

Action publique datacentrique-algorithmique : explorer les controverses

Le datamining et l'intelligence artificielle se présentent comme le nouveau grand récit des sociétés performatives et comme une caractéristique des « sociétés de veille » ainsi que de l'hégémonie marketing. L'action publique n'y échappe pas et cela doit être politiquement discuté.

Par Maryse Carmès

Nous savons combien sont noués « forme de pouvoir » et « impérium statistique », combien la fabrication de la valeur, de l'économie-monde, des collectifs, de nos modes d'existence, se réalise par la mathématisation des relations, les régimes d'interfaces et la prolifération des applications qui les accompagnent. Les données sont depuis longtemps des acteurs majeurs de la construction des politiques publiques. Elles agissent au cœur des processus décisionnels, de la sémiotisation des pratiques, des stratégies, des « intelligences collectives ». Les données et les programmes publics qui en promeuvent actuellement l'exploitation s'inscrivent dans une continuité de l'alliance entre raison statistique et émergence de l'État-nation.

Or, à mesure que se déploient la perspective datacentrique et le médium algorithmique dans le domaine de la gouvernance des hommes et des territoires, la discussion politique devrait s'intensifier. L'innovation publique est inséparable de controverses (mêmes locales) qui sont autant de processus de construction de sens et d'explication des processus d'innovation.

Pour nombre de sujets, les traitements à base de données et d'algorithmes tendent à se présenter non comme un projet politique, mais comme le prolongement « ordinaire » de l'action administrative. Les données (ouvertes et/ou massives) et l'automatisation (partielle ou totale) de certaines actions, analyses, restitutions, gestions s'appliquent à un nombre croissant de domaines. Par exemple, selon le rapport de l'administrateur général des données « Les données au service de la transformation de l'action publique » remis au

Premier ministre en janvier 2016, « *la détection des immeubles énergivores ; la réduction des temps d'attente aux urgences ; le ciblage des contrôles douaniers ; l'optimisation du fonctionnement des feux de circulation pour désengorger et dépolluer les centres-villes ; la négociation des achats d'électricité en anticipant et en contrôlant les pics de consommation* ». D'autres applications sont également prometteuses, telle que l'épidémiologie, la médecine individualisée dite de précision.

En certains domaines, cette orientation ne souffre pas la discussion, mais pour d'autres, la controverse ne cesse de s'amplifier. APB-Parcoursup fut un accélérateur de l'intéressement des Français au couplage action publique-algorithmique. De même, se pose la question des rapports de substitution entre IA et emploi des fonctionnaires, de la convergence des bases de données (un porte-monnaie électronique suffisamment « intelligent » pour vous refuser des dépenses sur des biens « non autorisés »), de la propriété des données produites à partir d'une agriculture liée à l'internet des objets. Il s'agit de voir encore comment pourraient s'accroître l'accroissement des inégalités et l'assignation des pauvres à leur condition, comme décrit par Virginia Eubanks dans son ouvrage *Automating inequality : How high-tech tools profile, police, and punish the poor*.

Trop souvent, l'action publique « datacentrique » reste cantonnée à une question d'ingénierie, c'est-à-dire à une question d'allocation de moyens techniques ou humains et d'efficacité des procédures. C'est avec la même vision que tendent à s'imposer les logiques probabilistes, le modèle prédictif, agissant au cœur des sociétés de contrôle et de « sous-veillance » (Jean-Gabriel Ganascia). Cette mobilisation continue et plus intensive des statistiques était déjà vue également par Bernard E. Harcourt comme l'une des conditions du remplacement de « l'État Providence » par un « État gestionnaire » ou un « État ingénieur ». Le décideur public se trouverait alors libéré de toute la lourdeur d'un « projet politique ».

En appui du *big data*, l'action publique, où la légitimation par la puissance est centrale, tendra même à s'instaurer comme une pratique « scientifique ». Et ce à l'identique d'une police prédictive et d'une justice prédictive décrite dans les travaux de Harcourt : la logique retenue (bien connue du monde des assurances et de la finance) relève de l'approche actuarielle de la décision, fondée sur l'analyse des risques. La décision concernée pouvant être l'élaboration d'un diagnostic (porté sur un état passé et actuel) et d'une prédiction

(pronostic d'un état futur). Ainsi, la délégation de la décision de justice aux méthodes actuarielles substitue au jugement et à l'analyse le déterminisme statistique, avec toutes les critiques sociales que l'on peut imaginer.

Par ailleurs, selon certains prestataires d'applications, les décisions pourraient à terme se prendre de manière automatique et avec « effet instantané » : l'idée, par exemple, d'un *algo-trading* – dispositif automatisant la saisie des ordres de bourses, l'algorithme « décidant » de la gestion de ceux-ci (prix, ouverture/fermeture, etc.) – appliqué à la *smart city* ne cesse de se diffuser. Voilà comment les politiques délaisseraient la gouvernance et la prise en compte des causes, démarche bien plus risquée et incertaine, pour une gestion des effets par des équipements de bio/psycho-pouvoirs, *via* des capteurs identifiant les déviances comportementales.

Pour d'autres encore, il suffirait de rentrer le raisonnement du décideur dans le programme, c'est-à-dire « d'explicitier les variables et les inférences », d'introduire des raisonnements spécifiques « au cœur des algorithmes » ! Il s'agit de l'une des incarnations de ce que Tim O'Reilly désigne par l'expression « *réglementation algorithmique* », et contre laquelle Evgeny Morozov nous alerte. De quoi ce désir de *data* et de prédiction est-il le symptôme ? Est-ce l'expression de la nécessité « *du contrôle anticipé des figures de l'imprévu* » et d'un « *fantasme technocratique* », de l'obsession du risque et de la baisse de tolérance vis-à-vis de ce dernier, de la transformation du couple électeur-élu en un couple usager (consommateur)-producteur de services publics ? Sans doute tout cela à la fois.

Le rapport de Cédric Villani a insisté sur la nécessité de poser un cadre éthique sur l'IA. De même, la déclaration de Montréal sur l'intelligence artificielle responsable rappelle comment il convient ici de se défaire des mots d'ordre et slogans fonctionnant tels « des embrayeurs » de modèles d'action non interrogés (« action publique datadriven », « villes augmentées » etc.). Max Dauchet, président de la Commission de réflexion sur l'éthique de la recherche en sciences et technologies du numérique (Cerna) de l'Alliance des sciences et technologies du numérique (Allistene) indiquait en 2017 : « *On entend toujours dire que l'on veut des algorithmes sûrs, loyaux, transparents, explicables, compréhensibles, évaluables, équitables, non discriminants, et respectant la diversité. Qu'attend-on par ailleurs d'un État, d'une administration, et au-delà d'une collectivité, territoriale ou autre ? Qu'ils soient sûrs,*

*loyaux, transparents, explicables, compréhensibles, évaluables, équitables, non discriminants, et qu'ils respectent la diversité. Finalement, on attend des objets que l'on crée les mêmes propriétés que l'on se prête à soi-même. Ces éléments sont très importants, car ils constituent les ingrédients de la confiance, pilier de tout système social ».*¹

En résumé, quels sont les débats qui s'expriment déjà et qui ne cesseront de se relancer ?

- **L'évolution de la fabrique des politiques publiques.** Selon la conception de la chercheuse américaine Anne-Marie Slaughter, *public problem solving* et *policy making* deviennent synonymes. Plusieurs nouvelles approches s'expriment, cohabitent ou s'affrontent avec les modèles hérités. Orientée individu-citoyen : mettre les individus ayant des besoins et des capacités au centre des programmes et des politiques (conception centrée sur l'Homme) ; orientée expérimentation : commencer à petite échelle et privilégier les solutions locales, tester des idées et des concepts, passer à la contractualisation modulaire et expérimenter avant le déploiement national (changement d'échelle) ; orientée « données » : exploiter les données pour évaluer les problèmes, accompagner les progrès et évaluer ce qui fonctionne ; orientée scalabilité : tenir compte des échelles, évaluer et planifier la manière d'étendre l'impact et de varier les échelles.

-**Le défi des enclosures.** Non exclusif au domaine de l'action publique, le mouvement « Open data » peut être vu comme un ensemble de processus qui convergent vers un objectif et un mode opératoire communs : la dissémination et l'utilisation de ressources informationnelles, indépendamment de leur contexte de production d'origine. Cela impliquant le libre accès aux données et l'absence d'enclosures² qui en limiteraient la réexploitation – enclosures qui peuvent être de nature technique, commerciale, juridique, cognitive et politique. Sur le plan économique par exemple, Cédric Villani invoque la nécessité de nouveaux modes de production, de collaboration et de gouvernance sur les données, par la constitution de « communs de la donnée » de manière à ce que celles-ci ne bénéficient plus seulement aux grands acteurs du numérique. L'État et les territoires pouvant ici jouer un rôle de « tiers de

¹ Les algorithmes au service de l'action publique : le cas du portail admission post-bac Rapport n° 305 (2017-2018) de MM. Cédric VILLANI, député et Gérard LONGUET, sénateur, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 15 février 2018 <https://www.senat.fr/rap/r17-305/r17-305.html>

² Enclosure : terme issu de l'approche des Communs, désignant des empêchements, des contraintes (Coriat, 2015)

confiance » (voir par exemple la fabrique des mobilités), mais des approches polycentriques sont également possibles (acteurs associatifs ou autres collectifs).

- **La confiance.** Cette fabrique de la confiance implique donc un nombre de parties prenantes et de dispositifs spécifiques. Sur les algorithmes et les données publiques, peuvent se renforcer des actions visant à expliquer, à rendre compte et à délibérer. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) encadre une large part des algorithmes, mais ceux ne traitant pas de données à caractère personnel ne sont pas de son ressort direct. Le RGPD a étendu la loi « Informatique et Libertés » et les principes fondamentaux s'appliquent : principe de finalité, de proportionnalité, de sécurité, de durée de conservation limitée des données, de droit des personnes, de consentement, de redevabilité. Droit et code informatique sont ainsi intimement liés (cf Lawrence Lessig, professeur de droit à Harvard et sa fameuse formule : « *Code is law* »). La loi pour une République numérique a imposé l'« ouverture » de certains algorithmes, or on voit bien ici les difficultés à se saisir du « code » et à expliciter les logiques sous-jacentes, les décisions, les modèles, qui ont présidé à la conception d'un programme.

- **Le renforcement des capacités civic-socio tech, la « datalittératie ».** L'acceptabilité sociale implique également une accentuation des compétences « data ». Cette littératie des données englobe les compétences instrumentales (manipuler des interfaces), comportementales (collaboration en ligne, interactions) cognitives (créer, concevoir, modifier), réflexives (filtrage, catégorisation, modélisation, raisonnement, interprétation, délibération...). Mais, il convient également d'envisager l'avenir de moyens « distribués », à large échelle, d'exploitation et d'interprétation. À l'occasion de la discussion sur les données numériques recueillies lors du Grand Débat, Serge Abiteboul, Gilles Dowek, le Grico et d'autres chercheurs ont rappelé cette nécessité de penser les opportunités et limites de l'analyse automatisée des corpus et de l'instauration à renforcer de moyens de re-exploitation intelligente, facilitatrice, de ces derniers à partir de plates-formes « CivicSocio-tech ».

- **L'intéressement.** Sans problèmes, sans conflits, sans affaires, le public n'existe pas. Pour sortir du « public fantôme » (Lippmann), pour que les citoyens se sentent concernés, il faut nourrir le problème. Interpeller, pour qu'il y ait un intérêt (combien de citoyens connaissent

les approches *open data* de leur collectivité ?). À notre sens donc, la question de la gouvernance des données et de leurs traitements pour l'action publique est une question qui doit être politiquement ouverte, c'est-à-dire ne pas être du seul ressort de l'État. Cette gouvernance nécessite une analyse des conditions de production (pour Bruno Latour, les données sont à considérer comme des « obtenues ») et de capture des données (y compris des infrastructures techniques sur lesquelles cela repose), des méthodes de traitement et d'interprétation des données (de manière distribuée et décentralisée), de conservation et d'enrichissement de celles-ci, des fins pour lesquelles ces approches sont mobilisées. Elle implique non seulement la question dite du contrôle démocratique sur l'ensemble de ces actions, mais aussi la discussion de l'action publique elle-même, de la fabrique du droit et de son évolution. Décrire les médiations algorithmiques suppose également que soient examinées avec les mêmes impératifs les futures pratiques de la *blockchain*, et d'envisager à ce titre, les effets plus ou moins disruptifs, concurrentiels de la *holochain*³ par rapport aux modes de gestion des économies politiques et des modes administratifs prévalant. Sous ces conditions encore, il s'agit d'aller bien au-delà de la description pour nourrir l'interpellation démocratique et la compréhension des conflits entre moyens de pilotages sémiotiques, formes de gouvernementalité.

Maryse Carmès

Présentation auteur :

Maryse Carmès est maître de conférences en sciences de l'information communication au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam). Elle est chercheuse au laboratoire Dicen IDF. Ses travaux portent sur l'instauration des politiques numériques. Cofondatrice avec Jean-Max Noyer du Grico, réseau de recherche sur les devenirs numériques, elle est co-responsable pédagogique au Cnam de cursus sur l'innovation territoriale et les politiques publiques numériques.

³ La Holochain se présente comme un internet alternatif permettant de véritables applications peer-to-peer. La Holochain utilise une structure élaborée à partir des idées de blockchain, mais conçoit pour supprimer ses limitations. Elle est entièrement distribuée et permet l'intégrité des données à un millième du coût des configurations précédentes. Holochain est gratuite et open-source.