernant la mobilité, l'économie d'énergie, la sécurité ou l'entretien des espaces publics » (Jeannot, 2020 : 12). En outre, Jeannot remarque que la dimension « réutilisation » de la politique d'*Open Data* n'atteint pas les grandes plateformes de l'Internet qui ont développé leurs propres jeux de données et leurs propres systèmes de capture de celles-ci sur la base de logiques de *crowdsourcing*. [Comme nous l'indiquons à propos du Centre d'information routier](#), ces grandes plateformes sont autonomes et concurrencent des services publics numériques plus anciens mis en place par l'État. Cela se développe également dans d'autres secteurs, notamment dans la gestion de crise où l'accès à des données en temps réel devient primordial. Google a mis en place dans les heures qui suivirent le séisme d'Haïti de 2010 trois services publics numériques, jusque-là pris en charge par les États et/ou les ONG : l'aide aux dons en utilisant sa propre plateforme de paiement, la cartographie dynamique qui actualise en temps réel les données de Google Earth, un widget « Person Finder » qui peut être installé sur tout site et permet le développement d'une base de données publiques de personnes recherchées ou disparues (Ertzscheid, 2017 : 232-235). Facebook se positionna quelques années plus tard, lors du séisme de 2015 au Népal, grâce à son « *safety check* », développé pour les catastrophes naturelles et qui permet aux personnes se situant dans une zone touchée de signaler à leurs relations qu'elles sont sauvées (Ertzscheid, 2017 : 236). Il fut ensuite étendu aux phénomènes d'origine humaine, les attentats. Par ces outils, les grandes plateformes se sont substituées aux services de numéros verts traditionnellement fournis par les États (Jeannot, 2020 : 172). De même, dans la gestion de la crise du Covid-19, [Google et Apple ont proposé sur leurs smartphones un module de traçage et d'alerte d'exposition via leur système d'exploitation](#), c'est-à-dire sans qu'une application ne doive être téléchargée et touchant, de la sorte, près d'un quart de la population mondiale. Ils ont proposé ce module au moment même où [plusieurs États ont lancé leurs propres applications](#).

2.4.3. Le développement de services publics numériques concurrents des grandes plateformes privées

Le relatif insuccès de la réutilisation spontanée des données par des opérateurs économiques a poussé les pouvoirs publics français à internaliser l'innovation en lançant des *startups d'État*. Cette internalisation a conduit principalement, d'après Gilles Jeannot, à la mise en place d'API (*application programming interface*), c'est-à-dire des applications qui permettent de mettre en relation les bases de données des différentes administrations sans qu'il ne soit nécessaire de les uniformiser (Jeannot, 2020). L'ambition initiale très réformatrice d'un État repensé sur le mode de la plateforme s'est ainsi fondue dans des démarches plus localisées de transformation de la gestion informatique en améliorant l'interopérabilité des données publiques pour rendre un meilleur service au citoyen. En ligne de mire de ces démarches se trouve le principe de « l'envoi unique » ou « *only once* » qui suppose que l'utilisateur ne doit transmettre qu'une seule fois une information aux administrations pour obtenir les droits qui en découlent et/ou satisfaire les obligations que cette information suppose dans tous les services publics de l'État. [Il s'agit là d'un objectif central et commun des services publics numériques pour l'ensemble des pays de l'OCDE](#).

Ce principe apparaît notamment dans les systèmes d'authentification des usagers qui visent aujourd'hui à permettre une identification unique pour accéder à l'ensemble des services administratifs et éviter, de ce fait, la multiplication des identifiants et mots de passe d'un site à l'autre. Facebook et Google ont développé ce système dès la fin des années 2000 pour l'identification sur des sites tiers y compris des sites d'administrations publiques. Ils sont cependant concurrencés sur ce terrain par des systèmes nationaux, comme l'application *Itsme* en Belgique développée par un consortium de banques et de réseaux télécoms. En France, l'État a développé *France Connect* pour signifier la proximité avec *Facebook Connect* tout en s'en différenciant pour faire valoir un principe de souveraineté numérique. En effet, les pouvoirs publics français ont veillé à une gestion des données utilisées et générées par leur système d'identification unique respectueuse des libertés publiques, en particulier en limitant la quantité d'informations transmises d'une plateforme à l'autre et en évitant de centraliser les données en un seul espace : elles

demeurent dans chacune des administrations (Jeannot, 2020 : 175). Dans ce cas de figure, l'État se démarque des grandes plateformes en fournissant un service se voulant respectueux des libertés, décentralisé et sans objectif marchand.

Une *startup d'État* a également développé un service public digital permettant aux entreprises de taxi traditionnelles de bénéficier d'un accès virtuel à leur clientèle, à l'instar de ce que propose Uber pour les chauffeurs privés. Ce service est basé sur une plateforme générique qui intègre celles fournies par les entreprises de taxi : « *De manière pratique, les chauffeurs de taxi s'inscrivent dans l'application Le.taxi et ils sont immédiatement référencés dans les applications de mise en relation avec les clients, comme Tako ou Paristaxi ou d'autres applications comme Allô Ciné 21.* » (Jeannot, 2020 : 175). Dans ce cas, l'État fournit un registre digital auquel différentes applications privées de taxi sont connectées et il assure un système de visibilité et d'interaction entre le chauffeur et sa clientèle. Cette structure permet ainsi aux taxis officiellement répertoriés et accrédités de bénéficier d'un service concurrent d'Uber.

Ces deux derniers types d'initiatives soulignent qu'il existe un potentiel de développement d'innovations construites au sein des administrations publiques ou par des acteurs nationaux en vue de faciliter différentes formes d'activités économiques et, ce faisant, de se réappropriier l'économie de plateforme en la faisant jouer à une échelle nationale où une souveraineté peut s'exercer, notamment par les contrôles de légalité.

2.4.4. Des formes d'ubérisation de l'État contrastées pour penser une pluralité de futurs

L'ubérisation de l'État prend un sens nouveau à la lumière de ces analyses. En effet, si l'on limite le phénomène à l'idée de facilitation ou d'animation de réseaux permettant la rencontre de différents besoins, il est tout à fait envisageable voire souhaitable de concevoir une *ubérisation* de l'État. Cela laisse, bien-sûr, de côté les aspects néolibéraux d'un capitalisme « prédateur » centré sur la mise en place de nouveaux intermédiaires de marché « disruptifs » dans leur modèle d'affaire et contournant les réglementations par ce motif en exploitant les ressources de la « multitude » et de leur extraterritorialité. Au contraire, les tenants d'une *ubérisation* de l'État conçue de la sorte (Bertholet et Létournau, 2017) proposent que se développent via les pouvoirs publics et les initiatives citoyennes de nouvelles formes d'innovations technologiques permettant qu'offre et demande se rencontrent dans un contexte non marchand et de respect des libertés.

En effet, le risque est aujourd'hui bien réel que les grandes plateformes marchandes s'approprient une forme de monopole sur des services publics digitaux notamment ceux nécessaires dans un contexte de crise comme celui que l'on connaît aujourd'hui. Leur rapidité et surtout la puissance de frappe issue de leurs quasi monopoles sur les marchés des systèmes d'exploitation (Google, Apple), des moteurs de recherches (Google) ou les réseaux sociaux (Facebook) rend la régulation de tels acteurs extrêmement complexe à mettre en place sur les territoires nationaux et, même, supranationaux. En outre, ces entreprises agissent sans que les utilisateurs des plateformes ne puissent être rémunérés pour leur fourniture d'informations et de données, ni qu'ils puissent prendre part aux choix opérés par les propriétaires des plateformes.

L'ubérisation se positionne donc, aujourd'hui, à la croisée de deux futurs possibles et fortement contrastés. Dans un premier futur, l'ubérisation consisterait en l'utilisation des possibilités fournies par les plateformes digitales pour améliorer le fonctionnement des économies et la rencontre des besoins des populations dans un contexte d'exercice d'une souveraineté numérique à l'échelle nationale, supranationale voire régionale ou locale. Dans ce futur, les États *s'ubériseraient* en fournissant des services publics numériques respectueux des libertés individuelles, sans perspective marchande dans l'exploitation des données, garants d'une éthique en matière

d'information et assurant à tous les acteurs économiques un accès égal aux marchés digitaux⁸. Dans un autre futur, l'*ubérisation* caractériserait le renforcement des monopoles des grandes plateformes sur l'économie digitale, leur fourniture croissante de services publics digitaux concurrents de ceux fournis par les États, sans garantie de protection des libertés individuelles, leur assurant un revenu tiré de l'accès à des marchés virtuels qu'ils s'approprient et de la marchandisation des données privées de leurs utilisateurs.

3. Vers une ubérisation de l'administration wallonne ?

Dans quelle direction s'oriente la Wallonie ? Des perspectives d'exercice de la souveraineté numérique se mettent-elles en place ? Comment la Région fait-elle face à ce défi de l'*ubérisation* ? De quelles ressources dispose-t-elle ? Pour répondre à ces questions, nous proposons d'analyser la politique de digitalisation de l'administration wallonne au prisme des définitions de l'*ubérisation* apportées dans la section précédente.

3.1. LE DÉVELOPPEMENT DE PLATEFORMES DE DONNÉES ET DE SERVICES DE DONNÉES EN WALLONIE

A l'instar de la France, la Belgique a fait figure de « bon élève » en matière de digitalisation de l'accès aux données et services de données publiques au début des années 2000. La Région wallonne lança en pionnière, dès 2001, un projet de guichet unique à travers le programme « Wall-On-Line ». A cette époque, la Belgique figurait dans la catégorie des États les plus avancés au monde dans leur politique de digitalisation (Calay, Mosty & Paque, 2019). Toutefois, ce premier envol ne se confirma pas en Wallonie : tandis que l'État fédéral et la Région flamande poursuivirent un processus de digitalisation à un rythme relativement constant, [la trajectoire Wallonne connut de multiples vicissitudes](#). Le projet de guichet unique fut rapidement la source de désaccords importants au sein de l'administration et fut – provisoirement – abandonné. De même, la politique de simplification administrative connut de multiples difficultés dans sa mise en œuvre. La Wallonie accusa donc un important retard dans le développement de plateformes de données et de services de données (Calay, 2019).

En 2016, cependant, un tournant s'est amorcé : le contrat d'administration adopté cette année-là pour la période 2016-2020 a stabilisé l'action de simplification administrative et a balisé le développement de plateformes et de services de données. Le contrat ambitionne de développer un guichet unique structuré selon le parcours usager, dans une optique d'ouverture, de qualité des services publics digitaux et de mise en œuvre du principe de l'envoi unique. Il organise ces services de données en s'appuyant sur la *Banque Carrefour d'Echange de Données* mise en place en 2013, *l'espace personnel* – créé en 2016 et préfigurant le guichet unique permettant aux usagers des services publics de gérer leurs données administratives – et le *chèque entreprise* lancé en 2017 qui permet aux usagers d'accéder via une plateforme unique à toutes les aides aux entreprises proposées par les administrations wallonnes.

⁸ Ce futur est notamment soutenu par le développement de Blockchains publiques et ouvertes (Calay, 2017).

3.2. LE DÉVELOPPEMENT DE SERVICES PUBLICS DIGITAUX INNOVANTS

Le travail entamé par le contrat d'administration de 2016 se poursuit aujourd'hui [dans le cadre de la conception d'un nouveau contrat](#). Celui-ci vise à renforcer le développement de l'accès aux données et aux services de données. Il met en place une stratégie complémentaire visant à la création de nouveaux services publics digitaux personnalisés basés sur un profilage de publics cibles. Cette optique repose sur différents dispositifs de mutualisation et de mise en relation des données et services de données développés au sein des services publics wallons. Il se base également sur un outil de gestion des interactions avec les usagers de type *Customer Relationship Management* (CRM). Ce type de solution est censé permettre d'accentuer l'impact de l'expérience des usagers dans le design des services fournis.

Dans ce modèle, comme nous l'avons vu pour le cas français, l'innovation dans la fourniture de services est internalisée par l'administration. Elle est centrée sur la définition de publics cibles de l'administration et vise au développement de services adaptés à ces publics, notamment par des applications pertinentes : « *Cette offre est basée sur la connaissance des attentes et besoins de ses usagers. Afin d'affiner cette connaissance, il faudra aller un pas plus loin dans la segmentation des publics cibles, de manière multidimensionnelle : c'est-à-dire par âge, par profession, par localisation géographique, par communauté d'intérêts. À titre d'exemple, des applications avec géolocalisation seront développées pour ces différents publics. Dans le respect de la législation de la vie privée, les différentes données personnelles fournies par les usagers pourront également être réutilisées pour personnaliser les services offerts.* » (SPW, 2019 : 12).

3.3. VERS UN ÉTAT-PLATEFORME WALLON ?

Cette stratégie génère le développement d'une *ubérisation* de l'administration wallonne. En mettant les données, leur gestion et leur interopérabilité au cœur de l'organisation, les pouvoirs publics wallons souhaitent mettre en place le développement d'innovations de service au sein même de l'administration : « *Le défi consiste à faire passer le SPW d'un modèle où il consomme et produit des données à un modèle où les données sont utilisées pour optimiser les services rendus aux usagers (proposition spontanée de services ou de droits à l'usager, généralisation du principe only once...) et faciliter les interactions du SPW avec son environnement.* » (SPW 2019 : 12). L'approche proposée s'avère proche du cas français avec, toutefois, une nuance importante. L'optique de l'administration wallonne est « autoréférentielle », elle se focalise sur les services fournis par l'administration et sur l'amélioration de leur efficacité, dans le cadre donc de l'application des réglementations dont elle a la charge et dans l'exercice des métiers qui la constituent. Cette stratégie n'intègre pas le développement de services publics innovants qui contribueraient à offrir des services alternatifs aux grandes plateformes pour soutenir l'économie locale comme c'est le cas en France.

Ces évolutions de la stratégie digitale de l'administration wallonne se tournent vers l'accessibilité digitale des services publics sans liens explicites avec des opérateurs externes. Ces perspectives s'appuient également sur la législation *Open Data* mise en place en Wallonie en 2017 par décret. Cette législation a engendré [la création d'une plateforme « Open Data Wallonie-Bruxelles »](#) par l'Agence du Numérique wallonne en vue d'assurer la transparence des données et de soutenir l'économie de l'innovation autour des données au niveau wallon : « *Ce portail s'inscrit dans une démarche pro-active de gouvernance de la donnée, visant à favoriser un accès facilité aux informations gérées ou générées par des entités publiques ou assimilées, base de la transparence de l'action publique. Ce tout à la fois dans une perspective de participation citoyenne accrue, ainsi que d'incitation à la création de services innovants.* », indique le site www.odwb.be.

Les perspectives ouvertes par l'*Open Data* doivent sans doute permettre une réappropriation des enjeux digitaux à l'échelle wallonne afin de contribuer à un maintien de souveraineté en matière de

données et d'applications. Cette perspective paraît s'inscrire dans une direction très proche de celle suivie en France dans la réutilisation des données, c'est-à-dire une économie développée par des TPE/PME ou par des institutions locales, en marge des grandes plateformes. Cette orientation se confirme à l'examen d'une initiative récente, le « Géochallenge »⁹. Sorte de « hackaton », cette initiative de l'administration wallonne et de l'Agence du numérique vise à organiser un concours à l'attention des secteurs privés, publics et associatifs en vue de développer une application originale et innovante exploitant des jeux de données fournis par l'administration, en l'occurrence des données géographiques disponibles sur le « Géoportail de Wallonie », un portail *Open Data* spécifique pour les données géographiques. Ce Géochallenge, organisé au second semestre 2020, a récompensé quatre projets en matière de tourisme, de développement d'entreprise, de mobilité et de qualité de vie. Ces quatre projets partagent une approche commune de fourniture d'un *service public digital* innovant construit sur les données publiques fournies par les portails *Open Data*. La perspective développée au niveau wallon semble donc clairement s'engager dans une amélioration globale de l'offre de services publics digitaux à l'attention de groupes d'utilisateurs de plus en plus ciblés. Comme l'indique la Déclaration de politique générale, le gouvernement wallon souhaite : « Développer un mécanisme d'entrepreneuriat d'intérêt général offrant à des entrepreneurs la possibilité de résoudre des défis auxquels sont confrontées les instances publiques » (Gouvernement wallon, 2019 : 41). Le gouvernement poursuit également l'objectif de soutenir l'économie de l'innovation en permettant aux startups d'accéder à la commande publique. Il souhaite « encourager et faciliter l'accès des start-ups aux marchés publics de façon à faire de la commande publique un réel levier au soutien de l'innovation, y compris pré-commerciale » (Gouvernement wallon, 2019 : 43).

Dans cette perspective, il se confirme que se développe en Wallonie un État-plateforme. Cependant, il demeure centré sur le développement de l'accès aux données, la fourniture de services de données et le développement d'innovations de service. N'émerge pas, à ce stade, de plateforme articulant l'initiative privée à l'instar de ce que l'on a pu observer dans le cas français, en vue de concurrencer l'emprise des grandes plateformes, soutenir et protéger le l'économie locale et maintenir, par là, une souveraineté numérique.

Dans ce contexte, il semble nécessaire qu'émerge un débat, sans doute au niveau politique, sur l'opportunité d'*ubériser* davantage les pouvoirs publics wallons afin de les positionner comme nœud essentiel d'un réseau d'applications publiques et privées proposant des leviers de développement d'une souveraineté numérique locale en vue d'assurer les mécanismes de légalité, d'éthique et de justice sociale dont demeurent dépourvues, dans leur conception, les grandes plateformes privées.

⁹ Source : <https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/geochallenge>

Bibliographie

Bertholet C. & Létourneau L. (2017) *Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent*, Paris, Armand Colin.

Calay V. (2017) « La technologie Blockchain : quels impacts sur l'économie ? », *Vigie – Analyse Prospective*, Futuribles International, n°208. <https://www.futuribles.com/fr/document/la-technologie-blockchain-quel-impact-sur-leconomi/>

Calay V. & Guyot J-L. (2017) « La mesure des économies circulaires et collaboratives : vers de nouvelles méthodes d'analyse de la valeur produite par les économies » *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome LVI, 9-32.

Calay V. (2019) « Une administration 4.0 ? Les enjeux du développement d'une stratégie digitale pour le Service public de Wallonie », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome LVII, 55-71.

Calay V., Mosty M. & Paque R. (2019), *La Digitalisation de l'administration publique wallonne. Etat des lieux et perspectives*, Rapport de recherche n°29, Namur, Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique. <https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2019/05/RR29-PM4-Digiwa-Calay-complet.pdf>

Callon M., Lascoumes, P. & Barthe, Y. (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

Cassilli A. (2019) *En attendant les robots. Enquête sur le travail du clic*. Paris, Éditions du Seuil.

Colin N. & Verdier H. (2015) *L'âge de la multitude, entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Paris, Armand Colin.

Daugareilh I., Degryse C. & Pochet P. (eds.) (2019) *The platform economy and social law: key issues in comparative perspective*, Working Paper 2019.10, European trade union institute, <https://www.etui.org/sites/default/files/WP-2019.10-EN-v3-WEB.pdf>

Ertzscheid, O. (2017) *L'appétit des géants. Pouvoir des algorithmes, ambitions des plateformes*. Caen, C&F éditions.

eWBS (2016) *Plan Ensemble Simplifions 2016-2020*. http://www.ensemblesimplifions.be/sites/default/files/15248-vectis_consult-ewbs-plan_es_2016-2020-09-bd.pdf

Gouvernement wallon (2019) *Déclaration de politique générale pour la Wallonie 2019-2024*, https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf

Jeannot G. (2020) « Vie et mort de l'État plateforme », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 173, pp. 165-179.

Lavignotte E. (éd.) (2020) « Comprendre la Souveraineté numérique », *Cahiers français*, n° 415, Mai-Juin.

Rifkin J. (2005) *L'Âge de l'accès. La nouvelle culture du capitalisme*. Paris, La Découverte.

SPW (2016) *Contrat d'administration 2016-2020*, https://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/caspw_e_160526_2.pdf

SPW (2019) *Mémoire 2019 – Proposer, construire, collaborer pour la Wallonie*, version du 23/05/2019, https://spw.wallonie.be/sites/default/files/SPW_Memorandum2019.pdf



L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2020