



**OBSERVATOIRE**  
Action sociétale  
Action publique

Les lettres de l'observatoire ASAP

Lettre 1

Février 2020

Dans le cadre de la chaire [ENA-ENSCI-Polytechnique-Sciences Po Paris sur l'innovation Publique](#), nous avons souhaité créer un observatoire dédié à l'impact des transformations sociétales sur l'action publique. Ces transformations concernent aussi bien les questions liées au numérique, à la mondialisation, au développement économique, écologique ou social. Il est donc question ici de transformations qui, de fait, se mettent en place au sein de toutes les organisations, y compris les institutions, collectivités territoriales et organisations publiques. Or ce processus ne va pas nécessairement de soi et fait émerger des résistances et freins importants, tant sur le plan structurel, organisationnel que culturel qu'il convient d'identifier et d'analyser avec rigueur.

Ces freins observés sont nombreux et concernent aussi bien le manque de connaissances et de formations, lié aux outils et méthodologies à mettre en œuvre, que la difficulté à impliquer les acteurs dans ces changements, une fois ces derniers identifiés et amorcés. Les résistances sont parfois fortes et il est donc parfois nécessaire, avant d'adopter de nouvelles pratiques, de désamorcer l'existant et de présenter les informations de manière à ce qu'elles soient mieux comprises et plus facilement acceptées.

L'observatoire a donc ici plusieurs rôles et missions :

- Favoriser les échanges entre des acteurs d'univers et de disciplines différents, pour les inciter à collaborer dans le cadre de projets transversaux au service de l'amélioration de l'action publique et des territoires
- Collecter et structurer des données issues du monde académique et scientifique, afin de caractériser l'état d'une situation et de décrire son évolution ;
- Comprendre l'impact des actions et politiques menées en matière de transformations sociétales
- Valoriser par la communication (éditions et publications) les actions conduites ainsi que leurs évaluations, dans un souci de transparence et d'utilité sociale et sociétale.

## **Des étudiants en santé en formation dans les établissements scolaires**

Depuis la rentrée 2018, les étudiants en santé doivent effectuer un service sanitaire. D'une durée de 6 semaines, il est intégré à leur formation initiale. Même si les modalités peuvent varier selon les facultés et les centres de formation, il comprend obligatoirement des enseignements, des temps de préparation d'une action d'éducation à la santé et sa réalisation. Rendu obligatoire par le décret du 12 juin 2018, le service sanitaire vise avant tout à renforcer la politique de santé publique sur deux axes : la prévention et l'éducation. Il impulse de multiples innovations dans les dispositifs de formation des étudiants et dans les fonctionnements institutionnels.

Dans la formation des futurs professionnels, l'introduction de l'apprentissage expérientiel apporte une rupture : ils doivent sortir de l'hôpital ou de la structure de soins, découvrir de nouveaux publics et s'initier à la méthodologie de projets. S'appuyant sur l'expertise des associations et non plus sur les seules connaissances délivrées par l'université, ils peuvent développer une approche différente de leur mission d'éducation, et en particulier abandonner les injonctions moralisatrices au profit d'une meilleure compréhension des comportements. En rassemblant dans un même dispositif, étudiants en médecine, soins infirmiers, maïeutique et kinésithérapie, il s'agit aussi de favoriser la connaissance réciproque des différents métiers et de faciliter l'inter-professionnalité et la pluridisciplinarité.

Le service sanitaire permet la construction de nouveaux partenariats. Dans chaque région est créé un « comité stratégique du service sanitaire ». Présidé par le directeur général de l'agence de santé et le recteur de la région académique, il réunit des représentants des acteurs du service sanitaire pour élaborer la programmation des actions et évaluer leur mise en œuvre.

Les interventions se plaçant auprès de publics en difficulté, elles permettent également aux bénéficiaires de porter un autre regard sur les professionnels de santé, facilitant à l'avenir un accès au soin.

La [généralisation du service sanitaire](#), proposée par le professeur Vaillant, s'est faite à partir de l'expérience de certains centres de formation et de l'[académie de Clermont Ferrand](#). Des évaluations sont en cours pour mesurer l'impact de ces actions à la fois sur la formation des professionnels et auprès des publics concernés. Les outils numériques sont mobilisés : Santé publique France met en ligne des [ressources](#) pour les formateurs et les étudiants. En île de France, l'agence régionale de santé et les académies ont créé une [plateforme numérique](#) pour diffuser les offres de stage.

Les établissements scolaires se sont mobilisés : au 31/12/2018, ils représentaient 71% des lieux d'accueil (source : Comité national de pilotage). L'école a toujours eu pour mission de développer une politique de prévention auprès des enfants et des jeunes. Dans les lycées en particulier, la présence de personnels médico-social et l'existence d'une structure dédiée (le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté) ont probablement facilité l'appropriation de ce nouveau dispositif. L'école joue là doublement son rôle d'espace de formation : auprès des élèves mais également auprès des étudiants.

L'évaluation nationale en cours permettra de mieux connaître les coopérations rendues possibles. Nous reviendrons prochainement sur ce dispositif facilitateur d'innovations dans l'action publique.

**Maryvonne DUSSAUX**

**L'excellence éducative en Finlande de Mihaela-Vioricat Rusitoru – Edition l'Harmattan 2019 par Maryvonne DUSSAUX**

Ce petit pays de l'Europe du nord a créé la surprise au début des années 2000 : Les évaluations organisées par l'OCDE révèlent sa capacité à faire réussir les élèves tout en luttant contre les inégalités scolaires. Chercheuse associée à l'université d'Helsinki, l'auteure souhaite informer les acteurs de l'éducation et rendre compte de ses observations sur l'organisation de la formation. Ne disposant pas de ressources naturelles, la Finlande a décidé de fonder son développement sur l'éducation et l'innovation. Elle offre à tous, quel que soit son âge, la possibilité de se former. Pour le système scolaire, trois principes sont à retenir : confiance réciproque, équité et autonomie des équipes pédagogiques.

Dans les années 90, le choix a été fait de fonder les relations au sein de l'organisation scolaire sur la confiance réciproque. Cela a entraîné la suppression des corps d'inspection et des évaluations nationales des élèves à l'exception du baccalauréat. Pour assurer l'équité, toutes les dépenses relatives à l'éducation (manuels, repas, transport, soins) sont gratuites et les élèves en difficulté peuvent bénéficier d'un accompagnement individualisé.

S'il existe bien un curriculum national, les équipes pédagogiques disposent d'une grande latitude pour adapter les contenus, choisir leurs méthodes pédagogiques et définir les modalités des évaluations. Les enseignants sont fortement valorisés. Leur formation, directement en lien avec la recherche, leur permet d'adapter constamment leur activité d'enseignement, qui est majoritairement centrée sur l'élève et ses apprentissages.

Ce modèle peut-il inspirer la France dans ses tentatives de réformer un système scolaire en souffrance ? Si l'auteure ne répond pas directement à cette question, elle nous donne les éléments pour aborder la controverse.

## **Sous quelles conditions les algorithmes de justice « prédictive » pourraient-ils réellement améliorer la prévisibilité de la justice ? par Sylvie THORON**

Parmi les manifestations controversées de ce que l'on appelle la transformation numérique du système judiciaire, figurent, en bonne place, les algorithmes dits de justice prédictive, censés délivrer des prévisions sur les décisions de justice. Comment fonctionnent-ils et comment sont-ils utilisés? Jean-Marc Sauvé expliquait en 2018, alors qu'il était encore vice-président du Conseil d'État que « [...] les algorithmes prédictifs, fondés sur l'ouverture progressive, mais massive et gratuite des bases de jurisprudence à tous – l'open data –, visent à accélérer le règlement des litiges et à accroître la sécurité juridique, en améliorant la prévisibilité des décisions de justice. » En France, la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 prévoit en effet que « [...] les décisions judiciaires sont mises à la disposition du public gratuitement dans le respect de la vie privée des personnes concernées. » Des entreprises privées exploitent ces données codées pour développer des algorithmes d'apprentissage automatique et proposer des moteurs de recherche intelligents à des avocats ou à des compagnies d'assurance. L'algorithme nourri de décisions de justice codées apprend quelles décisions sont « similaires » les unes aux autres et fournit des statistiques sur des groupes de décisions similaires. Dans le cas d'un litige civil par exemple, une partie ou son défenseur peut entrer les caractéristiques de l'affaire qui le concerne dans l'algorithme et celui-ci produit des statistiques sur une sélection de décisions judiciaires antérieures. Ces statistiques sont alors interprétées comme la décision future attendue dans l'affaire.

Étant donné que ces prédictions sont donc essentiellement des extrapolations basées sur des décisions passées, il faut comprendre que leur fonctionnement dépendra du contexte. Lorsque la justice est stable et homogène, les extrapolations auront de bonnes chances d'être de bons indicateurs de décisions effectives. Des cas « similaires » aboutiront à des décisions « similaires ». Ainsi, en synthétisant les décisions, les algorithmes pourront aider à rendre le système juridique transparent. Lorsque le système juridique n'est ni stable ni homogène, les extrapolations risquent par contre d'être « très peu précises », c'est-à-dire très différentes d'une décision effective. Les « similitudes » seront difficiles à définir. Dans ce contexte, les algorithmes fonctionneront différemment, non pas en rendant la justice plus transparente mais en agissant sur le comportement de ses usagers. Pour des parties qui envisagent une médiation, les résultats de l'algorithme constitueront une référence qui aura de grandes chances d'orienter les résultats de la médiation. Même si une « moyenne » des décisions passées n'est pas forcément la meilleure décision dans ces environnements hétérogènes, les acteurs y verront une possibilité de diminuer l'incertitude, selon un effet d'ancre bien connu des psychologues.

Le risque serait alors que l'algorithme soit utilisé comme instrument pour gouverner des individus qui s'en remettent à une rationalité supposée mais non vérifiable. Il nous semble important, au contraire, de stimuler la rationalité des usagers du système judiciaire en offrant les moyens d'analyser les décisions passées sans prétendre être prédictif. Or tout ce qui contribue à en faire une boîte noire encourage les interprétations simplistes. Dans le cas précédant d'une grande hétérogénéité des décisions, celle-ci doit au minimum transparaître dans la façon dont les résultats sont présentés. Il faut en particulier réfléchir au minimum d'information nécessaire concernant la liste *exhaustive* des décisions qui ont été *choisies* par l'algorithme. Le principal avantage de l'algorithme n'est pas de rendre la justice humaine plus juste mais d'en révéler les faiblesses.

Il est cependant fort probable que les sociétés qui développent ces algorithmes ne soient pas prêtes à divulguer des informations qui sont conçues comme un secret de fabrication. Les algorithmes au sens strict de code informatique doivent rester publics, et les mécanismes d'apprentissage le sont, mais les sociétés ont bien d'autres choses à cacher. Elles n'ont pas à révéler comment elles ont nourri l'algorithme, en particulier les caractéristiques des données qu'elles ont choisies, ni comment l'algorithme a appris, en particulier les pondérations qu'il a attribuées aux différentes caractéristiques.

De manière paradoxale, dans le système actuel mis en place par le moyen de l'open data, les algorithmes de justice prédictive sont conçus tout à la fois comme rationnels et divinatoires. Censés rendre la justice prévisible et transparente, ils peuvent se révéler opacifiants. Pour nourrir la réflexivité des usagers il faut au contraire imaginer des algorithmes ouverts et interprétables. Cela pourra se faire si l'open source accompagne l'open data et si des collectifs de juges et d'avocats y travaillent, en collaboration avec des développeurs.

## **Entretien avec Pierre Valarcher**

**Pourriez-vous, en quelques phrases, nous présenter la chaire de l'innovation publique, en mettant notamment l'accent sur la singularité ou l'originalité du programme et les attentes qui en sont à l'origine ?**

Depuis de nombreuses années, les administrations cherchent à modifier leurs manières de fonctionner (parfois sous la pression des pouvoirs publics mais aussi des usagers). Ce sont l'informatisation et l'approche utilisateur qui vont permettre de retravailler ce fonctionnement.

Ces changements se veulent comme des améliorations des processus aussi bien décisionnels (par exemple, comment prendre en compte les connaissances académiques, les expériences singulières, des souhaits des administrations pour améliorer la qualité des décisions voire la vitesse de ces décisions) qu'opérationnels (par exemple, comment prendre en compte l'expérience des usagers et proposer de nouveaux parcours pour ces usagers).

Mais il ne faut pas que le numérique et le design favorisent uniquement une approche technique aux envies de transformation des services publics.

La chaire innovation publique a pour rôle de formaliser des connaissances, expérimenter des pratiques mais aussi former les intéressés (fonctionnaires, politiques en particulier) afin que les choix soient justifiés.

Pour cela elle s'appuie sur deux écoles ayant chacune une expérience propre : l'École Nationale de l'Administration (ENA) et l'École Nationale Supérieure de la Création Industrielle (ENSCI).

Ces deux écoles ont une longue expérience de formation tout au long de la vie et une approche pédagogique par le projet.

**Quel est l'environnement académique mais aussi sociétal dans lequel entend s'ancrer la chaire ? Quels sont ses atouts pour cela ?**

La Chaire réunie maintenant quatre établissements l'ENA, l'ENSCI, l'école Polytechnique et IEP de Paris. L'initiative ayant été prise par l'ENA et l'ENSCI, il y a maintenant 2 ans. C'est l'approche de l'ENSCI qui apporte, à mon avis, la plus grande originalité dans le projet. Cette école a une renommée internationale certaine dans le design de processus et dans la pratique de l'expérimentation sur le terrain ; idées et concepts qui avaient plutôt été ignorés dans le monde des services publics. Enfin, l'ENA est bien connue pour former les cadres à tous les niveaux de l'administration publique.

Les deux autres établissements (X et Sc Po), outre leur renommée internationale, sont des acteurs majeurs de la recherche et la formation des cadres de la nation.

Les membres fondateurs vont être accompagné par des partenaires issus d'établissements universitaires (l'UPEC souhaite tenir un rôle majeur dans ce partenariat) en apportant aussi leurs contributions scientifiques et leurs terrains d'expérimentations ; on peut citer le monde de la santé avec les CHU ainsi que le monde de la transmission des connaissances avec les INSPE (ex-ESPE).

**Une chaire se caractérise par les activités qu'elle crée ou accompagne, pourriez-vous nous les présenter ?**

La chaire est structurée en trois axes : un axe concernant le design et l'innovation de l'action publique (conception de politique publique innovante, modes de travail, ...), un autre concernant le numérique (transformation du droit, rapport aux usagers, ...) et le troisième concernant la gouvernance (pilotage de politique publique, immersions, e-démocratie, ...). Le tout est chapeauté par un questionnement sur les nouvelles théories de l'état qui sont en œuvre. Des exemples d'actions réalisées ou en cours : ce que le numérique fait au droit (en cours avec la DINSIC), un module de formation sur l'innovation publique, un studio expérimental sur le Légal Design (en janvier 2019), travail sur l'agence de demain (avec pôle emploi), ...

**Enfin, comment cette chaire s'inscrit-elle dans votre parcours personnel et plus particulièrement professionnel et scientifique ?**

Je suis venu à cette chaire à la suite d'un projet transdisciplinaire qui s'est déroulé entre 2014 et 2017 sur le thème de « Algorithmes et citoyenneté » au sein de l'UPEC. C'est lors de ce projet que j'ai rencontré Mathias Béjean (MCF-HDR en gestion-design, UPEC). Mathias est responsable de l'axe sur le design et l'innovation dans la chaire. Avec des travaux de recherche en informatique fondamentale (logique, calculabilité) mais plus spécifiquement sur la théorie des algorithmes, j'ai toujours eu des doutes sur l'utilisation du mot *algorithme* par les non-informaticiens (ce mot n'étant que partiellement formellement défini par les informaticiens eux-mêmes). Et comme ce mot est employé très fréquemment, je me suis dit qu'il fallait que ceux dont c'est le sujet de recherche investissent les disciplines qui l'utilisent. J'ai acquis la conviction qu'à la fois il fallait s'assurer que le concept était utilisé à bon escient mais aussi qu'il fallait écouter ceux qui l'employaient pour théoriser (ou pas) ce qu'ils avaient en tête.

## **Le droit d’auteur des agents publics**

Les agents publics, fonctionnaires ou contractuels, peuvent être amenés, dans le cadre de leurs fonctions, à créer des œuvres de l’esprit (notes, rapports, conférences, etc.).

Cette qualité d’agent public a-t-elle des conséquences en droit d’auteur ? L’agent public reste-t-il l’auteur et le titulaire des droits ?

Le Code de la propriété intellectuelle répond à la question du droit d’auteur des agents publics. Il décide que l’agent public conserve la qualité d’auteur sur son œuvre.

Toutefois, le Code de la propriété intellectuelle pose un régime spécial pour les droits moraux et pour les droits patrimoniaux.

En premier lieu, pour le droit moral, la loi décide d’abord que « le droit de divulgation reconnu à l’agent (...), qui a créé une œuvre de l’esprit dans l’exercice de ses fonctions ou d’après les instructions reçues, s’exerce dans le respect des règles auxquelles il est soumis en sa qualité d’agent et de celles qui régissent l’organisation, le fonctionnement et l’activité de la personne publique qui l’emploie ». Ensuite, l’agent ne peut « s’opposer à la modification de l’œuvre décidée dans l’intérêt du service par l’autorité investie du pouvoir hiérarchique, lorsque cette modification ne porte pas atteinte à son honneur ou à sa réputation ». Enfin, l’agent ne peut « exercer son droit de repentir et de retrait, sauf accord de l’autorité investie du pouvoir hiérarchique ».

Il ressort de ces dispositions que le droit moral des agents publics est amoindri par rapport au droit d’auteur classique.

En second lieu, le droit patrimonial est lui aussi touché. En effet, la loi décide que « dans la mesure strictement nécessaire à l’accomplissement d’une mission de service public, le droit d’exploitation d’une œuvre créée par un agent de l’État dans l’exercice de ses fonctions ou d’après les instructions reçues est, dès la création, cédé de plein droit à l’État ». L’agent reste donc l’auteur, mais les droits sur son œuvre font l’objet d’une cession de plein droit à l’État dans le cadre de la mission de service public.

L’exploitation commerciale de l’œuvre est également concernée : « pour l’exploitation commerciale de l’œuvre mentionnée au premier alinéa, L’État ne dispose envers l’agent auteur que d’un droit de préférence ». L’État peut donc exercer son droit de préférence pour exploiter l’œuvre commercialement. L’agent ne pourra pas recourir à un prestataire privé, il devra proposer en priorité l’exploitation à l’État. Cette disposition « n’est pas applicable dans le cas d’activités de recherche scientifique d’un établissement public à caractère scientifique et technologique ou d’un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, lorsque ces activités font l’objet d’un contrat avec une personne morale de droit privé ».

Le droit d’auteur des agents publics connaît donc des tempéraments justifiés par l’intérêt général de l’administration. Il est toutefois à noter que ce droit d’auteur spécial ne s’applique pas « aux agents auteurs d’œuvres dont la divulgation n’est soumise, en vertu de leur statut ou des règles qui régissent leurs fonctions, à aucun contrôle préalable de l’autorité hiérarchique ». Sont notamment visés par cette disposition les enseignants-chercheurs qui non seulement restent les auteurs de leurs œuvres (cours, articles, manuels, etc.), mais aussi conservent un droit moral et un droit d’exploitation classiques. Ils peuvent ainsi faire publier les résultats de leur recherche par des éditeurs privés sans être contraints par le droit de préférence de l’État.

Maite Guillemain