



HAL
open science

Un logiciel libre pour lutter contre l'opacité du système sociofiscal

Sébastien Shulz

► **To cite this version:**

Sébastien Shulz. Un logiciel libre pour lutter contre l'opacité du système sociofiscal. *Revue Française de Science Politique*, 2019, 69 (5-6), pp.845-868. 10.3917/rfsp.695.0845 . hal-03012969

HAL Id: hal-03012969

<https://hal.science/hal-03012969>

Submitted on 18 Nov 2020

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

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

Un logiciel libre pour lutter contre l'opacité du système socio-fiscal. Sociologie d'une mobilisation hétérogène aux marges de l'État.

Sébastien SHULZ

Résumé

Français

Cet article documente une mobilisation qui vise à faire de l'ensemble des informations publiques opaques et élusives qui constituent notre système socio-fiscal un commun numérique ouvert à tous. Nous montrons, par rapport à la littérature, qu'il a fallu mener un véritable travail à la fois technique, cognitif et institutionnel pour constituer ce logiciel libre. Ce processus est passé par un ensemble d'épreuves que nous catégorisons. Nous concluons en faisant l'hypothèse que le cas d'Openfisca représente une expérimentation institutionnelle originale menée par des hackers politiques aux marges de l'administration sur un mode d'existence particulier de l'État vis-à-vis des communs numériques.

Mots clés : Communs numériques, Logiciel libre, État, Épreuve d'État

Anglais

This article documents a mobilization that aims to transform the complex French social-tax system information into a digital software common accessible to all. We show, in comparison to the existing literature, that a technical, cognitive and institutional work was key to constitute this resource. This process has gone through a set of problems that we categorize. We conclude assuming that the case of Openfisca represents an original institutional experiment led by political hackers at the margins of the administration on a particular mode of existence of the state vis-à-vis the digital commons.

Key words : Digital commons, Free software, Knowledge commons, State

Introduction

Depuis plusieurs décennies, deux mouvements se mobilisent autour des outils numériques pour faire de l'information un bien commun. Le premier mouvement milite pour la libération des informations détenues par l'État. Cette revendication a été portée depuis la fin des années 2000 par les tenants de l'*open data*¹. Elle a débouché dans de nombreux pays sur des réformes législatives et la mise à disposition numérique de données produites par la puissance publique². Le second lutte contre la marchandisation de la connaissance qui est allée de pair avec l'avènement d'un capitalisme dit informationnel³. Il regroupe les défenseurs de la culture hacker et des logiciels libres⁴ qui souhaitent se réapproprier la production, la diffusion et l'usage de l'information vis-à-vis du marché et de l'État à travers la constitution de « communs numériques ». Un « commun numérique », dont Wikipédia est l'exemple paradigmatique, peut être défini comme une ressource numérique produite et maintenue par une communauté suivant ses propres règles de gouvernance et dont la spécificité est un régime de propriété partagé qui n'est ni privé ni public⁵.

L'objet de cet article est une mobilisation à la croisée de ces deux mouvements. Celle-ci est partie d'une critique de la possession et de l'usage exclusif par Bercy d'une ressource informationnelle particulière que les économistes nomment un microsimulateur. C'est un logiciel important dans l'évaluation économique d'une réforme socio-fiscale *ex ante* - c'est-à-dire avant qu'elle soit mise en place - sur la population⁶. Il permet d'offrir au regard des décideurs le coût ainsi que les gagnants et les perdants qu'elle engendre : une évaluation dont seuls les agents de Bercy avaient jusqu'ici, à quelques exceptions près, le monopole⁷. Techniquement, il est composé de la modélisation en langage informatique d'une grande partie des règles de notre système socio-fiscal, d'une modélisation de la réforme à évaluer, ainsi que d'une base représentative de données fiscales des ménages. Or si les règles socio-fiscales sont toutes disponibles en ligne sur le site legifrance.fr, leur cohérente et méticuleuse mise en code ne l'est pas ; quant aux données fiscales, elles sont inaccessibles en dehors de l'administration au nom du principe du secret administratif. Cette mobilisation a donc souhaité ouvrir les données fiscales à d'autres acteurs de l'évaluation des politiques publiques que les agents de Bercy et mettre en code, loi après loi, l'ensemble du système socio-fiscal au sein d'un microsimulateur afin d'en faire un commun numérique accessible à tous. Elle a débuté en 2011 et s'est matérialisée par la construction du logiciel libre *Openfisca*⁸. Elle a rassemblé en premier lieu des chercheurs en économie qui souhaitent pouvoir produire une contre-expertise légitime

¹ Harlan Yu et David G. Robinson, « The new ambiguity of open government », *UCLA Law Review*, vol. 59, n° 178, 28 mars 2012.

² Pour un historique complet, voir le premier chapitre de la thèse de Samuel Goëta, *Instaurer des données, instaurer des publics Une enquête sociologique dans les coulisses de l'open data*, Télécom ParisTech, 2016.

³ Philippe Aigrain, *Cause commune : L'information entre bien commun et propriété*, Paris, Fayard, 2005.

⁴ Sébastien Broca, *Utopie du logiciel libre*, Neuvy-en-Champagne, Le Passager clandestin, 2013.

⁵ Benjamin Coriat (dir.), *Le retour des communs: la crise de l'idéologie propriétaire*, Paris, Les Liens Qui Libèrent, 2015.

⁶ François Bourguignon et Amedeo Spadaro, « Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies », *The Journal of Economic Inequality*, vol. 4, n° 1, 1 avril 2006, p. 77-106.

⁷ Amélie de Montchalin, « Savoir, c'est pouvoir », *Pouvoirs*, N° 168, n° 1, 12 février 2019, p. 99-104.

⁸ fr.openfisca.org

face à Bercy ; des juristes et des développeurs de la jeune agence publique Etalab⁹ qui est responsable de la politique d'*open data* au sein de l'administration ; des députés au nom de leurs prérogatives démocratiques de débat législatif argumenté et de contrôle de l'action du gouvernement ; et finalement des associations citoyennes engagées dans des causes liées à la justice fiscale.

Il faut noter que ces acteurs étaient dispersés et marginaux par rapport à un ministère des Finances considéré comme le plus puissant d'Europe¹⁰. Pourtant, cela ne les a pas empêchés de réussir en quelques années à rendre accessibles les données fiscales aux chercheurs et de produire grâce à ces informations désencastrées du cœur de la machinerie étatique une ressource informationnelle partagée et légitime qui déstabilise aujourd'hui le monopole institutionnel de Bercy sur l'expertise fiscale. Openfisca est quotidiennement utilisé par des milliers de citoyens pour évaluer leurs droits sociaux¹¹. Les députés envisagent d'en faire un outil d'évaluation propre¹². Il a permis à des chercheurs de l'Institut des Politiques Publiques de produire en 2018 la première évaluation économique indépendante *ex ante* d'un projet de loi de finances dont les conclusions ont été présentées devant le président de la commission des finances, diffusées dans la plupart des grands médias français et reprises par les récents mouvements sociaux¹³ (cf. fig. 3). Aujourd'hui, Openfisca regroupe une vingtaine d'acteurs - administrations, instituts de recherche, mairies, étudiants, start-ups et associations - en France et à l'international¹⁴.

Nous allons dans cet article essayer d'expliquer comment des acteurs, *a priori* marginaux par rapport à « la forteresse de Bercy », ont réussi à accéder à des données à haute valeur politique et à collaborer ensemble pour entamer le processus visant à faire de l'information socio-fiscale un commun numérique.

La littérature de sciences sociales et de science politique offre plusieurs pistes pour rendre compte de la réussite d'une telle mobilisation. On pourrait d'abord voir dans le succès encore relatif d'Openfisca le produit d'une tendance historique qui a vu s'ériger la transparence comme une valeur politique cardinale¹⁵. P. Rosanvallon montre que l'avènement de la démocratie représentative est allé de pair avec la circulation des données chiffrées du Budget dans l'espace public¹⁶. Plusieurs lois ont traduit juridiquement ce devoir moral de l'État à rendre des comptes, depuis l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen jusqu'à la loi Lemaire de 2016 actant l'ouverture des données publiques par défaut. Mais une telle explication par les

⁹ www.etalab.gouv.fr

¹⁰ Pour une revue critique du pouvoir de Bercy, voir Philippe Bezes, Florence Descamps et Scott Viallet-Thévenin, « Bercy : empire ou constellation de principautés ? », *Pouvoirs*, N° 168, n° 1, 12 février 2019, p. 9-28.

¹¹ Sur mes-aides.gouv.fr et mesdroitssociaux.gouv.fr, chiffres obtenues d'après les entretiens menés avec les responsables de ces plateformes.

¹² Voir notamment <https://entrepreneur-interet-general.etalab.gouv.fr/defis/2019/leximpact.html>

¹³ TF1, Le Monde, Libération, etc., voir la liste complète sur <https://www.ipp.eu/actualites/11-oct-evaluation-du-budget-2019/>

¹⁴ Des administrations, associations et chercheurs de Barcelone, Italie, Nouvelle-Zélande, Tunisie, Sénégal se sont saisi de l'outil et l'ont développé à des stades d'avancement différents.

¹⁵ Albert Meijer, « Transparency », dans *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, 2014, p.; Michael Schudson, *The Rise of the Right to Know: Politics and the Culture of Transparency, 1945–1975*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, 2015.

¹⁶ Pierre Rosanvallon, *Le Bon Gouvernement*, Paris, Le Seuil, 2015, p. 215-252.

principes politiques et juridiques rencontre plusieurs limites. D'une part, la mise en pratique de ces réglementations rencontre des barrières au sein de l'espace bureaucratique, notamment de la part du ministère des Finances¹⁷. D'autre part, des normes divergentes propres à l'État comme celle de la protection du secret administratif viennent contrebalancer ces principes de transparence¹⁸.

Une autre approche consisterait à saisir la réussite de cette mobilisation à partir des dispositifs techniques. Pour certains chercheurs comme pour certains militants, les technologies numériques facilitent naturellement la libre circulation et la mise en commun de l'information¹⁹. Comme l'avancent des travaux sur l'*open source* et l'*open data*, elles stimuleraient respectivement l'action collective²⁰ et l'action citoyenne²¹. Mais ces explications, parfois déterministes, ne sont pas non plus pleinement satisfaisantes. D'une part, ces mêmes technologies numériques peuvent également servir à restreindre la libre circulation de l'information²². D'autre part, comme le montrent de récentes enquêtes sociologiques, elles négligent le travail pratique et cognitif qui est nécessaire pour « ouvrir » des données, les faire circuler et réduire certaines asymétries informationnelles²³.

Une dernière piste conduirait à suivre la littérature des communs. Dans son travail séminal, E. Oström analyse un grand nombre de cas de gestion collective de ressources naturelles ni privées ni publiques et met à jour huit principes de gouvernance qui se retrouvent dans tous les exemples où la gestion de la ressource est considérée comme réussie²⁴. Depuis la fin des années 2000, les recherches sur Wikipedia et les logiciels libres semblent également confirmer l'importance de ces principes de gouvernance pour expliquer le succès de ces communs numériques²⁵. Mais concernant Openfisca, la limite de cette explication tient d'abord au fait que la gouvernance implique des acteurs publics soumis à des devoirs particuliers, un cas peu étudié par un champ de recherche qui explore justement une troisième voie « au-delà du marché et de l'État »²⁶. D'autre part, par rapport aux ressources naturelles, à un logiciel libre ou à une encyclopédie en ligne, la constitution même de la ressource

¹⁷ Voir notamment le chapitre 5, Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire : L'économie politique des dépenses de l'Etat*, Paris, Economica, 2006.

¹⁸ Jean-Michel Belorgey, « L'État entre transparence et secret », *Pouvoirs*, n° 97, p. 25-32.

¹⁹ Pour une histoire de la construction de cette représentation, voir Fred Turner, *Aux sources de l'utopie numérique : de la contre-culture à la cyberculture : Stewart Brand, un homme d'influence*, Caen, C & F, 2013.

²⁰ Steve Weber, *The Success of Open Source*, Harvard, Harvard University Press, 2004.

²¹ Brett Goldstein et Lauren Dyson, *Beyond Transparency: Open Data and the Future of Civic Innovation*, San Francisco, Code for America Press, 2013.

²² Maximilian Heimstädt, « Openwashing: A decoupling perspective on organizational transparency », *Technological Forecasting and Social Change*, avril 2017.

²³ Voir notamment Bernd W. Wirtz, Robert Piehler, Marc-Julian Thomas et Peter Daiser, « Resistance of Public Personnel to Open Government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data », *Public Management Review*, vol. 18, n° 9, 20 octobre 2016, p. 1335-1364 ; et le travail de Jérôme Denis, *Le travail invisible des données: Éléments pour une sociologie des infrastructures scripturales*, Paris, Presses des mines, 2018.

²⁴ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 1990.

²⁵ Voir par exemple en France le travail de Dominique Cardon et Julien Leveil, « La vigilance participative. Une interprétation de la gouvernance de Wikipédia », *Réseaux*, n° 154, 16 avril 2009, p. 51-89.

²⁶ David Bollier et Silke Helfrich (dir.), *The wealth of the commons: a world beyond market and state*, Amherst, Mass, Levellers Press, 2012.

pose ici problème : les informations pour construire Openfisca sont en effet difficiles à identifier, opaques, élusives et politiquement sensibles. Elles semblent demander un travail particulier pour pouvoir être exploitées et assemblées. Or ce processus d'assemblage est à ce jour peu exploré par des recherches principalement focalisées sur des ressources composées d'informations plus facilement identifiables et moins sensibles.

Ces travaux nous fournissent donc des pistes intéressantes, mais, prises isolément, insuffisantes pour expliquer le début réussi de la mobilisation autour d'Openfisca. Loin de tout déterminisme normatif, technique ou organisationnel, nous avons voulu mener une enquête sur le processus d'Openfisca *en train de se faire*. Le cadre théorique d'une sociologie pragmatique²⁷ combinée à une sociologie de l'action publique²⁸ nous semble le plus à même de suivre les épreuves socio-techniques, juridiques et administratives qu'a dû traverser cette mobilisation. Notre enquête repose sur vingt-huit entretiens conduits avec l'ensemble des acteurs impliqués dans Openfisca (fondateurs, économistes, développeurs, députés, agents de Bercy, etc.)²⁹ ; ainsi que l'exploitation d'un large corpus documentaire (rapports parlementaires, articles de loi, articles de journaux, billets de blogs).

Par rapport à la littérature existante sur la transparence, l'*open data* et les communs numériques, cet article documente une mobilisation qui vise à faire d'un ensemble d'informations publiques opaques et élusives un commun numérique ouvert à tous. Nous montrons qu'il a fallu, avant de mettre en place une gouvernance partagée, mener un véritable travail à la fois technique, cognitif et institutionnel³⁰ pour constituer la ressource. Ce processus est passé par un ensemble d'épreuves que nous avons catégorisé. Nous concluons en faisant l'hypothèse qu'Openfisca représente une expérimentation institutionnelle menée par des hackers politiques aux marges de l'administration sur un mode d'existence particulier de l'État vis-à-vis des communs numériques et qu'il correspond en ce sens à une épreuve d'État encore chaude³¹.

Nous verrons dans une première partie comment le pouvoir informationnel de Bercy prend appui sur l'infrastructure numérique qu'il possède et dont il empêchait l'accès à des acteurs qui se sont progressivement mobilisés pour critiquer ce monopole. Dans une deuxième partie, nous retracerons les débuts de cette mobilisation en étant attentifs aux choix techniques, juridiques et institutionnels qu'ont réalisés les

²⁷ Cyril Lemieux, *La sociologie pragmatique*, Paris, La Découverte, coll.« Repères », 2018.

²⁸ Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*, 2e édition., Paris, Armand Colin, 2012.

²⁹ Liste exhaustive : les 2 fondateurs d'Openfisca ; 10 développeurs de la communauté d'Openfisca ayant été ou travaillant encore à Etalab, dont les trois chefs de projet successifs ; 2 chercheurs de l'IPP dont le directeur ; 1 responsable du portail «mes-droits-sociaux» utilisateur et contributeur à Openfisca au sein de la MSA (Mutualité sociale agricole) ; 4 économistes de l'INSEE, la DREES et la CNAF travaillant sur le microsimulateur INES ; 2 membres de la DG Trésor ayant travaillé sur le microsimulateur SAPHIR ; 1 responsable technique du Journal Officiel à la DILA (direction de l'information légale et administrative) ; 1 administrateur général des données de la DGFIP, 1 député et 1 administrateur de la commission des finances de l'Assemblée Nationale ; 1 responsable de la start-up «fastoche» utilisateur d'Openfisca ; 2 fonctionnaires de la mairie de Barcelone usagers et contributeurs à Openfisca.

³⁰ Karim Ben Slimane et Bernard Leca, « Le travail institutionnel : origines théoriques, défis et perspectives », *Management Avenir*, n° 37, n° 7, 1 décembre 2010, p. 53-69.

³¹ Dominique Linhardt, « L'Etat et ses épreuves. Éléments d'une sociologie des agencements étatiques », *Clio@Thémis. Revue électronique d'histoire du droit*, 2009.

fondateurs d'Openfisca pour importer au sein de l'administration des pratiques inspirées par les communs numériques. Dans une dernière partie, nous catégoriserons trois types d'épreuves traversées par la communauté Openfisca en nous intéressant à la manière dont elle a tenté de les résoudre.

I - Une mobilisation contre l'opacité du système socio-fiscal.

Pour commencer, nous allons recenser la manière dont les politistes analysent l'opacité des actions menées par Bercy. Nous verrons comment cette opacification se matérialise en partie dans l'usage exclusif que ses agents font des microsimulateurs. Finalement, nous présenterons les critiques des acteurs (députés, associations, chercheurs et développeurs d'Etalab) qui ont constitué en problème cette exclusivité en revendiquant la possibilité de produire et d'exploiter leur propre ressource numérique.

1. L'opacité de Bercy

Les politologues ont mis à jour l'opacité croissante des choix budgétaires de Bercy³². Certes, comme le montrent les recherches pionnières de A. Wildavsky, il existe une complexification des décisions qui serait due à un mode de production incrémental des réformes budgétaires, ajoutant toujours plus de dérogations, de niches et de cas particuliers au système existant³³. Mais cette explication n'exclut pas d'autres dimensions plus stratégiques de l'opacification. Selon A. Siné, les administrations fiscales, leur pouvoir symbolique et l'éthos de leurs agents tendent à mettre à distance les « profanes » tout en « sacralisant » la gestion bureaucratique des finances publiques. En témoignent par exemple la culture politique et administrative du secret fiscal et l'image de la forteresse pour décrire la direction du Budget³⁴. Par ailleurs, des politistes analysent l'apparition, depuis une quarantaine d'années, de stratégies d'opacification/technicisation des politiques de contrainte budgétaire et de remise en cause de l'État providence³⁵. Ils montrent comment ces stratégies de rétention et de travestissement de l'information économique publique visent à contourner le blâme et les mobilisations³⁶.

Mais comment s'incarnent concrètement ces stratégies ? Placer notre focale sur les microsimulateurs permet de comprendre un peu plus finement comment se matérialise ce savoir/pouvoir de Bercy au prisme d'un dispositif sociotechnique particulier.

Dans la première phase de rédaction d'un projet de loi, la maîtrise de la connaissance du système socio-fiscal, la mise en visibilité des conséquences d'une réforme, et la circulation de cette évaluation dans certains réseaux administratifs sont trois étapes

³² Pour une synthèse des recherches sur l'opacification voir Philippe Bezes et Alexandre Siné, « Gouverner (par) les finances publiques : introduction », dans *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2011, p. 56-97.

³³ Aaron Wildavsky, *Politics of the Budgetary Process*, 4th Revised edition., Boston, TBS The Book Service Ltd, 1986.

³⁴ Voir le chapitre 5 de Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire*, op. cit.

³⁵ Voir pour les cas Américain et Anglais Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

³⁶ Philippe Bezes, « The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument », *Governance*, vol. 20, n° 1, janvier 2007, p. 23-56.

cruciales³⁷. Comme nous l'explique Nicolas A.³⁸, fondateur d'Openfisca et ancien conseiller économique au ministère des Finances :

« Quand on est en cabinet ministériel et qu'on veut avoir une étude sur quelque chose on pose la question aux trois personnes susceptibles de répondre, chacun a l'outil, mais aussi son propre agenda dans la culture de l'administration en question. Et être capable de faire la simulation et chiffrer le truc, c'est être capable de pousser la réforme qu'on veut pousser. (...) À la fin, celui qui arrive à construire le scénario qui rentre dans l'enveloppe, qui satisfait les objectifs et qu'on n'a pas l'impression que tout le monde va descendre dans la rue, bah ça remporte l'adhésion. Donc si tu n'as pas l'outil, tu ne peux pas porter la réforme. » (Nicolas A., octobre 2018)

Le gouvernement demande ainsi des évaluations économiques *ex ante* à certaines administrations, généralement celles qui en possèdent la légitimité ainsi que les capacités humaines et techniques. Les microsimulateurs interviennent dans cette phase de rédaction des politiques publiques en permettant à ceux qui les maîtrisent d'orienter l'écriture du projet de loi en véhiculant des arguments statistiques aux décideurs³⁹. Or jusqu'en 2011 il n'existe que trois microsimulateurs pérennes en France, deux à Bercy à la direction générale du Trésor et à l'INSEE et un à la Caisse nationale des allocations familiales, qui se gardaient de les mettre à disposition⁴⁰. Pour renverser cette asymétrie de savoir/pouvoir, c'est autour des microsimulateurs que vont se cristalliser les critiques d'acteurs se sentant marginalisés sur la scène publique de l'évaluation⁴¹.

2. Des députés désoutillés

En premier lieu, cette critique a été formulée par les députés. Ces derniers reçoivent le projet de loi une fois rédigé et validé par le Conseil des ministres pour en débattre, l'amender et le voter. Ce sont les députés rapporteurs des commissions des affaires sociales et des affaires économiques et en particulier celle des finances, aidés par leurs administrateurs, qui traduisent les textes écrits dans un langage juridique abscons pour expliciter et évaluer leurs conséquences socio-fiscales. Selon P. Rosanvallon, cette mise en lumière rend possible et matérialise le principe du débat démocratique argumenté et la fonction « d'œil sur le gouvernement » propres au parlement⁴².

³⁷ Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, « Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie », *Sociologie du travail*, vol. 55, Vol 55-n° 4, 1 décembre 2013, p. 475-494.

³⁸ Certains prénoms et noms ont été anonymisés.

³⁹ Pour un article de synthèse sur l'apport des microsimulateurs à l'évaluation des politiques publiques, voir Didier Blanchet *et al.*, « Évaluation des politiques publiques, ex post et ex ante : l'apport de la microsimulation », *Revue économique*, vol. 67, n° 4, 29 juin 2016, p. 685-696.

⁴⁰ Les modèles INES (développé par l'INSEE et la DREES), SAPHIR (développé par la DG Trésor) et MYRIAD (anciennement développé par la CNAF, aujourd'hui abandonné au profit d'INES). **Nous le verrons plus loin, mais notons que ces modèles vont être mis en open source en juin 2016.**

⁴¹ Pour une synthèse des controverses et acteurs mobilisés, voir Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, *Les scènes multiples de l'évaluation : Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, Paris, Laboratory for Interdisciplinary Evaluation of Public Policies, 2013.

⁴² Pierre Rosanvallon, *Le Bon Gouvernement*, *op. cit.*, p. 220

Mais depuis les années 1990, députés, rapporteurs et administrateurs dénoncent leur manque de moyens pour évaluer les textes socio-fiscaux⁴³. Les outils d'évaluation à la disposition de la commission des finances sont peu nombreux, voire inexistants en ce qui concerne l'évaluation économique *ex ante*. Le premier rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) rattachée à cette commission déplore ainsi dès le tournant des années 2000 que :

« Les projets et propositions de loi venant en discussion au sein de notre assemblée font rarement l'objet, *ex ante*, d'une évaluation, les notes d'impact devant accompagner les projets de loi restant des plus succinctes, quand elles existent. De même, le Parlement ne dispose, en général, d'aucune véritable simulation des projets de réforme fiscale ou touchant aux prélèvements sociaux qui lui sont présentés⁴⁴ ».

Ces députés doivent souvent recourir à l'expertise de Bercy, « sans que le Parlement soit en mesure d'apporter un regard critique⁴⁵ ». C'est la raison pour laquelle certains membres de la commission des finances, dont l'actuel vice-président J-N. Barrot, se mobilisent pour la création d'un organe d'évaluation spécifique doté, entre autres, d'un microsimulateur et d'un accès aux données fiscales pour le faire tourner⁴⁶.

3. Des chercheurs désarmés

Ce « monopole de l'expertise légitime » de Bercy a également été constitué en problème par des économistes d'instituts indépendants ou universitaires comme T. Piketty⁴⁷. Ce sont pour la plupart des acteurs qui produisent des recommandations à destination des institutions publiques. Lorsque je demande à A. Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP) et ancien doctorant de T. Piketty, l'importance de Bercy dans la rédaction des projets de loi, il répond :

« 100% ... même si la demande politique est de manière très générale faite par le président et le Premier ministre, c'est le ministre des Finances et le secrétaire d'État du budget qui font le projet de loi, qui dit : « la prime d'activité on met tant » et qui derrière voit tous les indicateurs et les simulations. Là où résident la force et le pouvoir de l'expertise, c'est que le texte est imbitable (...). Il y a un monopole pratiquement total de Bercy sur l'analyse et la production de données sur les budgets (...) et donc de pouvoir assez radical. » (A. Bozio, octobre 2018)

L'IPP, qui regroupe aujourd'hui une vingtaine de chercheurs, a été créé en 2012 par l'École d'économie de Paris et le Centre de recherche en économie et statistique (CREST), deux pôles majeurs en France de la recherche en économie. Il a été créé

⁴³ Pour le détail des procédures concernant les projets de lois de finances et les critiques concernant les moyens, voir Hervé Message, Michel Bermond et Jean-Luc Matt, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée Nationale*, Assemblée nationale, coll. « Connaissance de l'Assemblée », n° 3, 2015.

⁴⁴ P. LASCOUMES et C. LACOUETTE-FOUGERE, *Les scènes multiples de l'évaluation : Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, *op. cit.*

⁴⁵ *2ème conférence des réformes : proposition des groupes de travail - « Les moyens de contrôle et d'évaluation : Format et compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement »*, Assemblée Nationale, 2018, p. 200

⁴⁶ *Ibid.* Notons qu'un projet de microsimulateur avait été initié entre l'Assemblée nationale et l'OFCE avec la participation des économistes Alain Trannoy et Guillaume Allègre, mais n'avait pas perduré dans le temps faute de moyens.

⁴⁷ Voir les premières pages de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Le Seuil, 2011.

notamment par T. Piketty et F. Bourguignon, précurseur international de la recherche en microsimulation, dans le but de développer l'évaluation quantitative des politiques publiques en France et de contribuer au débat public. Comme nous le verrons dans la deuxième partie, l'IPP va jouer un rôle important dans la constitution d'Openfisca.

4. Une partie de la société civile désemparée

Quant à la société civile, « nul n'est censé ignorer la loi ». Les experts juridiques, les sites publics d'information, les associations et les autres groupes d'intérêt se saisissent des textes de loi pour en diffuser les implications économiques et sociales et en informer les citoyens. Ces derniers, en bout de chaîne, devraient ainsi être tenus au fait de leurs droits. Mais comme nous l'avons vu, cette diffusion de l'information légale est de plus en plus complexe depuis une trentaine d'années. Selon certaines associations comme l'Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et services), l'augmentation du taux de non-recours aux droits sociaux témoigne du fait que les citoyens les plus modestes n'ont que peu de prises sur le système socio-fiscal par rapport à d'autres groupes d'intérêts dominants⁴⁸. Une inégalité contre laquelle des militants se mobiliseront autour d'Openfisca.

5. Etalab, chantre de l'ouverture des données publiques

Un dernier acteur mobilisé contre l'opacité de Bercy est la jeune mission Etalab, en charge de « l'ouverture des données publiques ». Dès sa création en 2011, elle est rattachée au Premier ministre, mais depuis huit ans elle connaît des attaches administratives instables, témoignant selon S. Goëta de « l'ancrage mouvant de l'ouverture des données dans les pratiques de l'administration⁴⁹ ». Elle fait aujourd'hui partie de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) et est composée d'une trentaine de juristes, développeurs, datascientists et chefs de projets. Sa mission principale concerne « la mise en oeuvre des principes de gouvernement ouvert » en encourageant notamment les administrations à « l'ouverture » de leurs données⁵⁰, entraînant parfois des relations tendues, bien que publiquement cordiales, avec certaines d'entre elles, dont Bercy.

Le Ministère des Finances manipule en effet un grand nombre de données, et en particulier des lignes de code. Par exemple, le service de la législation fiscale de Bercy décline les textes de loi en circulaires opérationnelles qui sont envoyées à ses techniciens pour inscrire la loi dans le code source du logiciel qui calcule - et aujourd'hui prélève à la source - certains de nos impôts. Si c'est le Journal officiel qui fait foi, ce sont bien ces codes qui enactent les textes législatifs. La célèbre formule de L. Lessig « code is law » prend ici tout son sens. De manière similaire, les agents qui maintiennent les microsimulateurs détenus par Bercy vont également traduire les textes législatifs en code informatique pour mettre à jour leur outil. Pourtant, ces codes et simulateurs, considérés comme des données publiques, n'ont pas été mis à disposition avant la loi Pour une République Numérique (PRN) de 2016 qui acte

⁴⁸ OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES, *L'envers de la « fraude sociale »: le scandale du non-recours aux droits sociaux*, C. Chauveaud (éd.), Paris, La Découverte, 2012

⁴⁹ Samuel Goëta, « Une petite histoire d'Etalab : comment l'open data s'est institutionnalise en France? », *Statistique et Société*, n° 3, 2017.

⁵⁰ www.etalab.gouv.fr

l'ouverture par défaut de l'ensemble des codes sources utilisés par l'administration. Nous verrons qu'avant même cette législation, des membres d'Etalab se sont mobilisés pour accéder à ces logiciels en vue d'alimenter Openfisca.

Tab. 1 - récapitulatif

Acteurs	Institutions	Critique du/de	Horizon d'action
Députés	Commission des finances, Mission d'évaluation et de contrôle	Impossibilité d'un contrôle indépendant de l'action du gouvernement	Créer un instrument permettant d'évaluer les effets <i>ex ante</i> des réformes socio-fiscales
Chercheurs	L'institut des Politiques Publiques (A. Bozio), L'École d'économie de Paris (T. Piketty)	Monopole de l'expertise légitime de Bercy sur les affaires socio-fiscales	Participer à l'évaluation et alimenter le débat public sur les politiques publiques socio-fiscales
Associations	Observatoire des non-recours aux droits et services	Effets sociaux de la complexité du système socio-fiscal	Réduire les inégalités en réduisant le non-recours aux prestations sociales.
Administrations	France Stratégie (Mahdi B.), Etalab (H. Verdier)	Résistance de Bercy à l'ouverture des données publiques	Rendre les administrations plus « transparentes » et l'État plus « ouvert »

En retraçant l'histoire d'Openfisca, nous allons montrer dans le chapitre suivant la manière dont un certain nombre de ces acteurs qui critiquent l'opacité du système socio-fiscal se sont coalisés autour d'objectifs communs et d'une ressource numérique partagée en vue de renverser l'asymétrie entre eux et « la forteresse de Bercy ».

II - Openfisca : la construction d'une infrastructure contributive aux marges de l'administration

Dans cette partie, nous verrons comment Openfisca a été développé comme un logiciel libre contributif aux marges de l'administration avant d'enrôler un Premier ministre pour finalement devenir une ressource partagée entre les mondes administratifs, de la recherche et des communs numériques.

1. Un logiciel libre aux marges de l'administration

Ce sont deux chercheurs en économie de France Stratégie - une institution rattachée au Premier ministre en charge de déterminer les grandes orientations stratégiques du pays - qui sont à l'origine d'Openfisca. Il s'agit de Mahdi B., docteur en physique puis chercheur en économie à la Banque de France et à France Stratégie avant de rejoindre l'Institut des politiques publiques et de Nicolas A., polytechnicien et économiste qui quitte France Stratégie en 2012 pour rejoindre l'unité des politiques fiscales de la DG trésor puis le cabinet du ministre des Finances. En 2011, leur rôle à France Stratégie consiste à modéliser certaines réformes sociales afin d'en prévoir les effets socio-économiques, d'alimenter le débat public et de conseiller les décideurs. Mais les ressources essentielles à leur travail leur manquent : un microsimulateur et les données pour le faire tourner. Leur premier mouvement est de se tourner vers les administrations qui possèdent un microsimulateur, en particulier Bercy, mais ils reçoivent des refus polis. Mahdi se souvient : « ça nous avait vraiment embêtés de savoir que ça existait dans l'État, mais qu'on n'y avait pas accès » (Mahdi B., mai 2018)

Ils se décident à produire leur propre modèle en allant à l'encontre de la logique qui dominait le milieu administratif pour se tourner vers un modèle collaboratif inspiré des pratiques scientifiques et du logiciel libre.

« [Mahdi] m'avait raconté qu'en météorologie, avant tous les labos faisaient leur propre modèle de simulation de la météo du monde, et s'épuisait dans la course à la construction du modèle parfait. Y'a un des labos qui a ouvert son modèle, et tout le monde s'est mis à collaborer sur le même modèle. (...) Et je me suis dit que c'est exactement à ça qu'on est confronté aujourd'hui. On avait plusieurs administrations qui construisaient leurs modèles, en concurrence les unes avec les autres. » (Nicolas A., octobre 2018)

« Dès le début on a eu cette idée de faire un outil qui serait libre, parce qu'on avait conscience qu'on était incapables de le maintenir tous seuls. » (Mahdi B., mai 2018)

Mahdi B. et Nicolas A. vont donc imprimer leur volonté dans les caractéristiques techniques et juridiques d'Openfisca. Ils y inscrivent un triple script⁵¹ orienté- (1) recherche, (2) aide-à-la-décision et (3) contribution.

(1) Orienté-recherche puisqu'en tant que chercheurs, leur objectif est de consolider un modèle stable et empiriquement pertinent, utilisable par eux-mêmes et d'autres chercheurs.

(2) Orienté-aide-à-la-décision puisqu'en étant à France Stratégie, leur rôle est d'alimenter le débat public et de conseiller les décideurs. Bien qu'ils développent Openfisca en partie sur leur temps libre, c'est cet aspect de la ressource qui intéresse particulièrement leur direction qui donne son accord pour le projet. L'intérêt initial de France Stratégie pour Openfisca illustre l'importance de l'outil aux yeux d'une administration périphérique qui était à cette époque en cours de restructuration, en quête de légitimité et souhaitant pouvoir porter son propre agenda politique notamment face à Bercy⁵².

(3) Finalement, un script orienté-contribution. Conscients des échecs des précédents microsimulateurs dans le monde de la recherche faute de moyens et d'une communauté pérenne de contributeurs, Mahdi B. et Nicolas A. souhaitent ouvrir la ressource à la contribution. Les décisions juridiques et techniques qu'ils prennent allant dans ce sens, inspirées des pratiques du logiciel libre auxquelles Mahdi B. est sensible, vont s'avérer importantes par la suite. En premier lieu, l'usage d'un langage informatique ouvert - Python - par rapport à d'autres langages plus proches de leur pratique professionnelle comme Stata, mais nécessitant une licence onéreuse pour être utilisés. Ensuite, le dépôt du code sur Github, une plateforme d'écriture et de travail collaboratifs utilisée par de nombreuses communautés de logiciels libres. L'architecture de la plateforme permet notamment de décomposer le code informatique en modules, sur lequel des équipes peuvent travailler indépendamment des autres avant d'intégrer leurs modifications sur le code principal. Cette modularité, dont Mahdi s'inspire pour Openfisca, est une des caractéristiques dans la réussite des projets collaboratifs du numérique qui regroupent des acteurs aux intérêts divergents⁵³. Et finalement, le choix de diffuser Openfisca sous une licence libre pour

⁵¹ Sur la notion de script, voir Madeleine Akrich, « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques & Culture*, n° 54-55, 2010, p. 205-219.

⁵² Pierre Rosanvallon *et al.*, *Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective*, Premier ministre, 2012

⁵³ Steve Weber, *The Success of...*, *op. cit.*

en permettre juridiquement l'accès, la modification et la redistribution à qui le souhaite.

Openfisca ainsi mis en forme aux marges d'une administration périphérique, mais néanmoins rattachée au Premier ministre, est inspiré des pratiques et technologies contributives du monde du logiciel libre et des communs numériques.

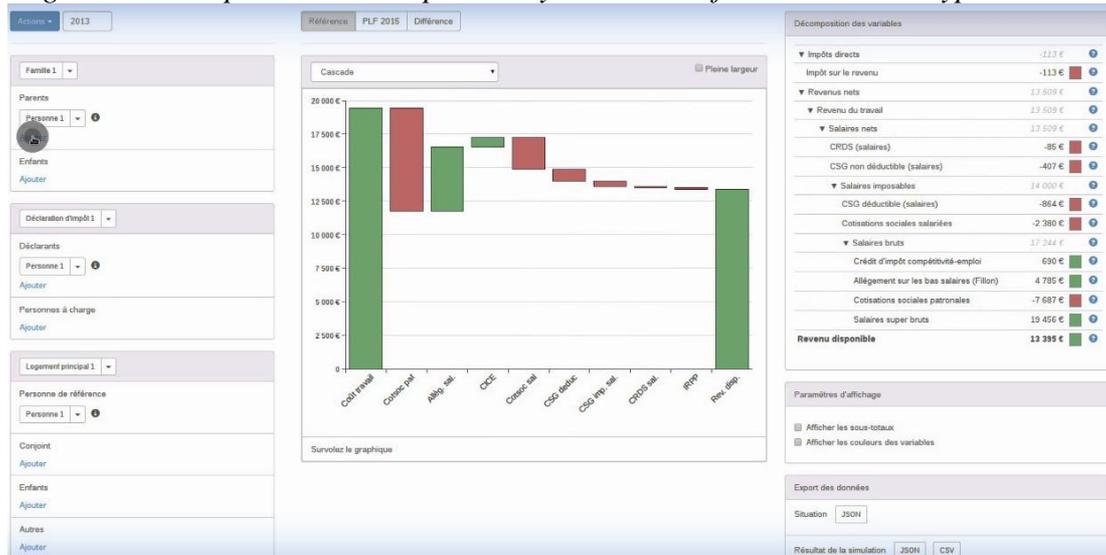
2. *Openfisca enrôle des acteurs publics*

Mais à ce stade, il n'y a encore aucun contributeur, le nombre de lois modélisées dans le logiciel est limité, les deux fondateurs n'ont pas accès aux données exhaustives de Bercy, de l'INSEE ou de la CNAF et doivent le faire tourner avec des 'cas types', utiles pour évaluer l'impact d'une réforme sur un individu hypothétique (par exemple une mère célibataire gagnant vingt-quatre mille euros par an), mais non sur la population réelle. Nicolas A. quitte en 2012 France Stratégie pour rejoindre, suite au changement de gouvernement, la direction des prévisions de la DG Trésor à Bercy où il exploite le microsimulateur dont Openfisca est l'exact contre-modèle, bien qu'il essaie d'y diffuser une réflexion sur l'ouverture des ressources numériques et organise des réunions informelles avec l'ensemble des acteurs administratifs de la microsimulation pour « initier un dialogue » (Nicolas A. octobre 2018). Jusqu'en 2013, Openfisca peine donc à se développer.

Malgré tout, en décembre de cette année, une occasion se présente et Mahdi B. parvient à intéresser un acteur de taille. La sociologie de l'innovation nous apprend qu'une technologie réussit à se développer lorsque ses défenseurs arrivent à convaincre un ensemble d'acteurs qu'elle est un point de passage obligé, une traduction pertinente, pour répondre à leurs intérêts⁵⁴. Or le Premier ministre souhaite à cette époque mener une réforme fiscale d'ampleur et veut développer un simulateur en ligne pour l'expliquer de manière pédagogique aux citoyens. Mahdi B. se retrouve dans le cabinet de J-M Ayrault en tant qu'économiste de France Stratégie. Il y est convié par Fabien Dell, conseiller économique du Premier ministre, qui convoque également H. Verdier alors directeur d'Etalab, ainsi qu'A. Bozio, directeur de l'IPP que F. Dell connaît pour avoir travaillé ensemble avec T. Piketty. Lors de la réunion, Mahdi B. présente Openfisca. Il se sert d'un outil de visualisation qu'il a construit permettant de simuler et de voir l'impact de tel ou tel changement de fiscalité sur les gains et les pertes mensuels d'un cas type. (cf. fig. 2.)

⁵⁴ Voir Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour, « À quoi tient le succès des innovations ? : L'art de l'intéressement », *Annales des Mines*, vol. 11-12, 1988, p. 4-29.

Fig. .2 : Décomposition de l'impact du système socio-fiscal sur un cas type



notice : Imprimé écran du simulateur en ligne, permettant de visualiser ce qu'un cas type (dont les caractéristiques sont indiquées dans la colonne de gauche) gagne (vert) ou perd (rouge) en fonction des différentes prestations sociales, taxes ou impôts (inscrites dans la colonne de droite). Source : <https://www.youtube.com/watch?v=bEgNZsrcX54>

Rappelons que J-M. Ayrault a écrit un rapport fin 2012 sur l'usage des logiciels libres dans l'administration⁵⁵. Donc : il faut réformer le système fiscal, cette réforme doit être expliquée aux citoyens, pour cela il faut un simulateur en ligne, le logiciel libre Openfisca est l'outil idéal : cette chaîne de traduction portée par Mahdi B. convaincant et enrôlé F. Dell et à travers lui le Premier ministre. A. Bozio propose d'apporter la contribution de l'IPP en modélisant sur Openfisca la réforme à venir et Etalab se charge de rendre la modélisation accessible sur le web. Cette deuxième étape dans la construction d'Openfisca va lui imprimer un nouveau script orienté-compréhension de-la-loi : le but n'est plus la recherche ou l'aide à la décision, mais la possibilité pour les citoyens de se situer dans l'enchevêtrement complexe du système socio-fiscal.

3. Openfisca traduit des intérêts hétérogènes

Pourtant, deux mois plus tard, retournement de situation. Suite à la défaite électorale du Parti socialiste aux élections municipales, J-M. Ayrault quitte ses fonctions, abandonne la réforme, la commande politique s'arrête et le site prévu ne voit pas le jour. L'alliance formée avec un acteur de taille se rompt, entraînant la disparition des premiers financements et de la reconnaissance éphémère qu'avait obtenus Openfisca, nous rappelant au passage la fragilité, propre aux aléas de la vie politique, des soutiens publics apportés aux innovations⁵⁶.

Malgré cet échec relatif, cet épisode permet à deux acteurs, certes de plus petites tailles qu'un Premier ministre, de s'intéresser à Openfisca. Quelles raisons poussent les directeurs, les économistes et les développeurs de l'IPP et d'Etalab à poursuivre leur collaboration autour d'Openfisca ? A. Bozio raconte :

⁵⁵ Jean-Marc Ayrault, *Usage du logiciel libre dans l'administration*, Paris, Secrétariat général du Gouvernement, 2012.

⁵⁶ Pour une belle leçon à ce propos, voir Bruno Latour, *Aramis, ou, L'amour des techniques*, Paris, La Découverte, coll.« Textes à l'appui », 1992.

« J'ai vu Henri Verdier, on a parlé d'Openfisca. Lui disait à l'époque : "moi il me faut des victoires, il faut que je montre aux décideurs que ce qu'on fait est utile, qu'on fait des économies, et qu'on rend plus efficace l'action publique. (...) Nous à l'IPP, ce qu'on cherche ce n'est pas du tout ça (...) c'est le débat démocratique des grandes politiques (...), mais on avait besoin d'argent et [Etalab] voulait bien payer pour ça. » (A. Bozio, octobre 2018)

Les intérêts divergent : A. Bozio cherche des opportunités de financement pour l'IPP et à pouvoir légitimement alimenter le débat public. H. Verdier cherche des opportunités pour légitimer l'action d'Etalab dans l'espace administratif et Openfisca constitue un bon exemple pour communiquer sur la politique de « gouvernement ouvert » qu'il souhaite mettre en place⁵⁷. Mais d'une part, leur divergence de besoins spécifiques ne les empêche pas de partager un objectif commun : accéder aux données de l'information socio-fiscale détenues par Bercy et en produire un microsimulateur. D'autre part, cet objectif commun se concrétise par la construction d'une infrastructure numérique ouverte à la contribution (licence de logiciel libre, code et plateforme de travail accessibles en ligne) qui permet l'agrégation de pratiques hétérogènes (écriture du logiciel, encodage de la législation, etc.). Finalement, Mahdi B., les économistes de l'IPP et les développeurs d'Etalab entretiendront des relations informelles lors de cafés et de réunions, mais surtout en ligne, sur le réseau de communication Slack et leur plateforme de travail Github, qui permettront de lever les nombreux blocages lors du développement du logiciel. Ainsi le lien qui unit ces différents acteurs n'est pas tant de nature institutionnelle, mais plutôt un lien forgé par un besoin mutuel et qui a perduré dans le temps grâce à des relations informelles, des outils de communication en ligne et une infrastructure numérique pensée pour être ouverte à la contribution.

Après avoir aligné et traduit les intérêts de différents acteurs, la réalisation de ce projet s'est confrontée à d'autres épreuves qui ont mis en doute les limites de l'État. Dans la prochaine partie, nous en analyserons trois en détail pour saisir comment ces derniers se sont mobilisés pour parvenir à désencastrer des informations socio-fiscales du cœur de la machinerie administrative et tenter d'en faire un commun numérique légitime.

III - L'État à l'épreuve d'Openfisca, et inversement.

La première épreuve, qu'on qualifiera d'ouverture, a consisté à créer un réseau à la fois pratique, juridique et numérique pour accéder aux logiciels et aux données fiscales de Bercy. La seconde, qu'on qualifiera de légitimité, a consisté à rendre légitime Openfisca au sein de l'espace scientifique, administratif et médiatique. La dernière, encore non résolue, pose la question du positionnement institutionnel d'Openfisca à la frontière de l'État.

1. L'épreuve de l'ouverture

Nous allons illustrer l'épreuve de l'ouverture à travers deux exemples où des membres d'Openfisca ont voulu accéder à une information qui se trouvait au cœur de l'administration : (a) le code source du logiciel qui calcule les impôts et (b) les données fiscales des ménages.

⁵⁷ Sur 11 articles publiés en 2014 sur son blog, 4 mentionnent Openfisca, soit plus d'un tiers. Source : www.henriverdier.com

a. L'ouverture du code source des impôts : « David (...) face au Goliath de Bercy⁵⁸ »

Une des difficultés pour construire Openfisca a consisté à trouver les textes des lois socio-fiscales, les comprendre, les traduire en formules informatiques et les encoder de manière exhaustive et régulière dans le cœur du logiciel. Le JO est la « source de vérité » exhaustive du droit français, mais sa lecture est complexe, surtout pour des développeurs d'Etalab non initiés aux questions socio-fiscales. Nous avons vu plus haut que les techniciens de Bercy procédaient déjà à cette mise en formule d'une partie des règles fiscales dans le code source du calculateur des impôts. En 2014, un stagiaire économiste d'Etalab travaillant sur Openfisca apprend l'existence de ce code source développé par des collègues quelques étages plus hauts, les locaux d'Etalab se trouvant à l'époque à Bercy. Il souhaite y accéder pour faciliter son travail. Il monte faire sa demande, mais après plusieurs refus, il se résout à la porter devant le tribunal administratif.

Laurent P., administrateur général des données à la DG FiP, nous explique que cette ouverture est vécue comme un véritable « traumatisme » par Bercy :

« On nous avait un peu forcé la main à l'époque. Maintenant on est content parce que ça nous a permis de passer par un ensemble d'étapes avant l'ouverture du code qui a été un vrai traumatisme pour nous, avec de vraies craintes, que vous retrouvez dans toutes les ouvertures : "est-ce qu'on ne va pas trouver des erreurs dans ce code qu'on pourra nous reprocher ? Qu'est-ce qui va en être fait ? Est-ce qu'il y a des problèmes de sécurité ? Est-ce que ne se niche pas des morceaux de code propriétaire qu'on ne pourrait pas ouvrir ? " (...) On a quand même essayé des débats homériques au sein du comité de direction sur un objet aussi symbolique et sensible que celui-ci. » (Laurent P., octobre 2018)

Ces craintes se retrouvent également au cabinet du ministère des Finances :

« Quand je suis passé au cabinet en 2015, un des premiers sujets dont j'ai étendu parler c'est : "ah y'a des relous qui nous demandent d'avoir accès au code des impôts". Une des premières réunions de cabinet à laquelle j'ai assisté l'ambiance c'était : "oui c'est n'importe quoi, c'est dangereux, on ne sait pas ce qu'on va trouver".. (Nicolas A., octobre 2018)

Après deux ans de lutte juridique, il obtient finalement l'avis favorable de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) puis celui du tribunal administratif⁵⁹. Deux facteurs expliquent selon nous ce succès. Le premier tient au double positionnement du stagiaire. Il était bien à Etalab lorsqu'il a entrepris la saisine, mais il l'a faite de manière indépendante : « Etalab était très content que je le fasse en étant en dehors d'Etalab. (...) [Ils] ne se voyaient pas faire un procès à l'administration » (stagiaire, mai 2018). D'autre part, il a reçu le soutien de

⁵⁸ Sous-titre de l'article de Marc Rees, *Le fisc refuse toujours de communiquer le code source de ses logiciels*, <https://www.nextinpact.com/news/98024-le-fisc-refuse-toujours-communiquer-code-source-ses-logiciels.htm>, consulté le 14 février 2019.

⁵⁹ Adrien Fabre, *HowTo: Obtenir d'une administration l'accès à un code source*, <https://forum.etalab.gouv.fr/t/howto-obtenir-dune-administration-lacces-a-un-code-source/186>, consulté le 14 février 2019.

journalistes, de la communauté des logiciels libres ainsi que des députés autour de la loi PRN. Cette épreuve est ainsi venue marquer l'espace juridique puisqu'en parallèle à la demande formulée par le stagiaire d'Etalab et en tirant les conclusions de son expérience, des députés de gauche ont proposé un amendement adopté par l'Assemblée nationale visant à réaffirmer le droit d'accès aux codes sources des logiciels utilisés par l'administration⁶⁰.

Une fois obtenu, personne, ni à Etalab ni à l'IPP, n'a pu exploiter ce code, car il est écrit dans un langage informatique *ad hoc* et le coût de traduction pour l'utiliser dans Openfisca est trop élevé. Cela confirme les recherches récentes sur l'*open data* que nous avons mentionné en introduction portant sur l'illusion de pouvoir lire et utiliser, sans travail cognitif et pratique supplémentaire, des informations présentes dans la machinerie de l'État simplement parce qu'elles sont rendues disponibles⁶¹. Mais par rapport à cette littérature, cette épreuve met en lumière la difficulté institutionnelle de la mise à disposition d'instruments de gouvernement aussi symboliques que l'outil qui calcule les impôts et donc le travail institutionnel qui est nécessaire pour y parvenir.

b. L'ouverture des données fiscales.

À partir des décrets d'application de la loi PRN de 2016, le principe d'ouverture des données publiques par défaut est acté. Mais le cas d'Openfisca permet d'illustrer les difficultés politiques à mettre en place ce principe au sein de l'administration. L'une de ces difficultés réside dans le fait que certaines données détenues par les administrations sont des ressources informationnelles précieuses dans les rapports de forces qui se jouent au sein d'un espace bureaucratique concurrentiel.

Comme l'avance Nicolas A., « [les données] donne[nt] un monopole de traitement de certains sujets de politiques publiques, et les administrations ne veulent pas qu'on parle du sujet dont elles s'estiment propriétaires » (octobre 2018). La CNAF possède ainsi les données de ses allocataires, Bercy les données fiscales des ménages, l'INSEE les données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et chacun peut en tirer une expertise statistique propre en utilisant leurs données dans leur microsimulateur. Des acteurs publics ont pu accéder aux données de l'ERFS qui est l'une des bases les plus complètes⁶². Un comité du secret statistique a été mis en place dès 1951 pour garantir la protection des informations recueillies et autoriser certains agents publics à y accéder. Les chercheurs en dehors de l'administration n'ont pu y accéder qu'en 2008, suite à de nombreux débats⁶³. Mais A. Bozio ainsi que F. Dell (que nous avons déjà croisé dans le bureau du Premier ministre) vont se mobiliser pour que les données des allocataires de la CNAF ainsi que les données fiscales de Bercy soient également disponibles aux chercheurs et en particulier pour alimenter leur microsimulateur en

⁶⁰ Voir article 2 de la LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

⁶¹ Jérôme Denis et Samuel Goëta, « La fabrique des données brutes. Le travail en coulisses de l'*open data* », 2013.

⁶² L'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) permet de déterminer quels sont les types de revenus perçus par le ménage. Pour plus de détails, voir <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1231>

⁶³ Jean Gaeremynck, « Le comité du secret statistique », *Courrier des statistiques*, n° 128, décembre 2009.

vue d'améliorer leurs évaluations indépendantes. L'épreuve a consisté à se frayer un accès juridique, matériel et technique pour les exploiter⁶⁴. A. Bozio raconte :

« Quand je suis arrivé à l'IPP, personne n'avait accès aux données fiscales (...) elles sont très riches en France, mais on n'en a pas accès. J'ai fait une demande au comité du secret statistique en 2011 (...). La demande a été refusée par l'administration fiscale. (...). On est allé parler au cabinet du ministère des Finances, à Matignon. (...) Ça a pris 3 ans quand même, mais c'est une révolution. (...) Le fait de l'avoir débloqué pour nous ça l'a aussi débloqué pour l'INSEE. Maintenant on peut passer par le CASD [centre d'accès sécurité à distance] : carte à puce, emprunte digitale, etc. » (A. Bozio, Octobre 2018)

Comme pour le code source des impôts, cette épreuve surmontée par des acteurs mobilisés autour d'Openfisca a marqué l'espace juridique. La loi du 22 juillet 2013 a fait perdre au ministère des Finances le monopole sur une des ressources les plus précieuses pour faire tourner les microsimulateurs puisque des chercheurs peuvent accéder aux données fiscales, bien que sous réserve de l'autorisation du comité du secret et du ministre en charge du Budget⁶⁵. Ainsi même ouvertes théoriquement aux chercheurs, il reste des résistances politiques.

« On a accès à l'ensemble des données fiscales que détient le ministère des Finances, dans la loi c'est ça qui est possible... dans la pratique il faut toujours une autorisation du ministre... et donc ça s'applique pas toujours à toutes les données. *C'est-à-dire ?* Les données de l'ISF il n'est pas question que quiconque n'y ait accès, pour l'instant. Il reste plein de données encore sensibles. » (A. Bozio, octobre 2018)

Aujourd'hui pour utiliser les données fiscales et apporter une contre-expertise indépendante aux réformes socio-fiscales du gouvernement, les chercheurs doivent passer par le Centre d'accès sécurisé à distance (CASD). C'est un dispositif socio-technique assez complexe : les chercheurs doivent obtenir l'habilitation de la commission du secret statistique, installer un terminal informatique sécurisé dans un local fermant à clé, le déverrouiller grâce aux empreintes digitales et à une carte d'accès personnelle, faire tourner le logiciel sur des données cryptées, et ne peuvent qu'en sortir les résultats qui seront contrôlés pour garantir l'anonymat. On peut donc comprendre cette « ouverture » comme la mise en place d'un réseau socio-technique matériellement, juridiquement et techniquement sécurisé, dont certains bouts ne sont pas encore connectés, bien loin de l'imaginaire de fluidité véhiculée par les discours techno-optimistes sur l'*open data*.

2. L'épreuve de la légitimité

La seconde épreuve a porté sur le processus d'obtention de la légitimité institutionnelle d'Openfisca en tant qu'outil permettant de (a) dire officiellement ce qu'est la loi face aux autres administrations et (b) de développer une expertise reconnue face à Bercy.

⁶⁴ A. Bozio relate en détail cet épisode dans son HDR, chapitre 5. Voir Antoine Bozio, *Economie publique de la protection sociale*, Habilitation à diriger des recherches (Partie I), Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), Aix-Marseille Université, 2016.

⁶⁵ Voir l'article 104 de la « LOI n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche »

a. Gagner la légitimité de dire officiellement ce qu'est la loi

Entre 2014 et 2015, deux projets visant à rendre intelligible la loi socio-fiscale sont développés par l'IPP et Etalab en prenant appui sur Openfisca. D'une part le projet « fiche de paie simplifiée » dont l'idée est de simplifier, automatiser et rendre gratuite l'édition de fiches de paie, habituellement complexe et nécessitant une expertise juridique. D'autre part le projet « mes-aides » : un site Internet qui a pour objectif d'informer de manière personnalisée les citoyens sur le montant de leurs aides sociales pour lutter contre le non-recours, en lien avec certaines associations.

Malgré la simplicité apparente de ces projets, la mise en visibilité de ces informations a posé le problème de leur officialité. S'est posée la question de savoir qui est légitime pour produire et diffuser officiellement une information socio-fiscale⁶⁶.

« [Sur «fiche de paie simplifiée»] les gens disaient : "ce n'est pas que l'IPP ou Etalab qui nous fasse le calcul, nous ce qu'on veut c'est une garantit de l'État". L'État (...) les administrations disaient : "(...) on va m'attaquer si y'a une erreur [j]e ne peux pas m'engager à dire que le système socio-fiscal il est comme ça". Il n'y a aucun engagement de l'État, aucune garantit, c'est : "allez voir le JO et ensuite si vous n'êtes pas d'accord y'a contentieux". (A. Bozio, octobre 2018)

Les administrations historiquement légitimes sur les questions socio-fiscales sentent l'appropriation des outils et des compétences pour dire comment devrait s'appliquer la loi par d'autres acteurs aux marges de l'administration comme une atteinte à leur institution. D'une part, cette nouvelle voix les place devant leur propre incapacité à énoncer de manière certaine les règles qu'elles sont pourtant censées appliquer. D'autre part, et comme pour l'exemple que nous avons vu du code source des impôts, elle risque de révéler une erreur de leur part, ou au moins de rendre leur parole sujette à caution. Si « mes-aides » calcule le montant d'une aide qui diffère d'avec celui que leur organisme alloue réellement à un administré, ce dernier peut porter réclamation, ce qui poserait la question de savoir qui a raison entre leur outil et Openfisca. Ainsi, les agents sont réticents à voir d'autres administrateurs - et en particulier des développeurs d'Etalab *a priori* sans compétences sur les questions socio-fiscales - devenir légitimes pour dire officiellement le montant de telle prestation ou tel impôt à leur place. La sociologie de l'État nous livre certaines clés d'analyse pour comprendre cette situation. Elle cherche à expliquer comment l'État produit des actes d'État et un point de vue officiel⁶⁷. Or savoir qui parle officiellement au nom de l'État est en effet une problématique majeure qui donne non seulement à l'institution (ou le fonctionnaire) qui en a l'office une légitimité dont elle défend le monopole, mais en contrepartie, elle court le risque de perdre la face si sa parole est contredite par d'autres sources de vérité⁶⁸.

«Mes-aides» a ainsi rencontré une grande résistance, notamment de la part de la DGCS (direction générale de la cohésion sociale du ministère de la Solidarité et Santé). Cette résistance s'est traduite par des blocages institutionnels et des vérifications constantes pendant plus d'un an et demi pour tester la ressource avant

⁶⁶ Cette question traverse l'œuvre de Bourdieu sur l'État qui est, selon lui, « le lieu d'où l'on dit l'officiel », voir Pierre Bourdieu, *Sur l'état. Cours au collège de France*, Paris, Points, 2015, p. 100.

⁶⁷ Jean-Marc Weller, *Fabriquer des actes d'Etat*, Paris, Economica, 2018.

⁶⁸ Pierre Bourdieu, *Sur l'état...*, *op. cit.*

qu'ils ne la valident finalement, encouragée par l'exactitude des résultats et l'avis de certains députés⁶⁹. Ils ont permis à «mes-aides» de retirer de leur site le bandeau 'beta' et à parler ainsi officiellement au nom de l'État⁷⁰. Il est aujourd'hui quotidiennement utilisé par plus de dix mille citoyens pour évaluer leurs droits sociaux.

b. Gagner la légitimité de l'expertise

Au-delà de pouvoir dire la manière dont doit s'appliquer le système socio-fiscal aux individus, les acteurs mobilisés autour d'Openfisca, et en particulier les chercheurs de l'IPP, ont dû obtenir la reconnaissance de la qualité de leur expertise afin de peser dans le débat public face au monopole de la parole légitime de Bercy.

En 2014, Mahdi B. quitte France Stratégie pour rejoindre l'IPP en vue d'y développer Openfisca. Cet institut de recherche a été fondé en 2011 par divers chercheurs de l'École d'économie de Paris (dont T. Piketty et le directeur de l'époque F. Bourguignon, pionnier dans le domaine de la microsimulation) à l'image de l'Institut for Fiscal Studies (IFS) de Londres où A. Bozio a travaillé pendant cinq ans. L'IFS est une référence majeure à la fois scientifique et institutionnelle dans les débats publics, notamment lors du vote du budget britannique⁷¹.

« La recherche n'a pas accès [aux] modèles de Bercy. Mais pour mesurer les effets des impôts, il faut identifier les effets réels, on a besoin de ces outils. Ce qui est frappant avec l'IFS c'est que c'est la recherche qui permettait d'alimenter le débat public, c'est en faisant l'un bien qu'on pouvait faire l'autre aussi. » (A. Bozio, octobre 2018)

A. Bozio, Mahdi B. et les autres économistes qui rejoindront Openfisca par la suite, interprètent un microsimulateur comme un outil statistique de description et de prescription : pour parvenir à faire d'Openfisca un outil légitime de prescription dans les débats publics, il faut d'abord en faire un outil de description exhaustif et reconnu dans l'espace scientifique.

Dans cette perspective, l'IPP s'est donné pour tâche de reconstituer les barèmes français depuis 1917. Les barèmes correspondent aux données fixes du système socio-fiscal, par exemple le taux des tranches d'imposition ou du livret A par année. On pourrait croire que cette information se trouve numérisée quelque part dans l'administration. Mais il a fallu réaliser un véritable travail cognitif d'exégèse sur les textes juridiques en vue de reconstruire la réalité passée du système socio-fiscal.

« On a acheté tous les précis de législation, les brochures de l'impôt sur le revenu, fiscaux sociaux, on a des bibliothèques entières, on a essayé de retrouver chaque année les descriptions qui étaient faites et retrouver les barèmes. L'idéal c'est de trouver les références dans les précis, pour ensuite aller chercher ça au Journal officiel. (...) [en fait] c'est une information qui n'a jamais été conservée : l'administration ne sait pas elle-même ! (...) Même pour les cotisations sociales, c'est gros, c'est simple, on s'est dit

⁶⁹ Voir la proposition n°10 de Gisèle Biémouret et Jean-Louis Costes, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*, Assemblée Nationale, 2016.

⁷⁰ Beta se dit d'un logiciel dans une version déjà disponible mais précédent son lancement officiel.

⁷¹ Simon Akam, « The British umpire: how the IFS became the most influential voice in the economic debate | Simon Akam », *The Guardian*, 15/03/2016.

qu'on allait trouver ça, mais non (...). Maintenant on en a fait beaucoup et avec Etalab qui code pour «mes-aides» ça alimente. » (A. Bozio, octobre 2018).

Pour ce qui est de la législation actuelle, Etalab, mais également les autres administrations qui ont rejoint la communauté Openfisca comme la MSA (Mutualité Sociale Agricole) ou les villes de Paris, Rennes et Brest viennent contribuer à la mise à jour du droit et des barèmes nationaux et locaux. Chaque acteur possède des canaux d'accès à l'actualité juridique dans son domaine d'expertise et encode sur Openfisca la législation dont il a besoin. Par exemple, Clara M., économiste à l'IPP, a été mandatée par treize départements français pour préparer et simuler une expérimentation de revenu de base (RDB). À ce titre, elle devait actualiser les formules concernant l'impôt sur le revenu :

« J'ai actualisé l'impôt sur le revenu 2014-2016. C'est venu du fait qu'on en avait besoin pour faire la simulation du RDB. Et j'ai fait ça, en modifiant la législation ligne par ligne. Par exemple les crédits réduction d'impôt ça varie chaque année (*nous allons sur Github, la plateforme qui permet de travailler sur, et stocker, le code d'Openfisca pour qu'elle nous montre un cas spécifique*)

Fig. 3.

```

151 openfisca_france/model/prelevements_obligatoires/impot_revenu/reductions_impot.py
@@ -2697,7 +2697,7 @@ class scelli(Variable):
2697 2697     label = u"Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs - Dispositif Scellier"
2698 2698     reference = "http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4951-PGP"
2699 2699     definition_period = YEAR
2700 2700     - end = '2013-12-31'
2700 2700     + end = '2014-12-31'
2701 2701
2702 2702
2703 2703     def formula_2009_01_01(foyer_fiscal, period, parameters):
@@ -3006,6 +3006,155 @@ def formula_2013_01_01(foyer_fiscal, period, parameters):
3006 3006         f7gj + f7gk + f7gl + f7gp + f7gs + f7gt + f7gu + f7gv + f7gx + f7gw
3007 3007     )
3008 3008
3009 3009     + def formula_2014_01_01(self, simulation, period):
3010 3010     +     ...
3011 3011     +     Investissements locatif neufs : Dispositif Scellier
3012 3012     +     2014
3013 3013     +     ...
3014 3014     +     f7fa = simulation.calculate('f7fa', period)
3015 3015     +     f7fb = simulation.calculate('f7fb', period)
3016 3016     +     f7fc = simulation.calculate('f7fc', period)

```

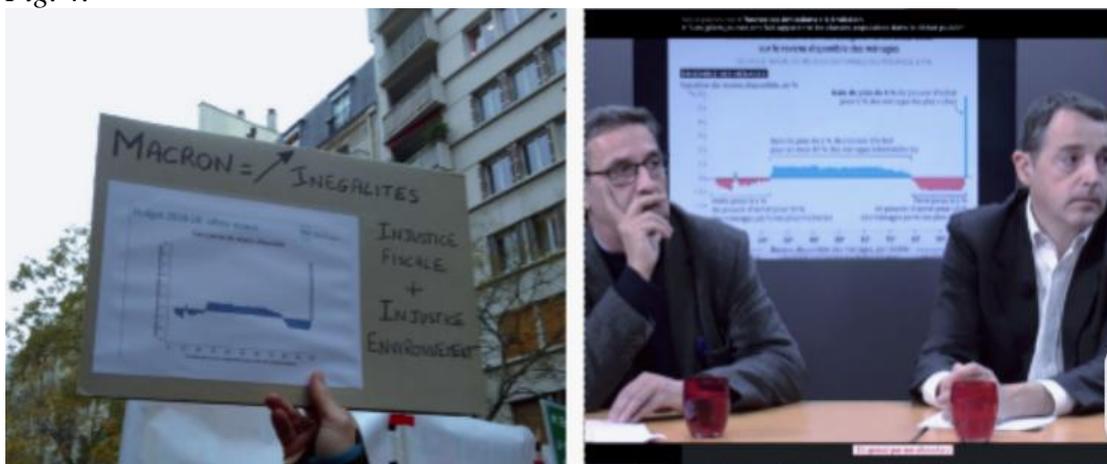
Source : imprimé-écran

Donc là, si tu regardes (*elle indique la barre d'adresse tout en haut de l'écran*) on est dans la modélisation du système socio-fiscal français, dans les modèles de prélèvements obligatoires, et plus spécifiquement sur les réductions d'impôts. Là c'est la réduction d'impôt Scellier pour l'investissement immobilier (*elle indique le 'label' ligne 2697*). Et si on regarde, y'a les changements que j'ai ajoutés en vert : j'ai allongé la période de référence jusqu'au 31 décembre 2014, et en dessous j'ai écrit la formule de cette législation mise à jour, avec les calculs à proprement parler (*il y a une cinquantaine de lignes en dessous avec la mise en formule et en code de la loi*). »

Cette contribution, réalisée pour un besoin spécifique, enrichit la ressource en l'actualisant et bénéficie *in fine* à l'ensemble de la communauté. Toutes les contributions successives effectuées par des acteurs hétérogènes permettent ainsi d'atteindre une exhaustivité, une précision et une actualisation annuelle de ces données, dont les barèmes, qui sont à ce jour une référence dans le monde académique et administratif.

Comme nous l'avons rappelé en introduction, l'IPP a produit grâce à Openfisca la première évaluation *ex ante* indépendante du projet de loi de finances en 2019, qui a été remise et présentée devant les députés de la commission des finances avant d'être repris par la majorité des médias français et les récentes manifestations sociales (cf. fig. 3.). Cette légitimité acquise peut en partie être imputée au caractère contributif d'Openfisca, l'hétérogénéité du réseau qui l'alimente qui en a fait une ressource d'exhaustivité suffisante pour être prise au sérieux, mais également l'intérêt d'autres acteurs, en particulier administrations, députés, journalistes et citoyens de se saisir d'une ressource qui déstabilise le monopole d'expertise de Bercy sur les questions fiscales.

Fig. 4.



Source : <https://www.arretsurimages.net/emissions/arret-sur-images/les-gilets-jaunes-ont-fait-apparaître-les-classes-populaires-dans-le-debat-public>

Notice : à gauche, une photo prise lors d'une manifestation pour la justice climatique en décembre 2018. À droite un imprimé-écran de l'émission d'Arrêt sur Image du 30 novembre. Dans les deux cas apparaît un graphique montrant les inégalités provoquées par les réformes du gouvernement Macron tiré des recherches de l'IPP via Openfisca.

3. Un commun numérique pas comme les autres ? Une épreuve de positionnement institutionnel

La troisième épreuve est une épreuve plus complexe et à ce jour non résolue. Elle concerne le positionnement institutionnel de ce collectif vis-à-vis de l'État.

Il existe à ce jour peu d'exemples de logiciels libres - considérés par une partie de la littérature comme des communs numériques⁷² - développés en collaboration entre des agents publics, des chercheurs, des développeurs indépendants et des entreprises privées. Historiquement, le mouvement des logiciels libres est d'ailleurs plutôt libertaire, critique du capitalisme informationnel et de l'appui juridique que ce dernier reçoit de l'État⁷³. Openfisca représente ainsi un cas original, puisqu'il a été lancé en tant que logiciel libre aux marges de l'administration, qu'une partie de l'information fiscale qui constitue sa chair est elle-même désencastrée du cœur de la machinerie étatique et que la communauté est à cheval de la fonction publique.

⁷² Charles M. Schweik et Robert C. English, *Internet success: a study of open-source software commons*, Cambridge, Mass, MIT Press, 2012.

⁷³ Sébastien Broca, *Utopie du logiciel libre*, op. cit.

Ce double positionnement d'acteurs à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration joue parfois en leur avantage, ce qui a été le cas dans la résolution des deux précédentes épreuves. Mais ce double positionnement pose également des difficultés. Ainsi, un développeur d'Etalab se questionne lors d'une réunion de travail :

« si on parle au nom de l'État, est-ce qu'on peut passer du temps, en tant qu'agents publics, avec des contributeurs qui travaillent pour chiffrer le programme d'un parti politique par exemple ? » (développeur d'Etalab, avril 2018)

Le positionnement d'Openfisca et de ses contributeurs pose également problème au sein même de l'État, comme l'explique l'un des responsables du microsimulateur à Etalab :

« Quand sur ta carte t'as le petit logo Premier ministre, ça te fait entrer un peu partout, mais ça peut créer des blocages. Par exemple, de Rugis [ancien président de l'AN] veut que les commissions aient la main sur les calculs et simulateurs économiques pour pouvoir légiférer, sans passer par la DG trésor ou Bercy. C'est une fenêtre pour Openfisca. Mais du coup, ça serait l'exécutif (nous), qui aidons le législatif (Assemblée nationale), à se passer de la haute administration (DG Trésor) ou de l'exécutif (Bercy). » (Responsable d'Openfisca à Etalab, avril 2018).

À partir de 2016, des membres de la communauté entreprennent un effort de catégorisation pour fixer l'identité floue d'Openfisca dans l'espace institutionnel. Pour stabiliser ce doute, certains acteurs vont revendiquer qu'Openfisca devienne un « commun numérique » soutenu par l'État.

Le terme de « commun numérique » connaît depuis les années 2010 un certain succès au sein de la communauté militante et académique et commence à s'insérer dans les discours publics⁷⁴. H. Verdier va s'en saisir pour qualifier Openfisca d'exemple type d'un « commun » d'un genre nouveau mis en place en collaboration avec l'État, qui permet selon lui de transformer les pratiques des administrations ainsi ouvertes à la force de la « multitude ». Openfisca lui permet également de légitimer son action à la tête d'Etalab⁷⁵. Peu de temps après, Matti S., alors en charge de « mes-aides », devient le responsable d'Openfisca chez Etalab et souhaite lui aussi, mais pour des raisons différentes nous le verrons, faire d'Openfisca « un véritable commun numérique » (Matti S.). Openfisca prend ainsi à travers les discours d'H. Verdier et de Matti S. une nouvelle traduction. Il n'est plus qu'un microsimulateur produit et maintenu par l'IPP, Etalab et quelques administrations : il a le potentiel d'être un des premiers exemples de « communs numériques » soutenus par l'État.

⁷⁴ Voir par exemple Xavier Berne, « François Hollande promeut le partage des « biens communs numériques » », <https://www.nextinpact.com/news/101475-francois-hollande-promeut-partage-biens-communs-numeriques.htm>, consulté le 13/12/2017

⁷⁵ Cette année là, sur 10 billets publiés sur son blog, 4 font mention d'Openfisca qu'il prend également comme exemple dans un chapitre d'ouvrage préfacé par E. Macron (voir Henri Verdier, « Une action publique ouverte à la contribution », dans *L'État en mode start-up*, Paris, Eyrolles, 2016, p. 59-70.) et d'un article qu'il publiera l'année suivante dans la revue *Esprit* Henri Verdier et Charles Murciano, « Les communs numériques, socle d'une nouvelle économie politique », *Esprit*, Mai, n° 5, 2 mai 2017, p. 132-145.

Pourtant, nous allons voir que cette volonté commune se heurte à des divergences d'interprétation qui ne permettent pas à ce jour de stabiliser l'épreuve. Si en 2016 H. Verdier considère déjà Openfisca comme un commun numérique, pour Matti il ne l'est pas encore. Lors de l'entretien que je mène avec lui, il avance, en prenant pour référence les travaux classiques d'E. Oström, que la gouvernance d'Openfisca n'est ni assez claire ni assez partagée et que l'État y a une place trop importante pour être qualifié de commun. En 2017, il décide donc de créer une association pour déplacer le centre de gravité de cette dernière en dehors de l'administration afin d'établir un terrain neutre de gouvernance. Il publie un livre blanc sur les communs numériques à l'intention des acteurs publics, et notamment sa direction, pour légitimer théoriquement ce déplacement⁷⁶. Il y énonce que les communs numériques ne peuvent exister « sans règles établissant une gouvernance partagée⁷⁷ ». Pour s'adapter à la présence inhabituelle d'acteurs publics dans la gouvernance d'un commun numérique, il propose une distinction entre d'une part les rôles de contributeur (les économistes et développeurs que nous avons vu jusqu'ici), d'autre part celui d'opérateur (ici l'association que Matti S. souhaite créer) et finalement celui de garant juridique et économique que pourrait prendre l'État.

Pourtant la direction d'Etalab s'y oppose. Le rôle de simple garant que prendrait l'État lui semble trop restreint. Selon un ancien développeur d'Etalab, cette dernière aurait dit :

« "Ça veut dire que vous transférez vraiment le pouvoir à l'association (...) alors que c'est l'État qui paie." Ça, c'était un peu le problème territorial (...). Et Mahdi a répondu, pas directement, mais quand même : qu'à la base, Openfisca, ça n'avait pas été créé par l'État, mais par des économistes. (...) Mais il y avait aussi l'aspect : nous on veut le vendre aux administrations, et c'est plus facile si c'est développé par Etalab, qu'en disant c'est un truc d'une association qu'on ne contrôle pas vraiment. C'est là que t'as des tensions. » (développeur d'Etalab, avril 2018)

Nous voyons donc émerger une tension sur le rôle que prendrait l'État par rapport à Openfisca, et le statut d'Openfisca par rapport aux autres « communs numériques ». Plusieurs singularités peuvent l'expliquer. D'une part, la communauté tire de son affiliation à l'État une légitimité institutionnelle par rapport aux autres administrations qu'elle perdrait peut-être si sa gouvernance était établie au sein d'une association indépendante. D'autre part, les financements d'Openfisca sont incertains et l'État paie effectivement la plus grande partie des développeurs qui en sont donc dépendants. Finalement, ces derniers, bien qu'ayant majoritairement un statut de prestataire ou de contractuel, sont soumis au principe de subordination de la fonction publique qui peut entrer en contradiction avec le principe d'autogouvernement du commun. Sur ce dernier point, le juriste et militant L. Maurel explique que « si l'État devient vraiment un 'contributeur aux Communs numériques', il faut sans doute définir également un « statut de l'agent-public contributeur » qui appellera peut-être une certaine redéfinition du principe de subordination⁷⁸. »

⁷⁶ On peut trouver ce livre blanc contributif en ligne, voir Matti Schneider, *Livre blanc : Construire des communs numériques*, Gitbook, 2017

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ calimaq, « L'émergence de la figure d'un Etat « contributeur aux Communs numériques » » sur - *S.I.Lex* -, 30 décembre 2017

Cette épreuve n'est pas résolue et nécessitera des recherches ultérieures pour être documentée.

Conclusion

Nous nous demandions en introduction comment des acteurs aux marges de l'administration avaient réussi à faire de l'information socio-fiscale détenue par Bercy une ressource partagée et légitime. Nous avons montré d'une part qu'il leur a fallu réaliser un véritable travail institutionnel. D'autre part que leur hétérogénéité leur a servi de force pour réaliser ce travail institutionnel ainsi que l'ensemble du travail cognitif agrégé nécessaire à la constitution de la ressource. Finalement, que la volonté de faire d'Openfisca un commun numérique, qu'on définit comme une ressource numérique produite et maintenue par une communauté suivant ses propres règles de gouvernance et dont la spécificité est un régime de propriété partagée, a mis en doute la limite poreuse de l'État dans une épreuve qui n'est pas à ce jour résolue.

Premièrement, nous avons rappelé qu'une partie de la littérature explique le succès de l'*open data* par la conjonction entre l'importance croissante du principe de transparence et la facilité presque naturelle des outils numériques pour fluidifier la circulation de l'information et l'ouverture des données publiques. D'une part, nous avons confirmé le résultat d'autres recherches qui insistent sur le nécessaire travail cognitif et pratique de certains agents, souvent invisibilisé, pour ouvrir des données publiques peu sensibles⁷⁹. Mais notre enquête semble mettre à jour un autre type de travail, institutionnel cette fois, à mener lorsqu'il s'agit d'informations à haute valeur symbolique, politique et juridique. On définit le travail institutionnel comme une action intentionnelle visant à créer, maintenir ou déstabiliser une institution. Dans le cas de l'ouverture du code source qui calcule les impôts, ce travail s'est concrétisé dans l'espace juridique par un procès et une réforme juridique et dans l'espace public par la mobilisation de députés, de journalistes et de militants numériques ; et dans le cas de l'ouverture des données fiscales, il est passé par une activité de lobbying administratif plus discrète. Ceci a conduit à la déstabilisation du monopole institutionnel de Bercy en rendant accessible une partie de l'information socio-fiscale.

Deuxièmement, notre recherche montre que la question de la gouvernance, si elle fait débat au sein du projet Openfisca, n'est pas primordiale pour expliquer la réussite de ses débuts comme on aurait pu l'attendre au regard de la littérature. Notre recherche montre que deux facteurs sont ici plus décisifs : la constitution d'Openfisca a été possible (1) grâce au caractère hétérogène de la coalition de cause, et en particulier le positionnement des acteurs aux marges de l'administration, dont (2) la collaboration a été facilitée par un dispositif numérique ouvert à la contribution. Concernant le premier point, certaines institutions fondatrices d'Openfisca comme Etalab et France Stratégie étaient assez proches du pouvoir administratif pour en obtenir une certaine légitimité, enrôler des *insiders*, connaître les détails des informations socio-fiscales opaques et avoir accès à des fenêtres d'opportunité comme l'a été la demande de J-M Ayrault ; et d'autres acteurs en étaient suffisamment éloignés pour pouvoir, par exemple, attaquer Bercy en justice pour accéder à ces informations. Et c'est également cette hétérogénéité de positionnements et de compétences qui a permis de constituer et d'enrichir la ressource à travers l'agrégation de contributions complémentaires. Ceci

⁷⁹ Jérôme Denis, *Le travail invisible...*, *op. cit.*

nous semble être un résultat central de notre enquête : la constitution en ressources partagée d'informations détenues par une administration est facilitée si des acteurs publics et non publics, à la périphérie de cette administration, collaborent. Ensuite, l'ensemble de ces pratiques ont pu s'agréger autour d'Openfisca grâce au caractère contributif de ce dispositif numérique pensé dès sa création : licence ouverte, plateforme de travail collaboratif et outils de communications accessibles en ligne sans restriction et logiciel modulaire assez plastique pour accueillir différents scripts (orientés compréhension-de-la-loi, recherche et aide-à-la-décision).

Mais comme nous l'avons également vu, ce positionnement flou entraîne en contrepartie une épreuve de qualification institutionnelle qui n'est pas à ce jour résolue. Nous voudrions proposer pour finir une hypothèse. Depuis deux décennies, plusieurs modes d'existence de l'État, c'est-à-dire un ensemble d'agencements étatiques, ont été envisagés dans le contexte de sa modernisation numérique pour le rendre plus « ouvert » et « démocratique⁸⁰». L'idée d'un gouvernement électronique a fait florès⁸¹ et plus récemment certains ont proposé le développement d'un État-plateforme⁸². Openfisca semble relever d'une expérimentation institutionnelle alternative à ces modèles. Elle est conduite par le travail de « hackers » aux marges de l'État⁸³ pour tester un agencement particulier de l'État vis-à-vis des communs numériques. Mais cet agencement, qui se joue au niveau socio-technique, juridique et institutionnel, n'est pas encore stabilisé. Quel rôle joue l'État dans l'élaboration de ce commun numérique original ? Est-il un partenaire, un garant, ou un membre à part entière dans la gouvernance de ce qu'on pourrait alors qualifier de « commun numérique public » ? Comment la mise en commun d'informations publiques redistribue les rapports de savoir/pouvoir au sein et à l'extérieur de l'administration ? Le doute reste entier et semble mener à ce que D. Linhardt nomme une épreuve d'État : une épreuve où « la qualité étatique » d'un agencement comme Openfisca est incertaine et fait l'objet de disputes⁸⁴. Cela ouvre selon nous des perspectives stimulantes pour des recherches ultérieures que nous tentons de baliser dans cet article et plus largement dans le cadre d'un doctorat.

Une première limite de notre travail réside dans les épreuves que nous avons dû mettre de côté pour la clarté de l'exposition, à savoir celle de la soutenabilité économique du projet qui est souvent remise en question, ainsi que celle de la collaboration d'acteurs hétérogènes qui souhaitent développer la ressource dans des directions divergentes et parfois antagonistes, ce qui a déjà provoqué le départ de certains membres. Une seconde limite de notre recherche tient à toute étude de cas qui prend pour objet un événement contemporain. Openfisca nous sert ici d'observatoire pour saisir les épreuves encore chaudes de la construction d'un assemblage politique et sociotechnique nouveau, inscrit dans un mouvement plus large qui se mobilise

⁸⁰ Voir par exemple Corinne Erhel, Michel Piron, *Rapport d'information sur l'évaluation de la modernisation numérique de l'Etat.*, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Paris, Assemblée nationale, mai 4, 2016.

⁸¹ Anttiroiko Ari-Veikko, *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, New York: Information Science Reference., New York, IGI Global, 2008.

⁸² Pierre Pezziardi et Henri Verdier, « Des “start-up d'État” pour transformer en souplesse l'Administration », *Le journal de l'école de Paris du management*, n° 120, 7 juillet 2016, p. 22-29.

⁸³ Nicolas Auray, *HDR : Une enquête sur les institutions. Hacker, État et politique*, Université Nice Sophia-Antipolis, 2013.

⁸⁴ Dominique Linhardt, « Avant-propos : épreuves d'État. Une variation sur la définition wébérienne de l'État », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, n° 78, 5 avril 2012, p. 5-22.

autour d'outils numériques pour faire de l'information publique un bien commun et peut-être transformer l'État. Il s'agira de poursuivre notre enquête sur d'autres terrains pour infirmer, confirmer ou approfondir nos hypothèses.