



Conseil économique et social

Distr. générale
10 juin 2022

Français
Original : anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique Comité de statistique

Huitième session

Bangkok et en ligne, 23-25 août 2022
Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire*
Questions émergentes

Gouvernance des données dans un monde en mutation

Note du secrétariat

Résumé

Les organismes nationaux de statistique opèrent dans un cadre complexe. Les nouveaux engagements mondiaux, principalement le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'ambition de ne laisser personne de côté, ont entraîné une hausse notable de la demande de données de qualité, actualisées et granulaires. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a montré qu'il était urgent de disposer de données récentes et granulaires tout en mettant en évidence les insuffisances des approches existantes de production des statistiques. Les progrès technologiques et l'existence de nouvelles sources de données offrent des possibilités énormes. Parallèlement à ces possibilités, l'inquiétude monte quant aux utilisations nocives des données, qui réduisent la confiance du public dans la valeur, l'utilisation et l'effet des données pour le bien public. Cette croissance de l'écosystème de données et la hausse rapide du nombre d'acteurs ayant des intérêts divers exigent de nouvelles règles et de nouvelles capacités. Cela souligne l'importance de mettre en place des mécanismes de gouvernance des données. Néanmoins, les capacités en matière de gouvernance et d'intendance des données sont insuffisantes, tant au niveau mondial que régional.

On trouvera dans le présent document des informations sur les activités relatives à la gouvernance des données aux niveaux mondial et régional qui offrent des occasions de mobiliser et de faire participer les États membres. Le Comité de statistique est invité à exprimer ses vues sur la manière dont la collaboration régionale en matière de gouvernance des données peut appuyer les efforts nationaux et mondiaux et à examiner les possibilités d'action régionales dans ce domaine exposées dans le présent document.

* ESCAP/CST/2022/L.1/Rev.1.

I. Introduction

1. Les organismes nationaux de statistique opèrent dans un cadre complexe. Les nouveaux engagements mondiaux, principalement le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'ambition de ne laisser personne de côté, ont entraîné une hausse notable de la demande de données de qualité, actualisées et granulaires. De plus, la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a montré qu'il était urgent de disposer de données récentes et granulaires tout en mettant en évidence les insuffisances des approches existantes de production des statistiques. Les progrès technologiques et l'existence de nouvelles sources de données offrent des possibilités énormes. Cette croissance de l'écosystème de données et la hausse rapide du nombre d'acteurs ayant des intérêts divers exigent de nouvelles règles et de nouvelles capacités. En réponse, le rôle des organismes nationaux de statistique est en train d'évoluer, passant de la production à la coordination de données et, à terme, à l'intendance de données.

2. Aux échelles mondiale et régionale, un fort accent a été mis sur le renforcement des capacités, tandis que la gouvernance et l'intendance des données ont reçu moins d'attention alors qu'elles sont essentielles pour soutenir l'évolution du rôle des organismes nationaux de statistique. Même si les progrès technologiques et l'accès aux nouvelles données peuvent améliorer significativement la capacité de mesurer le développement économique, l'inquiétude monte quant aux utilisations nocives des données, qui réduisent la confiance du public dans la valeur, l'utilisation et l'effet des données pour le bien public. L'absence de mécanismes de gouvernance des données bien établis visant à garantir un système inclusif de données peut causer un déséquilibre des forces dans la production, le partage et l'utilisation des données et une forte hausse du risque d'abus et de mauvais usage des données. Les capacités en matière de gouvernance et d'intendance des données sont insuffisantes, tant au niveau mondial que régional.

3. La région Asie-Pacifique a pris deux grands engagements pour faire progresser les statistiques officielles : le document intitulé « Faire progresser les statistiques officielles pour le Programme de développement durable à l'horizon 2030 : vision et cadre d'action collectifs de la communauté statistique de l'Asie-Pacifique »¹, adopté par le Comité de statistique à sa cinquième session en 2016, et la Déclaration intitulée « Étayer les politiques à l'aide de données afin de ne laisser personne de côté », adoptée par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) à sa soixante-quinzième session en 2019².

4. La vision et le cadre d'action collectifs sont axés sur le renforcement des systèmes statistiques nationaux en vue de la production, de la diffusion et de l'utilisation des statistiques officielles, tandis que la Déclaration intitulée « Étayer les politiques à l'aide de données afin de ne laisser personne de côté » reconnaît la nécessité d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour permettre la mise en œuvre de la vision collective et du cadre d'action, et souligne les engagements à l'appui des systèmes statistiques nationaux par des moyens politiques, institutionnels et financiers.

5. Tant la vision et le cadre d'action collectifs que la Déclaration comportent des éléments relatifs à la gouvernance et à l'intendance des données. Toutefois, les documents ne précisent pas comment la communauté

¹ E/ESCAP/CST(5)/1/Rev.1.

² ESCAP/75/4/Add.1.

statistique de la région Asie-Pacifique peut intégrer la gouvernance des données dans ses travaux futurs.

6. Il n'existe pas de définition mondialement reconnue de la gouvernance ou de l'intendance des données. Le concept de gouvernance des données a été interprété de diverses manières. Dans le présent document, la gouvernance des données est définie au sens large pour inclure la variété des actions et des acteurs qui, ensemble, façonnent la gestion et l'utilisation des données³.

A. Possibilités et défis de la révolution des données

7. Les progrès technologiques rapides ont entraîné une révolution des données englobant le mouvement des données ouvertes, la collecte de données grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication telles que la production participative ou la récupération des données sur le Web et l'explosion de la disponibilité des mégadonnées. Cette évolution s'est accompagnée de l'émergence de l'intelligence artificielle et de l'Internet des objets, deux phénomènes qui transforment déjà la société. Les progrès de l'informatique et de la science des données ont permis de traiter et d'analyser de nouvelles sources de données en temps réel. Une révolution s'est produite : on est passé d'une collecte active de données, par les recensements ou les enquêtes sur les ménages, à une collecte passive, par les interactions quotidiennes avec les produits et services numériques, notamment les téléphones portables, les médias sociaux et les services publics numériques (administration en ligne), ou l'imagerie par satellite.

8. Les nouvelles sources de données et les nouvelles approches ont le potentiel de permettre une prise de décision plus agile, efficace et fondée sur des données probantes et d'améliorer la mesure des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable. Pour matérialiser les possibilités offertes par les mégadonnées, les droits humains fondamentaux doivent être préservés en ce qui concerne la confidentialité des données, l'éthique et le respect de la souveraineté des données. D'autres mesures doivent être prises pour éviter une augmentation des inégalités et des biais causés par l'exclusion de certains groupes de la population du nouveau monde des données et des informations.

9. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'importance de disposer de données actualisées et granulaires et accéléré l'adoption d'approches novatrices visant à répondre aux demandes urgentes de données. Par exemple, les pouvoirs publics ont utilisé les données agrégées issues de la localisation des téléphones portables pour identifier les points sensibles de transmission potentiels, évaluer le respect de la distanciation physique et modéliser la propagation du virus. Si l'utilisation de ces données peut aider les pouvoirs publics à combler les lacunes en matière de connaissances, elle soulève également de nouveaux problèmes éthiques, juridiques, commerciaux et réglementaires auxquels les décideurs doivent faire face.

10. La fréquence et l'intensité accrues des risques naturels, conjuguées à la pression des changements climatiques, ont également entraîné une forte augmentation de la demande de données et de statistiques actualisées et granulaires. Les approches traditionnelles de la collecte de données sont confrontées à des problèmes de financement et à un scepticisme croissant quant à leur utilité dans un paysage de données en mutation. Les nouvelles possibilités offertes par les progrès technologiques ont considérablement accru

³ The Royal Society, « The UK data governance landscape », note d'information (Londres, 2020).

les attentes des décideurs politiques en matière de données granulaires en temps réel. Il est urgent d'établir des mécanismes permettant l'utilisation responsable de nouvelles sources de données dans la production de statistiques officielles tout en protégeant les droits des individus.

B. Incidences sur les systèmes statistiques nationaux

11. De nouvelles sources de données ont mis davantage d'options à la disposition des statisticiens officiels, qui sont confrontés à des demandes croissantes et évolutives. Elles ont le potentiel de compléter les sources de données traditionnelles, telles que les recensements et les enquêtes, par des données plus récentes, granulaires et précises pour le suivi du développement durable et la réponse à d'autres demandes nationales.

12. Les organismes nationaux de statistique du monde entier étudient l'utilisation de nouvelles sources de données pour produire des statistiques officielles, notamment : a) les données issues des lecteurs de codes-barres venant compléter les données tirées d'enquêtes pour la compilation de l'indice des prix à la consommation ; b) les données de localisation des appareils mobiles pour étudier les mouvements de la population et c) l'imagerie satellitaire en complément des données tirées d'enquêtes ou de recensements afin de générer des données plus granulaires sur des sujets tels que l'agriculture et la pauvreté. Toutefois, la majorité de ces travaux en sont encore au stade expérimental. Le secrétariat du Comité a documenté et mis à disposition certaines expériences de pays de l'Asie et du Pacifique dans de multiples domaines statistiques, notamment les statistiques économiques, les statistiques démographiques et sociales, les statistiques sur l'environnement et l'agriculture, et les statistiques relatives aux objectifs de développement durable⁴.

13. L'utilisation de nouvelles sources de données pour les statistiques officielles présente une série de défis. Du point de vue méthodologique, les données provenant de nouvelles sources doivent être examinées pour s'assurer qu'elles sont adaptées à l'objectif spécifique. La couverture de la population cible et la cohérence des concepts et des définitions doivent faire l'objet d'un examen approfondi. Les nouvelles sources de données, principalement les informations d'origine humaine, peuvent être sujettes à des erreurs de mesure. Ces problèmes doivent être détectés, analysés, traités et documentés au fur et à mesure.

14. Parmi les autres grands défis à relever figurent la confidentialité des données, l'éthique, la confiance, la législation, la coordination, les partenariats et les capacités techniques et technologiques. Il est souvent nécessaire de mettre en place de nouveaux mécanismes de gouvernance pour englober l'utilisation des mégadonnées dans la production de statistiques officielles tout en protégeant la vie privée, l'éthique, la confidentialité des statistiques et la confiance. Dans de nombreux pays, la législation statistique actuelle n'autorise que l'utilisation et l'accès aux données détenues par les agences gouvernementales, alors que la plupart des sources de données alternatives sont détenues par des entreprises du secteur privé. Il convient donc de développer de nouveaux modèles de coordination et de partenariat. De nombreux organismes nationaux de statistique n'ont toujours pas la capacité technique d'utiliser des sources de données non traditionnelles.

⁴ Les Stats Briefs sur l'utilisation des mégadonnées dans les statistiques officielles sont disponibles à l'adresse suivante : www.unescap.org/kp?f%255B0%255D=field_series%253A9094&f%5B0%5D=kp_programme_of_work_facet%3A176.

15. Les organismes nationaux de statistique sont souvent plus concentrés sur la production de statistiques officielles et moins sur l'utilisation de ces statistiques. Le potentiel des données n'est libéré que si elles sont utilisées efficacement pour guider la prise de décisions. Les facteurs qui empêchent l'utilisation des données par les décideurs doivent être identifiés et pris en compte. Parmi les obstacles à surmonter, citons le manque de données récentes, pertinentes et facilement accessibles et la faiblesse de la culture statistique.

16. La disparité dans l'accessibilité et l'utilisation des données disponibles, qui sépare ceux qui ont des données et savent comment les utiliser de ceux dont ce n'est pas le cas, est une préoccupation croissante. Il est nécessaire de mettre en place des dispositifs de gouvernance des données qui soutiennent la production et l'utilisation des données de manière éthique, équitable, sûre et sécurisée. Une série de mesures mondiales et régionales peuvent contribuer à répondre à ce besoin et à réduire le fossé entre ceux qui disposent de données et savent les utiliser et ceux dont ce n'est pas le cas.

II. Initiatives mondiales

A. Groupe de travail sur l'intendance des données

17. À sa cinquante-deuxième session, qui s'est tenue en 2021, la Commission de statistique a créé le Groupe de travail sur l'intendance des données afin de faire avancer cette question et de formuler des orientations à l'intention des organismes nationaux de statistique concernant les méthodes susceptibles d'être suivies en matière d'intendance des données. Le Groupe de travail est composé de représentant(e)s des organismes nationaux de statistique et de représentant(e)s d'autres communautés de données, notamment d'organisations internationales et régionales et d'organisations de la société civile. Ses cinq axes de travail sont : la gouvernance des données ; l'équité et l'inclusion ; le partage et la collaboration ; l'intendance des données et le programme sur les données des villes ; le cadre conceptuel global sur l'intendance des données. L'Australie, l'Indonésie, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande sont membres de l'un ou de plusieurs des groupes de travail qui étudient ces cinq axes et le Bangladesh, la Chine, l'Inde, la Malaisie, la Mongolie, le Pakistan, les Philippines, la République de Corée et le Viet Nam soutiennent leurs travaux.

18. Pour tous les axes de travail, on s'efforce de compiler des études de cas qui mettent en évidence les différentes méthodes suivies par les pays dans le domaine de l'intendance des données. Celles-ci sont utilisées pour définir des orientations qui peuvent être personnalisées en fonction des divers niveaux de capacité nationale.

19. Les travaux menés dans le cadre des axes de travail en sont tous à des stades différents, mais certains thèmes transparaissent clairement. Tout d'abord, il n'existe pas de définition arrêtée au plan international de la gouvernance ou de l'intendance des données, et ces termes sont utilisés de manière très différente selon les pays, ainsi qu'au sein des différentes organisations d'un même pays. On a commencé à créer un glossaire des termes en rapport avec la gouvernance des données qui contribuera à faciliter une meilleure compréhension des différents modèles dans ce domaine et de la façon dont ils sont utilisés.

20. Deuxièmement, la gouvernance et l'intendance des données se sont révélées être très contextuelles dans le monde moderne des données. Dans l'exercice de leurs fonctions, les organismes nationaux de statistique doivent

tenir compte de l'écosystème national des données au sens large, y compris de tout autre organisme de coordination des données mais aussi d'autres questions contextuelles – telles que l'existence d'un écosystème de données centralisé ou décentralisé et les différents niveaux de capacité des organismes nationaux de statistique. On a répertorié certains éléments communs méritant d'être inclus dans le cadre d'intendance des données, à savoir les personnes (collecteurs de données, analystes, utilisateurs et gestionnaires de systèmes statistiques), la technologie (infrastructure technique) et les processus (gouvernance, lois, politiques et procédures) au sein de l'écosystème de données d'un pays.

21. Troisièmement, lorsque l'on envisage la gouvernance et l'intendance des données, il est nécessaire de collaborer avec un large éventail de parties concernées tout au long de la chaîne de valeur des données.

B. Rapport sur le développement dans le monde 2021 : des données au service d'une vie meilleure

22. La Banque mondiale est consciente de l'importance de la gouvernance des données et en a fait un point central du *Rapport sur le développement dans le monde 2021 : des données au service d'une vie meilleure*⁵. Ce rapport s'intéresse à la façon de tirer parti du potentiel des données au service du développement, le but étant que personne ne soit laissé pour compte.

23. Le *Rapport* met en évidence l'énorme potentiel des données pour créer de la valeur en améliorant les programmes et les politiques, en stimulant les économies et en donnant du pouvoir aux citoyens. L'accumulation de données peut conduire à une concentration du pouvoir économique et politique, or, dans ce cas, il peut arriver que les données soient utilisées à mauvais escient, au détriment des personnes. La réutilisation des données crée de plus en plus de valeur, mais, en parallèle, le risque d'utilisation détournée augmente.

24. Le *Rapport* présente un cadre conceptuel qui relie données et développement par trois filières. La filière intermédiaire concerne la manière dont les gouvernements et les institutions utilisent les données aux fins de l'élaboration des politiques. La filière principale est la façon dont la société civile utilise les données pour demander des comptes aux gouvernements. La filière de fond est la manière dont le secteur privé utilise les données pour alimenter la croissance économique. Un aspect essentiel de ce cadre est que, contrairement à d'autres formes de capital, l'utilisation des données une fois ne diminue pas leur valeur. Les données peuvent être collectées dans un but précis, puis être utilisées et réutilisées de nombreuses fois à des fins différentes, sans pour autant que leur valeur ne diminue.

25. L'utilisation et la réutilisation des données à des fins différentes augmentent à la fois les avantages, mais aussi les risques éventuels d'une mauvaise utilisation des données. Face à cette problématique, il est recommandé de mettre en œuvre un contrat social pour les données qui soit fondé sur la valeur, la confiance et l'équité.

26. Un dispositif solide de gouvernance des données est nécessaire pour développer un environnement de confiance qui favorise l'utilisation et la réutilisation des données. Celui-ci devrait passer par des politiques, des lois, des réglementations et des institutions appropriées, afin de garantir que la véritable valeur des données soit prise en compte et partagée de manière sûre et équitable. Le contexte du pays (histoire, culture, gouvernance et économie

⁵ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2021 : des données au service d'une vie meilleure* (Washington, 2021).

politique) est important pour l'élaboration de dispositifs appropriés. Il faut aussi tenir compte des capacités techniques pour tirer le meilleur parti des données en toute sécurité, ce qui passe par la confiance et la nécessité de partager plus équitablement la valeur des données. Un dispositif de gouvernance des données bien conçu permet aux pays de tirer profit de toute la valeur économique et sociale des données et constitue l'expression concrète du contrat social d'un pays autour des données.

27. Le *Rapport* met en évidence les facteurs qui aident les gouvernements, les entreprises et les particuliers à optimiser l'utilisation des données, ainsi que les garanties nécessaires pour assurer la jouissance des droits individuels sur les données personnelles et veiller à la protection des données. On y trouve des informations sur la façon dont les pays du monde entier s'y prennent pour faire des choix complexes en matière de gouvernance des données. L'établissement de tels dispositifs est encore en plein chantier dans les pays, quelle que soit leur catégorie de revenus.

C. Participation de la société civile à la gouvernance des données

28. Les organisations de la société civile se sont intéressées à la gouvernance des données de plusieurs façons, en menant des études ou en organisant des débats d'experts. Certaines des initiatives menées par des organisations de la société civile dans le domaine de la gouvernance des données sont énumérées ci-dessous.

1. La gouvernance des données pour le développement

29. En 2020, le Center for Global Development a mis en place un groupe de travail sur la gouvernance des données pour le développement⁶, composé d'experts des pouvoirs publics, de la société civile, des organisations de développement et de groupes qui s'occupent des questions de confidentialité des données. Ce groupe de travail étudie comment les États peuvent utiliser les données pour soutenir l'innovation, le développement économique et la croissance inclusive tout en protégeant les citoyens et les communautés contre les préjudices. Le groupe a examiné des méthodes de protection des données et de la vie privée, indiquant que des lois et des règlements efficaces en matière de protection des données pourraient contribuer à instaurer la confiance voulue et à protéger les citoyens contre l'utilisation abusive de leurs données personnelles. Leur travail a mis en évidence l'effet de catalyseur du Règlement général de l'Union européenne sur la protection des données, qui a été promulgué en 2016 et est entré en vigueur en 2018, et qui a eu une grande influence sur l'élaboration des lois sur la protection des données. En effet, plus de 60 pays ont adopté de nouvelles lois dans ce domaine au cours de la dernière décennie.

30. Le travail des membres du groupe de travail a montré que les institutions multilatérales jouaient un rôle unique et important dans l'amélioration de la gouvernance des données. Il s'agit notamment de soutenir les initiatives visant à accroître la transparence et la responsabilité ; d'aider à harmoniser les initiatives mondiales et régionales de partage transfrontière des données tout en appelant l'attention sur les investissements à long terme nécessaires au maintien de systèmes statistiques nationaux solides ; d'encourager les initiatives communautaires de collecte et d'utilisation des données.

⁶ www.cgdev.org/working-group/governing-data-for-development.

31. Le groupe de travail a proposé aux décideurs – qui tentent de réglementer l'utilisation des données tout en suivant l'évolution rapide des pratiques numériques – de suivre les conseils suivants : penser « local » ; ne pas localiser les données sans raison valable ; investir dans l'amélioration des capacités ; et favoriser des démarches qui vont au-delà du consentement comme base principale de la protection des données personnelles :

a) Bien que le Règlement général sur la protection des données ait eu une énorme influence au niveau mondial, la politique en matière de données reste fortement contextualisée, reflétant les différences entre les normes locales en matière d'utilisation, de partage et de confidentialité des données ;

b) Si de nombreux pays ont pris des mesures de restriction des données à l'échelon local pour stocker ou traiter les données dans leurs zones d'influence, ces mesures peuvent empêcher l'utilisation de solutions de stockage des données moins coûteuses, de meilleure qualité et plus sûres que celles proposées par les fournisseurs nationaux ;

c) Une méconnaissance des outils numériques dans la population générale et parmi les décideurs peut constituer un obstacle majeur à la mise en œuvre efficace des lois sur la gouvernance et la protection des données ;

d) Le recours au consentement individuel fait peser une charge déraisonnable et inapplicable sur les personnes et, à mesure que les écosystèmes de données deviennent plus complexes, il n'est pas toujours possible d'obtenir le consentement des intéressés.

2. **Projet sur les valeurs des données**

32. Le projet Data Values Project⁷, coordonné par le Partenariat mondial pour les données du développement durable, a pour mission de déterminer sur quels principes devrait reposer l'avenir des données pour le développement, le but étant de libérer leur énorme potentiel. L'avenir des données pour le développement est envisagé comme suit : un monde où les gens peuvent être des acteurs plus à même de jouer un rôle, dans des conditions d'égalité, dans la production et l'utilisation des données qui ont une incidence sur leur vie⁸. Les recommandations issues du projet portent en particulier sur l'accroissement du pouvoir d'action personnel et collectif en ce qui concerne les données, la responsabilité dans la gouvernance des données et la prise de décision fondée sur des éléments factuels.

33. Le projet Data Values Project s'intéresse à la manière dont le pouvoir et l'équité sont liés aux données, et ne porte guère sur des questions techniques. Les conclusions du projet correspondent à celles de la Banque mondiale, à savoir que de nombreuses solutions de gouvernance des données procèdent d'approches descendantes et ne permettent pas aux personnes d'intervenir sur les questions qui les concernent ou de demander des comptes aux personnes au pouvoir⁹.

34. Les données ne livrent pas une image objective du monde. Les données que les gouvernements et les autres acteurs choisissent de collecter reflètent leurs propres croyances et valeurs, et elles peuvent être utilisées pour renforcer ou remettre en question les relations de pouvoir existantes. Les inégalités structurelles risquent d'être renforcées dès lors que la collecte, l'analyse et

⁷ Pour plus d'informations, voir à l'adresse suivante : www.data4sdgs.org/datavaluesproject/blog.

⁸ The Data Values Project, « Reimagining data and power: A roadmap for putting values at the heart of data », White Paper, juillet 2022.

⁹ *Rapport sur le développement dans le monde 2021 : des données au service d'une vie meilleure.*

l'utilisation des données sont conçues sur une approche descendante, et que de nombreux groupes marginalisés sont complètement exclus de la collecte de données. Toutefois, la pandémie de COVID-19 nous a donné un exemple positif d'utilisation des données : les pays les ont utilisées pour repérer les groupes les plus dans le besoin dans le cadre de la conception d'un modèle d'allocation équitable des vaccins¹⁰.

35. Le projet Data Values Project a mis en évidence les caractéristiques des démarches inclusives susceptibles d'aider les personnes à participer directement à la production de données et à faire partie d'un processus de cocréation de données, qui concerne non seulement la nature des données collectées mais aussi la manière dont elles le sont. Les caractéristiques d'un système de données inclusif sont les suivantes :

- a) La représentation par la ventilation est une condition préalable à l'exercice d'un véritable pouvoir d'action ;
- b) La cocréation est importante, le but étant que les données soient créées avec les personnes plutôt que pour elles ou sur elles ;
- c) La vérification, qui suppose l'évaluation des lacunes et la prise en compte des biais dans les données, est également importante.

36. Les lois et réglementations officielles sur les données ne suffisent pas à garantir le respect du principe de responsabilité, or ce principe devrait être intégré à toutes les étapes de la gouvernance des données, qui devrait faire l'objet d'une large participation des groupes de parties prenantes. L'Institut Ada Lovelace a créé un modèle utile de visualisation de l'intendance participative des données, inspiré de l'échelle de la participation citoyenne mise au point par Sherry Arnstein¹¹. Les éléments suivants sont inclus dans l'échelle de participation à la gouvernance des données :

- a) Informer : « Nous vous tiendrons informés de la manière dont vos données sont gérées » ;
- b) Consulter : « Nous écouterons et reconnaitrons les préoccupations et les souhaits concernant la gouvernance de vos données et nous vous fournirons des informations en retour » ;
- c) Faire participer : « Nous travaillerons avec vous pour veiller à ce que vos préoccupations et vos souhaits soient directement pris en compte dans la politique de gouvernance des données » ;
- d) Collaborer : « Nous vous demanderons des conseils et ferons appel à vous pour des démarches novatrices visant à concevoir des modèles de gouvernance des données et nous prendrons en compte vos conseils et recommandations dans la mesure du possible » ;
- e) Autonomiser : « Nous vous conseillerons et vous aiderons en fonction de vos décisions concernant votre propre modèle de gouvernance des données ».

37. Le projet Data Values Project est axé sur l'utilisation et l'impact des données. Trop souvent, les données ne sont pas pleinement exploitées par les décideurs pour diverses raisons, notamment en raison d'une connaissance imparfaite de ce domaine, d'une confiance en berne ou encore d'un défaut d'interopérabilité. Pour que les données puissent être utilisées de manière

¹⁰ Fraym, « Mapping populations for vaccine equity: case studies ». Disponible à l'adresse suivante : <https://fraym.io/mapping-vaccine-equity/> (page consultée le 18 mai 2022).

¹¹ Ada Lovelace Institute, *Participatory Data Stewardship* (Londres, 2021).

efficace, il faut une interopérabilité humaine, c'est-à-dire des personnes travaillant ensemble en créant des passerelles entre des systèmes cloisonnés et entre différentes communautés désireuses de partager et d'utiliser les données.

3. Études sur le panorama général des données

38. Dans le cadre de son travail visant à ne laisser personne de côté, l'organisme Development Initiatives (volet recherche sur la pauvreté) a élaboré une approche visant à étudier le panorama général des données¹², dont l'objet est de déterminer comment les pays peuvent renforcer leurs écosystèmes de données afin d'accroître le volume de données collectées, ainsi que le partage et l'utilisation des données. Ses travaux ont mis en évidence l'évolution du rôle des organismes nationaux de statistique, qui ont choisi de ne plus dépendre des enquêtes et des recensements mais plutôt de travailler plus étroitement avec les données administratives des ministères d'exécution, ainsi qu'avec les mégadonnées telles que les données de téléphonie mobile et l'imagerie satellitaire, qui appartiennent à des entreprises du secteur privé. Pour jouer un rôle de premier plan dans la coordination de l'écosystème des données au sens large, les instituts nationaux de la statistique ont besoin des quatre éléments suivants :

- a) Une révision de leurs compétences juridiques visant à garantir que les organismes nationaux de statistique administrent et utilisent les données voulues et y aient accès ;
- b) Une autorité politique chargée de diriger et coordonner un large éventail de parties prenantes ;
- c) La capacité et la culture nécessaires pour coopérer de manière constructive avec tous les producteurs et utilisateurs de données, qu'ils soient officiels ou non officiels ;
- d) Un plan de marche clair pour mettre en œuvre cette transition.

III. Initiatives régionales

A. Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

39. Dans la vision et le cadre d'action collectifs, les membres et les membres associés se sont engagés à ce que « d'ici à 2030, les systèmes statistiques nationaux soient dotés des capacités et des moyens d'élaborer et de fournir en temps utile des produits et services novateurs et fiables répondant aux besoins de statistiques urgents et en constante évolution du Programme 2030 » et ont appelé à agir collectivement dans les cinq domaines d'action pour accélérer la transformation nécessaire des organisations, des processus et des personnes qui composent les systèmes statistiques nationaux. Les domaines d'action sont les suivants : a) faire participer les utilisateurs et investir dans les statistiques ; b) garantir la qualité et donner confiance dans les statistiques ; c) utiliser des statistiques intégrées afin de réaliser des analyses globales ; d) moderniser les processus de production statistique et e) développer les compétences requises.

40. Ayant fait sienne la Déclaration intitulée « Étayer les politiques à l'aide de données afin de ne laisser personne de côté » dans sa résolution 75/9, la CESAP a affirmé que la réalisation de la vision et du cadre d'action collectifs

¹² Bill Anderson, Bernard Sabiti et Sam Wozniak, « The data side of leaving no one behind: lessons from landscaping », document de travail (Bristol, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Development Initiatives Poverty Research, 2021).

transcendait les capacités des systèmes statistiques nationaux et nécessitait une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. La Déclaration comprend des engagements visant à permettre la mise en œuvre de la vision et du cadre d'action collectifs grâce à des efforts de collaboration et d'intégration entre les décideurs et les producteurs de statistiques.

41. Tant la vision et le cadre d'action collectifs que la Déclaration comportent des éléments relatifs à la gouvernance et à la gestion des données. Ils ont également servi de base aux initiatives suivantes :

a) Examens des systèmes statistiques nationaux, y compris de la législation en matière de statistique ;

b) Mise au point de l'outil « Every policy is connected » (EPIC), pour faciliter les échanges au sujet des politiques et des données afin d'identifier les priorités de politique générale et les besoins en données ;

c) Mise au point du Portail des objectifs de développement durable pour l'Asie et le Pacifique et de ses produits analytiques, qui améliorent la cohérence des données sur le développement et visent à augmenter l'utilisation des statistiques dans la prise de décision aux niveaux régional et national ;

d) Mise au point de l'outil de suivi des objectifs de développement durable, qui permet aux systèmes statistiques nationaux d'utiliser les données, les indicateurs et les cibles nationaux pour produire une évaluation des progrès accomplis au regard des objectifs de développement durable au niveau du pays ;

e) Projets visant à améliorer les systèmes nationaux d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, à réaliser des évaluations des inégalités et à promouvoir le dialogue avec les décideurs, qui contribuent tous considérablement aux progrès réalisés pour ne laisser personne de côté ;

f) Projets visant à renforcer les statistiques sur l'environnement et à faire appel à l'outil de diagnostic standardisé afin de s'assurer que les priorités dans le domaine de la statistique sont guidées par la demande stratégique et que les concertations nécessaires entre institutions et entre utilisateurs et producteurs ont bien lieu¹³.

42. En outre, des cafés de la statistique (Asia-Pacific Stats Cafe) ont été organisés pour sensibiliser les divers acteurs et favoriser le dialogue régional sur ces initiatives et d'autres sujets pertinents, tels que la valorisation des données pour tous, les outils de planification des données axés sur la demande, l'exploitation de nouvelles sources de données, l'amélioration des connaissances en matière de données et de statistiques pour l'action stratégique, les innovations en matière de diffusion des données, les données inclusives et les politiques inclusives. En outre, les questions de gouvernance étaient également au centre de la série de réunions de groupes d'experts consacrées aux mégadonnées organisées par le secrétariat en 2021.

B. Commission économique pour l'Europe

43. La Commission économique pour l'Europe a organisé une réunion d'experts sur la modernisation de la législation statistique en novembre 2021, qui portait essentiellement sur les quatre domaines suivants :

¹³ Pour plus d'informations sur les outils mentionnés, voir à l'adresse suivante : <https://stat-confluence.escap.un.org/display/RPOES/Tools>.

a) Le rôle de la législation dans l'accès aux données privées, qui a mis en avant l'importance de disposer d'une base juridique solide pour obtenir ces données à des fins statistiques et la nécessité de ménager une certaine souplesse pour permettre un accès plus rapide aux données et à un niveau plus granulaire, ce qui était particulièrement pertinent pendant la pandémie de COVID-19 ;

b) Les diverses démarches employées dans le monde pour tenir compte des considérations éthiques lors de la production de statistiques officielles ;

c) La nécessité de se doter d'une législation souple et adaptable qui définit les principes de base et protège les droits humains ;

d) L'expérience des pays ayant appliqué la loi générique sur la statistique officielle, qui a été approuvée par la Conférence des statisticiens européens en 2016 et a depuis été utilisée par des pays du monde entier, pour ensuite être adaptée par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, pour répondre aux besoins régionaux.

44. Ce travail se poursuit et une autre réunion d'experts est prévue pour la fin 2022.

C. Association des nations de l'Asie du Sud-Est

45. Le cadre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gouvernance des données numériques permet de souligner qu'il est important de coordonner les aspects politiques et réglementaires et présente les grands principes directeurs à suivre dans ce domaine. La recommandation première est de promouvoir le recours à un système de gouvernance des données interopérable, condition essentielle si l'on veut améliorer l'économie numérique et l'écosystème des données de l'ASEAN.

46. Le travail de l'ASEAN a promu une approche fondée sur les risques en ce qui concerne l'élaboration d'un cadre de classification des données. La classification des données permettrait de garantir que les données sont gérées et protégées comme il se doit. Il est donc nécessaire de définir et de distinguer clairement les données en lien avec la sécurité nationale et les données commerciales. Les acteurs de l'industrie pourraient être encouragés à adopter des classifications de données similaires, et les États pourraient vérifier la conformité aux normes mondiales ou aux normes internationalement reconnues pour déterminer quelles entreprises ont des politiques de gestion des données efficaces. Si les entreprises peuvent prouver qu'elles sont en mesure de garantir la confidentialité, la sécurité et l'accessibilité des données, alors on devrait autoriser la circulation des données par-delà les frontières.

47. L'Association a recommandé d'aligner les réglementations relatives à la protection des données et à la vie privée sur les meilleures pratiques internationales et d'améliorer la coordination entre les ministères responsables des technologies de l'information et de la communication et les autres ministères et organismes. L'ASEAN a appelé à l'adoption d'une approche souple qui favorise l'autoréglementation du secteur et donne aux entreprises les moyens de prendre en charge la protection de la confidentialité des données en veillant à ne pas se laisser dépasser par les évolutions du numérique.

D. Organisation de coopération et de développement économiques

48. En octobre 2021, l'Organisation de coopération et de développement économiques a adopté la Recommandation sur l'amélioration de l'accès aux données et de leur partage, qui est le premier ensemble de principes et orientations convenus au plan international sur les moyens, pour les pouvoirs publics, d'optimiser les avantages liés à tous types de données, tout en protégeant les droits des individus et des organisations.

49. La Recommandation a pour objectif d'aider les pouvoirs publics à élaborer des politiques et des cadres de gouvernance des données cohérents afin de tirer le meilleur parti des avantages potentiels des données au sein des secteurs, des pays, des organisations et des communautés. Elle vise à renforcer la confiance à l'échelle de l'écosystème des données, à stimuler l'investissement dans les données et encourager l'accès aux données et leur partage, et à favoriser l'accès aux données, leur partage et leur utilisation efficace et responsable au sein des secteurs et des territoires.

IV. Initiatives nationales

50. Dans le cadre de son World Data Report 2021, la Banque mondiale a élaboré une cartographie des cadres juridiques de gouvernance des données dans le monde¹⁴. Elle a examiné comment la réglementation sur les données pouvait donner confiance dans l'économie des données et évalué en détail les lois, réglementations et exigences administratives de 80 pays. Elle a pris note de l'éventail de méthodes suivies dans l'Union européenne en matière de réglementation sur les données, où le droit à la confidentialité des données individuelles est garanti par le Règlement général sur la protection des données, par rapport à la situation des États-Unis d'Amérique, où l'on privilégie les normes volontaires du secteur privé.

51. Les auteurs ont également réalisé une étude détaillée ainsi que des travaux de recherche documentaire sur sept dimensions de la pratique réglementaire en matière de gouvernance des données, qui ont été classées en deux catégories – les facteurs favorables et les garanties :

- a) Facteurs favorables pour le commerce électronique ou les transactions électroniques ;
- b) Facteurs favorables pour les données servant à l'action publique ;
- c) Facteurs favorables pour les données privées ;
- d) Garanties concernant les données personnelles ;
- e) Garantie concernant les données non personnelles ;
- f) Garanties au regard de la cybersécurité et de la cybercriminalité ;
- g) Garanties au regard des transferts transfrontières de données.

52. Dans l'ensemble, ils ont constaté que, dans toutes les régions, le taux d'adoption des bonnes pratiques réglementaires allant dans le sens des facteurs favorables était plus élevé que celui des bonnes pratiques allant dans le sens des garanties, comme le montre la figure ci-dessous.

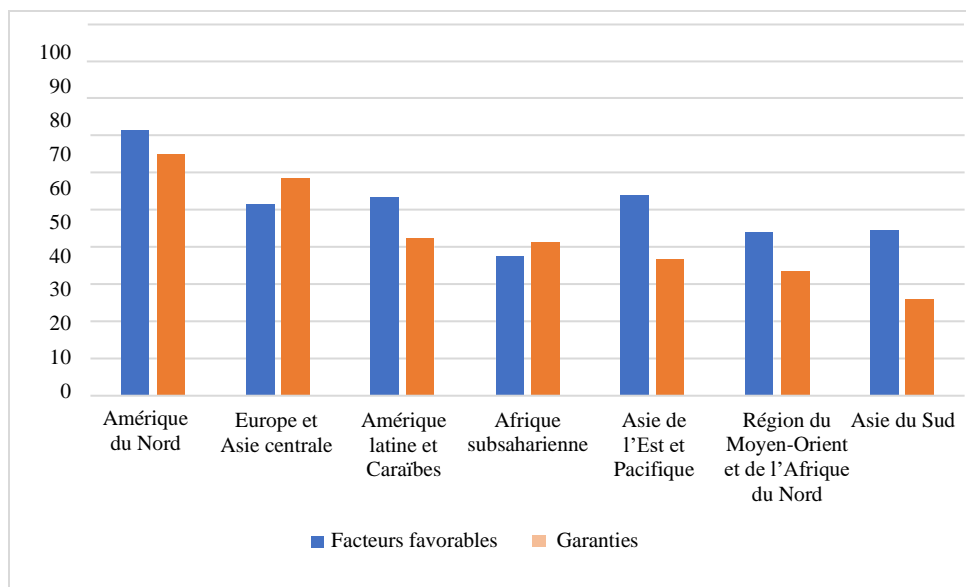
¹⁴ Rong Chen, « Mapping data governance legal frameworks around the world », Policy Research Working Paper, n° 9615 (Washington, Banque mondiale, 2021).

53. Seule l’Estonie a développé un cadre juridique et réglementaire perfectionné. Plus de 60 % des pays ont atteint un niveau de réglementation évolutif ou de base pour protéger les droits des agents de l’économie des données.

54. Les études ont révélé une forte corrélation entre la bonne gouvernance des données et l’indice, plus large, de qualité de la réglementation issu des indicateurs de gouvernance mondiale de la Banque mondiale. Les habitants des pays qui disposaient de cadres réglementaires plus solides en matière de données avaient tendance à se sentir plus en position de force sur le plan de la représentation par les élus et de la transparence des pouvoirs publics. En effet, ils estimaient avoir la capacité de participer au choix de leur gouvernement, grâce à la liberté d’expression, à la liberté syndicale et à la liberté des médias. La corrélation ne signifiait toutefois pas nécessairement qu’il y avait un lien de causalité.

55. L’existence d’une législation, ainsi que sa solidité et son exhaustivité, a été prise en compte dans les études. Il en est ressorti que les pays étaient généralement bien avancés en ce qui concerne l’adoption d’une législation générale, mais qu’ils avaient moins progressé en ce qui concerne la robustesse de cette législation et des mesures administratives destinées à en soutenir la mise en œuvre. L’application de dispositifs de gouvernance des données a été considérée comme un domaine de recherche future.

Classement par région des facteurs favorables et des garanties
(En pourcentage)



Source : Rong Chen, « Mapping data governance legal frameworks around the world », Policy Research Working Paper, n° 9615 (Washington, Banque mondiale, 2021).

56. Les études ont montré le rôle important que jouait la gouvernance des données pour tous les organismes nationaux de statistique. Bien que de nombreux pays aient mis en place diverses réglementations en matière de données, il restait encore bien des possibilités de s’inspirer des bonnes pratiques en matière de réglementation et de faciliter ainsi la mise en œuvre de la législation.

57. Les initiatives mondiales, régionales et nationales mettent en lumière quelques notions importantes que les pays doivent prendre en considération lorsqu'ils élaborent de nouveaux dispositifs de gouvernance des données. Les initiatives nationales doivent être adaptées au contexte, exhaustives, inclusives, équilibrées, souples et adaptables, et plus précisément :

a) Les organismes nationaux de statistique doivent tenir compte du contexte plus large de l'écosystème de données, ainsi que de facteurs plus généraux, dont l'histoire, la culture, la gouvernance et l'économie politique du pays ;

b) La législation en matière de statistique doit prendre en compte l'ensemble de la chaîne de valorisation des données, en partant de la collecte jusqu'à l'analyse et à l'utilisation, ainsi que d'autres questions juridiques telles que les droits de propriété intellectuelle, les secrets d'affaires, la cybersécurité et la protection des données, et le dispositif de gouvernance doit couvrir tous les aspects – lois, politiques, réglementations, institutions et procédures ;

c) Le dispositif de gouvernance doit permettre aux pays de saisir toute la valeur économique et sociale des données, et le processus d'élaboration de ce dispositif doit associer tous les groupes et toutes les parties prenantes de l'ensemble de la chaîne de valeur, étant entendu que les besoins des groupes les plus vulnérables et marginalisés doivent être compris et pris en compte dans toute législation, comme c'est le cas pour l'intégration des questions de genre¹⁵ ;

d) Le dispositif de gouvernance des données doit être conçu de façon à ménager un équilibre entre l'utilisation des données et leur confidentialité, c'est-à-dire entre les facteurs favorables et les garanties ;

e) Le monde des données continue d'évoluer rapidement : alors que nous envisageons d'exploiter de nouvelles sources de données et de nouveaux outils et qu'il y a une nouvelle demande de données granulaires en temps réel, les dispositifs de gouvernance des données doivent être souples et adaptables pour répondre à ces changements.

V. Possibilités d'action au niveau régional

A. Mettre en commun les expériences pour apprendre les uns des autres et définir des orientations mondiales

58. La gouvernance des données est éminemment contextuelle, comme en témoignent les initiatives mondiales, régionales et nationales. On se penche actuellement sur l'élaboration d'orientations et de normes mondiales en matière de gouvernance des données. Il s'agit là d'une occasion unique pour les pays de faire connaître leurs données d'expérience, ce qui leur permettra d'apprendre les uns des autres et de contribuer à la mise au point des orientations et des normes mondiales. De plus, le partage des données d'expérience permettra de mettre en lumière les différents points de vue et de définir les éléments constitutifs d'une vision commune de ce que l'on entend par une bonne gouvernance des données. Les pays de l'Asie et du Pacifique peuvent faire part de leurs expériences au Groupe de travail de la Commission de statistique sur l'intendance des données et envisager de faire partie de ce groupe ou de travailler sur l'un de ses axes de travail. Ils peuvent également partager leurs données d'expérience dans le cadre de forums régionaux tels que

¹⁵ Un exemple classique est l'intégration des questions de genre, dans laquelle une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes est incorporée dans l'élaboration, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques afin de promouvoir l'égalité des sexes et de combattre la discrimination.

les cafés de la statistique (Asia-Pacific Stats Cafe), ainsi que lors de manifestations internationales telles que le Forum mondial des Nations Unies sur les données, prévu en avril 2023 à Hangzhou (Chine).

59. Le succès des cafés de la statistique et des communautés de pratique sur l'intégration des données et sur les statistiques relatives aux catastrophes montre qu'il y a une demande de la part d'un public intéressé par des forums régionaux permettant aux statisticiens de présenter leurs travaux de recherche et de débattre de leurs expériences. Cela montre également que les mécanismes informels sont utiles pour faire progresser les statistiques dans la région. De nouveaux mécanismes souples, tels que les « sprints techniques », peuvent constituer un moyen de galvaniser l'action autour d'une question clef et de passer rapidement de l'abstrait au concret. Les concertations informelles entre experts de haut niveau peuvent être un moyen de réunir des experts pour recenser les préoccupations communes en matière de gouvernance des données, partager des idées et trouver des solutions.

B. Élaborer des principes et des formules applicables au niveau régional

60. L'élaboration de principes régionaux ou de formules régionales en matière de gouvernance des données peut être bénéfique dans toute une série de domaines. Le Groupe de travail de la Commission de statistique sur l'intendance des données a souligné qu'il était essentiel d'avoir une interprétation commune de l'écosystème des données. D'après le Groupe, il serait possible de faire ressortir de grands principes à partir d'une analyse des pratiques nationales et, si on travaille dans ce sens, les adaptations régionales pourraient être standardisées et plus largement comprises et adoptées, y compris dans la législation. La loi générique sur la statistique officielle, qui a été approuvée par la Conférence des statisticiens européens en 2016, pourrait être adaptée aux besoins particuliers des pays de la région Asie-Pacifique. La déontologie en matière de données est un élément central de la gouvernance des données et il pourrait être utile de mettre au point une approche régionale dans ce domaine. Les principes de bonnes pratiques appliqués à la déontologie en matière de données, appelés à encadrer l'utilisation appropriée des données dans le secteur public, pourraient contribuer à mieux protéger les données et à renforcer la confiance dans les statistiques officielles.

61. Dans le cadre de l'axe de travail sur les données et des activités de collaboration au sein du Groupe de travail sur l'intendance des données, on cherche à déterminer les moyens d'améliorer le partage des données et la collaboration, ce qui pourrait notamment passer par le recours à des normes internationales, la définition de cadres juridiques et l'élaboration de programmes de formation à l'exploitation et au traitement des données.

VI. Questions portées à l'attention du Comité

62. Le Comité est invité à examiner comment les pays peuvent mettre en commun leurs données d'expérience afin d'en tirer des enseignements et d'élaborer des orientations applicables à l'échelle mondiale.

63. Le Comité est également invité à exprimer son point de vue sur la manière dont la collaboration régionale sur les questions de gouvernance des données pourrait faciliter et renforcer au mieux les initiatives nationales, et à s'interroger sur la place qui pourrait être réservée à la gouvernance des données dans ses travaux futurs.

64. Le Comité souhaitera peut-être également prendre note du lien avec les questions examinées au titre du point 4 a) de l'ordre du jour, qui portent notamment sur les groupes et les communautés de pratiques soutenant les travaux du Comité. Il est invité à faire des recommandations sur les mesures à prendre en vue de leur rationalisation, de leur consolidation et de leur amélioration afin de garantir que cette collaboration réponde aux objectifs poursuivis. Cette démarche pourrait viser à adopter des mécanismes de collaboration moins formels et mieux adaptés au monde complexe dans lequel évoluent désormais les organismes nationaux de statistique. Le Comité souhaitera peut-être recommander qu'un tel examen porte en particulier sur les dispositions et mécanismes destinés à aider les organismes de statistique à faire face à des choix complexes en matière de gouvernance des données. Le Comité pourrait en outre souhaiter s'exprimer sur l'opportunité d'élaborer des principes régionaux et des formules régionales dans le domaine de la gouvernance des données. Il pourrait s'agir d'adapter la loi générique sur la statistique officielle, d'arrêter des principes de bonnes pratiques applicables à la déontologie en matière de données, de définir des cadres juridiques pour les statistiques officielles ou de mettre au point des programmes axés sur l'acquisition d'une culture des données.
