

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL
SESSION 2018

Composition portant sur une question de la société contemporaine, devant permettre d'apprécier l'aptitude du candidat à exprimer, sur le sujet proposé, tant une analyse des faits et des événements qu'une interprétation personnelle et argumentée

ÉPREUVE N° 10

Durée : 5 h

Coefficient : 3

Sujet : La transformation numérique et l'intelligence artificielle peuvent-elles changer la nature de la démocratie et du service public ?

Le 27 juin 2018, la députée La République en Marche Paula Forteza présentait un amendement au projet de révision constitutionnelle en débat à l'Assemblée pour modifier le Préambule de la Constitution. L'objet serait de faire entrer dans le bloc de constitutionnalité une Charte du numérique, à l'image de l'intégration en 2005 au Préambule de la Charte de l'environnement de 2004.

Cela atteste du caractère politique acquis par la transformation numérique et l'intelligence artificielle au sein de la démocratie. En 2017, le Conseil d'État consacrait son rapport annuel à la manière dont l'État devait traiter les plateformes numériques.

La transformation numérique initiée à la fin des années 1980 peut être comprise comme une évolution des technologies de l'information et de la communication dans un mouvement de numérisation qui a pratiquement aboli les frontières et réduit les temps d'échanges par des réseaux décentralisés. L'intelligence artificielle est une nouvelle étape du processus de numérisation puisque des algorithmes sont mobilisés pour traiter les flux de données produites par les utilisateurs du réseau, qui en ont généré en 2014 plus que durant toute l'histoire. Ce traitement des données est un processus de décision, désigné comme étant de l'intelligence artificielle. A horizon 2030, la puissance de calcul des ordinateurs devrait permettre à cette intelligence (IA) de dépasser les capacités du cerveau humain. Ce moment est décrit comme étant celui de la singularité de l'IA.

Une fois la singularité atteinte, l'IA pourrait se poser en rivale du mode de décision collectif qu'est la démocratie. Le pouvoir détenu par le peuple est la source de la légitimité des gouvernements des États. Le service public est l'ensemble des services assurés par l'État, en premier lieu la sécurité selon la théorie du Léviathan de Hobbes, enrichi après 1945 par le développement de l'État-providence.

Une définition synthétique du service public peut être trouvée dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui proclame comme « particulièrement nécessaire à notre

temps les principes politiques, économiques et sociaux ci-après : (...) Alinéa 10 : La Nation garantit à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Le service public rassemble les services qui permettent l'application du dixième alinéa du Préambule de 1946.

L'ingérence des réseaux sociaux dans les processus électoraux comme le développement de la justice prédictive sont autant d'exemples de transformations numériques de la démocratie et du service public, qui s'ils venaient à en modifier la nature, pourraient emporter d'importants risques pour les citoyens. Chaque individu produisant des données différentes serait structurellement inégal face à une intelligence artificielle agrégatrice de toutes les données, la notion de citoyens égaux et de démocratie se trouvant bouleversée.

Comment profiter des avantages de la transformation numérique et de l'intelligence artificielle tout en se prémunissant des risques que celles-ci emportent si elles venaient à changer la nature de la démocratie et du service public ?

La transformation numérique radicalise la démocratie sans changer la nature du service public là où l'intelligence artificielle pourrait structurellement modifier la notion de citoyen et de gouvernement (I). C'est pourquoi le développement sans contrôle démocratique de la transformation numérique et de l'intelligence artificielle risque de conduire à la disparition de l'État, ce qui implique que ce contrôle soit institué pour que la transformation numérique serve au mieux la démocratie et le service public sans les dénaturer (II).

La transformation numérique radicalise la démocratie sans changer la nature du service public là où l'IA pourrait structurellement modifier la notion de citoyen et de gouvernement.

Par l'accélération de l'échange d'informations et la plus grande transparence des communications qu'elle induit, la transformation numérique radicalise la démocratie et provoque la mutation du service public sans en changer la nature. A la source de la transformation numérique se trouve une idéologie libertarienne qui cherche à abolir les frontières pour instaurer une démocratie directe.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication se sont rapidement développées dans les années 1980. Visible partout sauf dans les statistiques de la croissance d'après le paradoxe de Solow énoncé en 1986, la transformation numérique commence avec le développement de l'ordinateur personnel et la naissance de l'Internet. Projet porté par la DARPA aux États-Unis et enrichi par les travaux de l'inventeur du protocole d'échanges de xxx décentralisé, Nicolas Poussin xxx, chercheur français, l'internet véhicule rapidement une idéologie libertarienne. Comme l'atteste les premiers forums d'échanges, articles dans Wired ou encore la déclaration d'indépendance de l'Internet à l'orée des années 2000, l'ambition est d'abolir les frontières pour une communication se passant de l'État.

Ce processus s'est trouvé radicalisé au cours des années 2000, certains cherchant à établir une démocratie plus directe, l'élection d'Obama en 2008 était facilitée par la collecte de micro-dons via le logiciel Nation-builder, tandis que certains états se saisissent de l'anonymité offerte par Internet et les réseaux sociaux pour influencer les résultats d'élections démocratiques, comme le montre l'ingérence russe dans l'élection américaine en 2016. Ainsi, la transformation numérique rapproche la démocratie du modèle décrit par Platon dans La République. Cette démocratie est certes plus directe mais empreinte des défauts qui tendent à la transformer en tyrannie puisque l'information tend à être masquée par sa popularité. Il ne s'agit donc pas d'un changement de nature de la démocratie mais d'une amplification de ses défauts et la volonté implicite du réseau décentralisé de contester le caractère représentatif des démocraties pour lui préférer la démocratie directe des usagers du réseau.

Pensé pour garantir le développement de l'individu, le service public subit là des transformations inhérentes à sa nature. L'accès aux nouvelles technologies de l'information est devenu une condition essentielle de la vie en collectivité de l'individu. C'est la raison pour laquelle le service public doit protéger et garantir l'accès à de telles technologies. En 2009, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision sur la loi HADOPI a reconnu l'accès à Internet comme une liberté fondamentale de l'individu. De même, dans les zones frappées par la fracture numérique, les collectivités sont autorisées à assurer elles-mêmes l'accès à Internet par des réseaux d'initiative publique à défaut d'une offre privée pour développer l'accès au haut débit.

Les citoyens sont désormais maîtres de leur usage de l'Internet comme le décrivent Nicolas Colin et Henri Verdier dans L'âge de la multitude et le service public doit s'adapter à ces nouvelles demandes. Cette transformation numérique ne vient pas pour autant changer la nature du service public puisque dès 1923, les *lois de Rolland* du service public font de la mutabilité une valeur fondamentale du service public aux cotés de la liberté d'accès, de l'égalité face à celui-ci et de sa neutralité. Le rapport annuel 2017 du Conseil d'État est introduit par le récit de la disparition de « Bison futé » comme service public national, celui-ci se voyant remplacé par l'initiative privée ou collective de la multitude pour développer des services plus efficaces comme Coyotes ou Waze. Le service public change mais sa nature n'est pas modifiée. Pour autant le principe libertaire à l'origine de la transformation numérique est à la source d'une transformation silencieuse qui emporte des risques pour la nature de la démocratie et du service public.

La transformation silencieuse induite par la numérisation des échanges se révèle avec l'intelligence artificielle et une fois la singularité atteinte, la nature de la démocratie peut être bouleversée car transformant la notion de citoyen. La transformation numérique induit une transformation silencieuse qui préfigure le développement d'une gouvernance par les nombres. Dans son ouvrage éponyme, François Jullien décrit La transformation silencieuse comme un phénomène invisible jusqu'à ce que ses effets ne se fassent sentir sous la forme d'un évènement choc qui fait comprendre le passage d'un état à un autre. La vieillesse est prise comme exemple. Jullien attribue l'incapacité des sociétés occidentales à saisir les signaux faibles du changement, là où les sociétés orientales perçoivent mieux ces transitions. Une transformation silencieuse de même type est à l'œuvre avec la transformation numérique.

Dans son ouvrage La Gouvernance par les nombres, le sociologue du travail Alain Supiot montre comment la révolution numérique instaure un changement de paradigme logique pouvant modifier la nature de la démocratie. Se détournant de l'esprit de Philadelphie, symbole international de l'État-Providence au sein de l'Organisation internationale du travail, la révolution numérique imposerait une gouvernance par les nombres.

La légitimité de la décision publique ne résidant plus dans le choix collectif mais dans la donnée par un raisonnement promouvant l'efficacité. Dans L'État du droit administratif (2011), Jacques Caillosse montre comment la notion d'efficacité fait primer une conception d'efficience financière sur celle de l'effectivité d'un service. En adoptant la position d'une gouvernance par les nombres et plus d'un gouvernement par la loi, la transformation numérique changera la nature de la démocratie, changement qui serait particulièrement visible en cas de déploiement d'une intelligence artificielle pour orienter certaines décisions publiques.

L'intelligence artificielle, pensée comme supérieure aux citoyens les discrimine ainsi doublement, mettant un terme au principe d'égalité. A la fin de son ouvrage, Alain Supiot postule qu'avant la fin du siècle, il est fort possible qu'une intelligence artificielle remporte une

élection. L'IA est présentée comme l'expert capable de répondre aux problèmes du public. Dans son ouvrage Le Public et ses problèmes, publié dans les années 30, John Dewey identifie que l'incapacité du public à identifier son intérêt collectif est quelque peu remédié par l'intervention d'experts qui eux-mêmes souffrent d'importants problèmes de légitimité et de crédibilité. L'intervention d'une IA pour se substituer à l'expert semble résoudre nombre de problèmes exposés par Dewey mais en pose de nouveaux. Puisque l'IA manipule des probabilités, celle-ci semble de prime abord imperméable à toute accusation de subjectivité, la gouvernance par les nombres fondant sa légitimité dans les recherches scientifiques qui accompagnent la construction du code. L'IA apparaît comme un expert apte à répondre aux problèmes politiques des citoyens. Cependant, celle-ci modifie la notion de citoyens d'une double manière. Premièrement, l'IA ayant accès à toutes les données et seule capable de les appréhender une fois le cap de la singularité passé, le poids d'une décision majoritaire démocratiquement semblera faiblement fondé face à l'affirmation d'une IA.

Deuxièmement, l'IA possédant nombre de données sur les citoyens, ceux-ci sont facilement discriminés et ne sont donc plus égaux. Les prémices d'un tel classement des personnes peuvent être observées dans le score social attribué aux habitants chinois qui permettra de leur accorder, ou non, l'accès à certains services publics. Certaines séries d'anticipation poussent la logique de la notation généralisée jusqu'au bout et montrent des sociétés dystopiques où des classes de citoyens ont accès à différents services publics en fonction de leur score, Black Mirror, Saison 3 épisode 1.

Substituant aux gouvernements légitimés par la loi une gouvernance légitimée par les nombres, la transformation numérique et l'intelligence artificielle risquent de changer la nature du citoyen et par conséquent celle de la démocratie.

Le développement sans aucun contrôle démocratique de la transformation numérique et de l'intelligence artificielle risque de conduire à la disparition de l'État, ce qui implique que ce contrôle soit institué pour que la transformation numérique serve au mieux le service public et la démocratie sans les dénaturer.

Poussées à leur terme, la transformation numérique et l'intelligence artificielle substitueraient à l'État et à son gouvernement élu démocratiquement une suite d'algorithmes prédictifs paramétrés par des acteurs privés faisant peu à peu disparaître démocratie et service public. En vidant toute question publique de ses aspects politiques, l'intelligence artificielle risque de faire disparaître démocratie et service public.

La Commission nationale informatique et liberté (CNIL) instaurée par la loi du 6 janvier 1978 a publié début 2018 un rapport sur les dangers éthiques de l'intelligence artificielle. Elle y montre qu'il est essentiel de former à l'éthique et à la déontologie les développeurs d'algorithmes de machines apprenantes, machine learning, pour que l'intelligence artificielle ne change pas la nature de la démocratie au point de la faire disparaître. Le vote ne serait pas supprimé mais le pouvoir ôté des mains du peuple pour reposer dans ceux d'une intelligence artificielle qui prendrait l'essentiel des décisions publiques en autorisant ou non l'adoption d'une loi. Certains économistes comme Laurence Ball en 1996 proposait qu'après l'indépendance des banques centrales, des comités de politique budgétaire indépendants soient instaurés pour contrôler les décisions des gouvernements. Des intelligences artificielles peuvent guider la décision de ces comités. A terme, toute décision serait vidée de son contenu politique et endossée par l'intelligence artificielle.

Cette modification de la nature de la démocratie par la disqualification de la souveraineté des citoyens puis du caractère politique des décisions provoquerait sa disparition, entraînant celle des services publics. Le service public est garanti par la nation, or aujourd'hui, dans certains pays comme l'Inde, certains services publics sont peu à peu endossés par des acteurs de la transformation numérique. Facebook ou encore Apple ont passé des contrats pour assurer des services dans le domaine de la santé ou de l'éducation, domaines réservés du service public en France. Or ces compagnies à but lucratif ne cherchent pas à garantir les conditions du développement des individus mais à développer des marchés captifs. Le produit est d'abord gratuit, puis une fois le monopole acquis, il sera possible d'augmenter les prix en discriminant les citoyens selon les données collectées. En se substituant à la nation pour les assurer, les sociétés actrices des transformations numériques pourraient faire disparaître le service public après en avoir changé la nature par la discrimination des citoyens pour leurs données.

La transformation numérique reste fondée sur des algorithmes et des données, l'IA souffre donc de biais acquis et un contrôle politique de ces données et de la construction reste légitime. L'IA fonctionne à partir d'algorithmes qui peuvent être volontairement ou involontairement biaisés par ses concepteurs. Pire encore, les jeux de données utilisés pour éduquer l'IA peuvent eux-mêmes contenir des erreurs. Google et Ikea l'ont appris à leur dépens lorsque leurs algorithmes de reconnaissance d'objets dans des photos ont commencé à attacher le mot gorille à des personnes de couleur pour Google ou lorsque la femme était désignée comme ayant « sa place dans la cuisine » pour Ikea qui avait instruit son algorithme à partir de photos de catalogues où les mannequins qui posaient en cuisine étaient de femmes. Les stéréotypes racistes ou sexistes sont ainsi décuplés par une IA qui acquiert les biais d'un jeu de donnée sur lequel elle se base.

L'émergence d'un contrôle collectif sur les données que pourront utiliser les IA et qui sont produites mais aussi l'exigence de transparence des algorithmes conçus semble essentiel. L'IA reste donc pour l'instant un mode de décision plus biaisé que la démocratie. Afin d'éviter que la démocratie ou les services publics ne soient dénaturés, la politisation de l'origine des données et des algorithmes est nécessaire. La revue Pouvoirs d'avril 2018 titrait sur la « Datacratie », une démocratie où les citoyens décideraient collectivement de la direction prise par la transformation numérique. Plutôt que de changer la nature de la démocratie et du service public, la transformation numérique et l'IA doivent devenir éléments de la discussion publique.

Transformation publique et intelligence artificielle doivent alimenter le fonctionnement de la démocratie et permettre la modernisation des services publics sous contrôle citoyen. Les modalités d'exercice de la démocratie et du service public peuvent être enrichies de la transformation numérique et de l'IA à condition d'en assurer la transparence. Ainsi, le processus démocratique peut évoluer pour intégrer la transition numérique. Par exemple, la consultation publique pour l'écriture de la loi pour une République Numérique a permis sa co-construction avec les citoyens. Des dispositifs locaux comme « dans ma rue » à Paris permettent aux citoyens de signaler les problèmes de voirie à la mairie et avec le budget participatif sont autant de moyens d'enrichir la démocratie et le service public à l'aide du numérique.

La loi pour une République Numérique a également été l'occasion d'efforts de transparence. Tous les algorithmes publics doivent être consultables et les données publiques sont désormais ouvertes et être accessibles dans un format réutilisable. Cette démarche de transparence s'inscrit dans la démarche internationale de la France qui a intégré en 2014 le partenariat mondial pour un gouvernement ouvert avant d'en prendre la présidence en 2016

et de proposer deux plans d'action pour l'ouverture de ses données. Enfin, afin de promouvoir une transformation numérique respectueuse des droits des citoyens, la France s'est engagée au sein de l'Union européenne pour la neutralité du net et de la protection des données des citoyens. En effet, en 2016, l'accord passé entre la Commission européenne et les États-Unis pour l'échange de données, Safe Harbor, a été jugé illégal par la Cour de justice de l'Union dans l'affaire Max Schrems c / Irlande. Un nouvel accord d'échanges de données, plus protecteur des droits des citoyens européens, Privacy Shield, a été adopté. Un règlement général à la protection des données a été pris et est entré en vigueur au 25 mai 2018. C'est au niveau européen qu'il sera possible d'imposer une conception de la transformation numérique protectrice de la démocratie et du service public dans le vaste espace globalisé qu'est Internet.

Tous les avantages de la transformation numérique et de l'IA ne seront accessibles qu'à condition que les citoyens soient correctement formés à en débattre, on parle de literacy ou littératie numérique et que soit mis fin à la fracture numérique. L'école doit être le lieu d'apprentissage et de l'usage de l'outil numérique. Comme le préconise le rapport sur l'IA du détenteur de la médaille Fields et député de La République en Marche Cédric Villani, les centres régionaux d'orientation pourraient devenir des laboratoires des transformations numériques, permettant à un large public scolaire de découvrir les dernières innovations en termes de réalité virtuelle, de réalité augmentée et d'IA. De plus, il est nécessaire que les citoyens soient formés à un usage sain et raisonné des nouvelles technologies. C'est le rôle de l'école d'appréhender cette transformation des compétences nécessaires pour évoluer dans le monde du travail. C'est la raison pour laquelle l'interdiction de l'usage du téléphone portable dans l'enceinte de l'école semble contre-intuitive, les proviseurs pourront néanmoins les autoriser au cas par cas.

La fracture numérique du territoire devrait être comblée en 2025 grâce au plan France Très haut débit. Cependant, le service public devra non seulement venir en aide de ceux qui peinent à utiliser les outils numériques mais aussi donner les moyens à ceux qui refusent de s'en servir de continuer à participer à la vie publique. Enfin, le modèle européen de la transformation numérique pourra être complété par l'action des régulateurs indépendants comme la CNIL ou encore l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) dont les présidents sont tous deux à la tête des instances qui réunissent leurs 27 partenaires européens. Ces autorités permettront de garantir la sécurité des données mais aussi la souveraineté des États, à l'image de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

*** **

Il faut répondre par l'affirmative à la question posée, la transformation numérique et l'IA pourraient changer la nature de la démocratie et du service public pour y substituer une gouvernance par les nombres de services privés.

Pour autant, ces risques ne doivent pas conduire la démocratie et le service public à se détourner des avantages de la transformation numérique et de l'intelligence artificielle. A condition d'un contrôle démocratique fort et donc d'une formation à la littératie numérique des citoyens, transformation numérique et IA pourraient rendre plus légitimes la démocratie et le service public.

La transformation peut servir la démocratie et le service public, il faut pour autant veiller à ce que celle-ci ne change pas la nature de ce que Winston Churchill décrivait comme le moins mauvais des régimes politiques.