

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 13 avril 2021

CDDG(2021)4  
Point 3.1.1 de l'ordre du jour

**COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE  
(CDDG)**

**PROJET D'ETUDE SUR L'IMPACT DE LA TRANSFORMATION  
NUMERIQUE SUR LA DEMOCRATIE ET LA BONNE GOUVERNANCE**

Note du Secrétariat  
établie par la  
Direction générale de la démocratie  
Division de la gouvernance démocratique

---

## Introduction

Selon son mandat pour l'exercice biennal 2020-2021, la tâche spécifique (i) du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) se lit comme suit :

*(i) Sur la base de ses travaux antérieurs sur la démocratie électronique et en tenant compte des résultats de la 129e session du Comité des Ministres à Helsinki, préparer une étude sur l'impact de la transformation numérique, y compris l'intelligence artificielle et la prise de décision automatisée, sur la démocratie et la bonne gouvernance, également en vue de contribuer aux travaux du CAHAI.*

Les travaux préparatoires pour mener à bien cette tâche sont effectués par le groupe de travail sur la démocratie et la technologie (GT-DT). Le présent projet est le résultat de trois réunions du groupe de travail tenues en 2020 ainsi que des examens du Bureau du CDDG et de la réunion plénière du CDDG.

Pour préparer ce projet d'étude, le GT-DT a tenu des auditions avec les experts suivants :

- M.Thorsten Thiel, chef du groupe de recherche, Institut Weizenbaum pour la société en réseau, Berlin, Allemagne, sur la *numérisation et la démocratie*, et
- Mme Gabriela Viale Pereira, Département pour la gouvernance et l'administration électroniques, Université du Danube de Krems, Krems a.d. Donau, Autriche, sur *les villes intelligentes et la bonne gouvernance*
- M. Peter Wolf, International IDEA, sur *le microciblage dans les campagnes politiques : état des débats actuels*
- Mme Ines Mergel, professeur d'administration publique au département de politique et d'administration publique de l'université de Constance sur *la transformation numérique de l'administration publique : meilleures pratiques et tendances et sur la transformation numérique de l'administration publique : meilleures pratiques et tendances*
- M. Hans Kundnani et Mme Marjorie Buchser, Chatham House, sur *l'avenir de la démocratie en Europe : La technologie et l'évolution de la représentation*
- Mme Barbara-Chiara Ubaldi, OCDE, sur *les 12 Principes du gouvernement numérique*

Le chapitre sur la bonne gouvernance est largement basé sur un document d'expert fourni par le professeur Ines Mergel, consultant expert. Mme Mergel a également présenté les principales conclusions de ce document à la plénière du CDDG en novembre 2020.

Un [espace web](#) restreint a été mis en place pour que tous les membres du CDDG puissent avoir accès aux documents de travail du groupe de travail et contribuer à ses activités à distance. Toutes les publications peuvent y être consultées, y compris des documents supplémentaires tels que les présentations des experts, les études de recherche en cours et les contributions mises à disposition par les États membres eux-mêmes.

Lors de sa réunion du 8 février 2021, le groupe de travail a examiné l'avant-projet d'étude et a convenu de certains changements et ajouts. Tout en chargeant le Secrétariat d'introduire ces changements et ajouts, le groupe de travail a approuvé l'étude en substance. A la demande du groupe de travail, le rapporteur sur la démocratie et la technologie a accepté de revoir le projet d'étude avant sa soumission finale au CDDG, en vue d'ajouter un résumé exécutif, de développer davantage les conclusions, de prendre en compte les développements les plus récents et d'assurer la cohérence avec les travaux en cours du Conseil de l'Europe, à savoir les travaux menés au sein du CAHAI. Le groupe de travail a pris note de l'offre de la délégation britannique de soutenir le rapporteur dans la rédaction finale.

Le CDDG est invité à examiner l'étude suivante, en vue de son approbation lors de sa 13e réunion plénière.

## **TABLE DES MATIERES**

### **RESUME**

#### **PARTIE I - QUESTIONS GENERALES**

1. Introduction
2. Définitions
3. Travaux pertinents du Conseil de l'Europe
4. La transformation numérique et les 12 principes de la bonne gouvernance démocratique
5. L'impact de Covid-19

#### **PARTIE II - IMPACT SUR LA DEMOCRATIE**

1. Formes et caractéristiques de la démocratie
2. Un impact différent sur les différentes formes de démocratie
3. Les acteurs de la démocratie : acteurs traditionnels et nouveaux
  - Les partis politiques
  - Nouveau paysage de la société civile
  - Un nouveau rôle pour le secteur privé
4. Impact sur la formation des institutions représentatives
  - Désinformation et désinformation
  - Demandes de vote
  - Le microciblage politique
5. Impact sur la démocratie participative et délibérative
6. Audit démocratique
  - Audit des autorités publiques
  - Surveillance de l'IA

#### **PARTIE III - IMPACT SUR LA BONNE GOUVERNANCE**

1. Démocratie et gouvernance : liens et chevauchements
2. Numérisation de l'administration publique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe
  - 2.1 Stratégies numériques
  - 2.2 Académies numériques
  - 2.3 Types de compétences
  - 2.4 Défis et opportunités pour l'administration publique
  - 2.5 Maturité numérique et préparation à la mise à l'échelle
  - 2.6 Covid-19 comme accélérateur de la transformation numérique
    - Changements dans les méthodes de travail et la prestation de services*
    - Applications de traçage*
    - Initiatives numériques de la société civile*
3. L'intelligence artificielle dans l'administration publique
  - 3.1 Stratégies nationales
  - 3.2 Cartographie de l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le secteur public
  - 3.3 Défis spécifiques liés à la prise de décision algorithmique ou automatisée
  - 3.4 Risques et opportunités de l'utilisation de l'intelligence artificielle
  - 3.5 Conditions pour l'utilisation de l'IA dans l'administration publique

4. La transformation numérique pour renforcer la bonne gouvernance au niveau local et régional

4.1. Villes et régions intelligentes

## **PARTIE V – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LES TRAVAUX FUTURS**

## RESUME

Cette étude explore l'impact de la transformation numérique sur la démocratie et la bonne gouvernance à la lumière des 12 principes de bonne gouvernance démocratique, en mettant en évidence les risques, les opportunités, les facteurs d'atténuation et les facteurs favorables, ainsi qu'en fournissant des exemples tirés de l'expérience des États membres du Conseil de l'Europe.

Plusieurs débats sont en cours sur l'avenir de la démocratie à l'ère numérique. Les médias sociaux ont amplifié la méfiance à l'égard des institutions représentatives et des acteurs politiques traditionnels, notamment en leur reprochant d'être élitistes et de ne pas répondre aux besoins réels de la population. Les individus, cependant, sont désireux de s'engager dans la sphère publique. Les technologies numériques offrent des possibilités supplémentaires d'exprimer cet engagement : les citoyens participent à des conversations, des consultations et des délibérations en ligne, contribuent en ligne à des causes qu'ils soutiennent, y compris financièrement, et partagent leur contribution par le biais de plateformes numériques qui aident à demander des comptes aux institutions publiques.

Les études de cas montrent que, de plus en plus ces dernières années, les formes délibératives de démocratie ont été utilisées pour compléter la démocratie représentative, sans la remplacer mais en contribuant à une plus grande transparence et à l'inclusion du processus de décision publique par les institutions démocratiques, à tous les niveaux de gouvernement. La transformation numérique a offert une nouvelle gamme d'outils pour la démocratie délibérative, contribuant à son utilisation généralisée. La transformation numérique affecte également le paysage politique et la société civile. De nouveaux acteurs de la démocratie sont apparus, tandis que les acteurs traditionnels se sont adaptés à de nouvelles façons de faire campagne et de diffuser leur message. De plus en plus, même si ce n'est pas de la même manière dans tous les États membres, les partis politiques ont recours au microciblage dans les campagnes politiques. Le rapport déplore le manque de transparence et de responsabilité concernant la façon dont les publicités politiques sont diffusées et financées. Davantage de recherches et d'accès aux données sont nécessaires pour comprendre pleinement l'impact du microciblage sur la formation de l'opinion publique.

Les acteurs privés, en particulier les intermédiaires de l'internet et les plateformes de médias sociaux, jouent de plus en plus un rôle central dans la sphère publique, en tant que fournisseurs d'infrastructures, créateurs de contenu et distributeurs. Les grandes entreprises technologiques jouent de plus en plus le rôle de gardiens, en sélectionnant les informations partagées sur les plateformes sociales, en les ciblant sur des publics spécifiques et en ayant potentiellement une influence sur l'opinion publique, le débat politique et, finalement, les résultats électoraux.

Globalement, la technologie numérique permet d'améliorer la qualité de la démocratie en termes de participation, de responsabilité et de réactivité. Dans le même temps, elle augmente le risque de discrimination à l'égard de certaines parties de la société, en raison d'un manque d'accès et/ou de culture numérique qui peut exclure certains citoyens du processus démocratique.

La numérisation peut offrir à l'administration publique de nouveaux canaux pour fournir des services de qualité en ligne. Depuis les années 1950, l'administration publique a fait des efforts importants pour se moderniser, en adoptant progressivement les technologies numériques. La numérisation de l'administration publique est guidée par la volonté politique de fournir de meilleurs services tout en garantissant la rentabilité, mais elle n'est pas exempte de défis : pour être efficaces, les changements doivent être axés sur les

besoins des utilisateurs finaux et s'accompagner du développement de mesures favorables, telles que la formation de la fonction publique et la diversification des profils des ressources humaines. Adopter la transformation numérique, c'est aussi promouvoir un changement culturel dans le travail des fonctionnaires.

L'augmentation de l'utilisation de l'IA et de la prise de décision automatisée dans le secteur public soulève plusieurs questions, parmi lesquelles la responsabilité, la transparence et le risque de discrimination. En l'absence de garanties adéquates, la technologie peut nuire à l'exercice des droits et libertés individuels, par exemple en ce qui concerne la vie privée et la protection des données ou le droit de ne pas faire l'objet de discrimination, quel qu'en soit le motif, y compris la culture ou l'accès au numérique. Il convient de répondre à ces préoccupations pour maximiser l'impact positif de la transformation numérique dans le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. C'est pourquoi il est nécessaire de réglementer l'utilisation de l'IA dans le secteur public afin de protéger les droits individuels et d'éviter des impacts indésirables plus larges sur la société.

Le niveau local offre une plateforme idéale pour introduire de nouvelles pratiques et technologies démocratiques et en tirer des enseignements, compte tenu de sa taille et de sa proximité avec les citoyens. Les exemples de gouvernance des villes intelligentes et de démocratie participative abondent et les informations sur les meilleures pratiques devraient être échangées régulièrement afin de promouvoir l'apprentissage partagé et l'innovation dans ce domaine.

La numérisation du secteur public s'est rapidement accélérée dans le contexte de la pandémie de Covid-19. En effet, la capacité à numériser rapidement les processus et services administratifs a grandement contribué à la résilience de l'action publique, garantissant que les institutions démocratiques pouvaient continuer à fonctionner et les services publics à être fournis. En parallèle, cependant, la numérisation expose la démocratie à de nouveaux risques et influences, et l'administration publique à de nouvelles vulnérabilités aux mains d'acteurs privés et publics hostiles ou ambivalents, qu'il convient d'identifier et de mettre en place des mesures d'atténuation appropriées.

# PARTIE I - QUESTIONS GENERALES

## 1. Introduction

La transformation numérique a un impact sur tous les aspects de la vie, de l'économie au gouvernement, de la géopolitique à la manière dont les gens ordinaires interagissent. Elle se développe à un rythme très rapide, à tel point que l'on a l'impression que certaines technologies, notamment l'intelligence artificielle, pourraient bientôt entraîner un changement révolutionnaire auquel les personnes, les institutions et les sociétés ne sont pas encore pleinement préparées.

Au cours des vingt dernières années, le Conseil de l'Europe a entamé une réflexion sur ces questions, afin d'aider ses États membres à identifier les défis posés par la transformation numérique et à être mieux équipés pour tirer parti des possibilités qu'elle offre.

Par exemple, le Conseil de l'Europe a travaillé sur des questions telles que la démocratie électronique, la gouvernance électronique, la gouvernance de l'internet, l'utilisation de l'intelligence artificielle en droit pénal, la prévention de la discrimination due à des algorithmes biaisés et l'utilisation manipulatrice des médias sociaux dans les campagnes électorales.

Le travail du Conseil de l'Europe dans ce domaine s'est intensifié au cours des deux ou trois dernières années, les mandats étant confiés à différents comités intergouvernementaux pour examiner différents aspects liés à la technologie et à son impact sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

Dans ce contexte, dans son mandat pour 2020-2021, le CDDG a été chargé de rédiger une étude sur l'impact de la transformation numérique, y compris l'intelligence artificielle et la prise de décision automatisée, sur la démocratie et la bonne gouvernance, également en vue de contribuer aux travaux du Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI). Le CAHAI est une structure intergouvernementale ad hoc qui a été mise en place pour examiner la faisabilité et les éléments potentiels d'un cadre juridique pour le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle, basé sur les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.

Jusqu'à présent, l'impact de la transformation numérique sur la démocratie et la bonne gouvernance n'a pas été décrit de manière exhaustive par les institutions universitaires, les groupes de réflexion ou les organisations internationales. Si de nombreux universitaires, experts, organisations et le Conseil de l'Europe lui-même ont examiné l'impact des médias sociaux, de la désinformation et de la désinformation sur le processus électoral, il manque une analyse de l'impact global de la transformation numérique sur la démocratie et la gouvernance sous tous leurs aspects. Sans la prétention d'être exhaustive, l'étude du CDDG aurait donc une valeur ajoutée en soi, étant la première tentative de décrire cet impact de manière exhaustive, en identifiant d'une part les risques et les mesures d'atténuation et, d'autre part, les avantages et les facteurs favorables.

En plus de contribuer aux travaux du CAHAI dans le domaine spécifique de l'intelligence artificielle, l'étude pourrait également aider à identifier certains domaines pour un suivi ultérieur par le Comité des Ministres et/ou le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance.

## 2. Définitions

La **transformation numérique** désigne l'utilisation de technologies, d'outils et d'applications numériques de toute nature : de la numérisation des processus à la chaîne de blocage et à l'intelligence artificielle. Appliquée au gouvernement et à l'administration publique, la transformation numérique permet de nouvelles façons de fonctionner, de s'engager auprès des citoyens et de la société civile en général et de fournir des services au public.

La **numérisation** est la conversion de données ou d'informations de l'analogique au numérique ou au binaire, tandis que la numérisation va au-delà de ce processus, en ouvrant une interaction en ligne efficace.

À ce jour, il n'existe pas de définition unique de l'**intelligence artificielle** acceptée par la communauté scientifique ou convenue par diverses organisations internationales. Le terme, qui fait désormais partie du langage courant, couvre une grande variété de sciences, de théories et de techniques dont le but est de faire en sorte qu'une machine reproduise les capacités cognitives des êtres humains. Il peut donc couvrir toute automatisation résultant de cette technologie, ainsi que des technologies précises telles que l'apprentissage machine ou l'apprentissage profond basé sur les réseaux de neurones. Au cours des discussions, les membres, les participants et les observateurs du CAHAI ont exprimé des points de vue différents sur la nécessité d'une définition de l'IA. Un consensus a toutefois été trouvé sur la nécessité pour le futur cadre juridique du Conseil de l'Europe sur l'IA d'adopter une définition simplifiée et technologiquement neutre de sa finalité, couvrant les pratiques ou les cas d'application où le développement et l'utilisation de systèmes d'IA, ou plus généralement de systèmes décisionnels automatisés, peuvent avoir un impact sur les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, et prenant en compte toutes les implications socio-techniques des systèmes.<sup>1</sup>

Un **algorithme** est une suite finie de règles formelles (opérations logiques, instructions) permettant d'obtenir un résultat à partir d'éléments d'entrée. Cette suite peut faire l'objet d'un processus d'exécution automatisé et s'appuyer sur des modèles conçus par apprentissage machine.

L'**apprentissage machine** permet de construire un modèle mathématique à partir de données, incluant un grand nombre de variables qui ne sont pas connues à l'avance. Les paramètres sont configurés au fur et à mesure d'une phase d'apprentissage, qui utilise des ensembles de données de formation pour trouver des liens et les classer. Les différentes méthodes d'apprentissage machine sont choisies par les concepteurs en fonction de la nature des tâches à effectuer (regroupement, arbre de décision). Ces méthodes sont généralement classées en trois catégories : apprentissage supervisé par l'homme, apprentissage non supervisé et apprentissage non supervisé par renforcement.

---

<sup>1</sup> <https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-etude-de-faisabilite-fr-2787-2531-2514-v-1/1680a1160f>  
*Projet d'étude sur l'impact de la transformation numérique sur la démocratie et la bonne gouvernance*  
 [CDDG(2021)4]

### 3. Travaux pertinents du Conseil de l'Europe

Au cours des vingt dernières années, le Conseil de l'Europe a travaillé sur la transformation numérique et ses conséquences dans les principaux domaines suivants :

- La démocratie électronique (y compris l'administration, le vote et la participation en ligne)
- Médias en ligne et campagnes électorales
- et, plus récemment, l'intelligence artificielle.

Les travaux du Conseil de l'Europe sur la protection des données doivent également être pris en considération car le traitement à grande échelle des données personnelles (y compris le profilage et le ciblage des internautes), qui est une pratique courante pour les plateformes de médias sociaux et les services en ligne, présente de nouvelles menaces pour la liberté d'expression et la vie privée, mais aussi pour la dignité humaine et le respect des groupes vulnérables.

#### 3.1. La démocratie électronique

Le Conseil de l'Europe a été un pionnier dans l'identification des opportunités et des risques que les technologies numériques présentent pour la démocratie et la gouvernance.

Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'e-gouvernance ont débuté avec le **projet intégré** « [Faire fonctionner les institutions démocratiques](#) » (2002-2004). En février 2004, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le mandat du Groupe intersectoriel ad hoc de spécialistes sur la gouvernance électronique (IP1-S-EG). Sur la base de ses travaux, le Comité des ministres a adopté en 2004 [la recommandation Rec\(2004\)15 sur la gouvernance électronique \(« e-gouvernance »\)](#).

Par la suite, le projet « **Bonne gouvernance dans la société de l'information** » (2004 - 2010) s'est concentré sur la manière dont les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) ont affecté la pratique de la démocratie dans les États membres du Conseil de l'Europe. Son principal objectif était de fournir aux gouvernements et aux autres parties prenantes de nouveaux instruments et des outils pratiques dans ce domaine et de promouvoir l'application des instruments existants et des bonnes pratiques politiques innovantes. Le Comité des Ministres a également mis en place une structure spécifique, le Comité ad hoc sur la démocratie électronique (CAHDE, 2006-2008). Ses travaux ont débouché sur le premier instrument juridique international à fixer des normes dans le domaine de la démocratie électronique, la [Recommandation CM/Rec\(2009\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie électronique \(e-democracy\)](#).

Le Conseil de l'Europe est la seule organisation internationale qui a établi des normes intergouvernementales dans le domaine du vote électronique. Le premier texte sur ce sujet a été la recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques pour le vote électronique. Depuis son adoption, la recommandation a fait l'objet de réunions d'examen bisannuelles. En 2014, lorsqu'il est apparu clairement qu'après dix ans, il était nécessaire de mettre à jour la Rec(2004)11, le Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques pour le vote électronique (CAHVE), composé de représentants nommés par les gouvernements des États membres et d'organisations ayant une expérience directe ou des connaissances

spécialisées sur le vote électronique, a été créé et chargé de réviser les normes et de préparer une nouvelle recommandation à la lumière des nouveaux développements dans le domaine des nouvelles technologies et des élections. La [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes relatives au vote électronique](#) vise à harmoniser la mise en œuvre des principes des élections et référendums démocratiques lors de l'utilisation du vote électronique, et à renforcer ainsi la confiance des électeurs dans leurs processus et méthodes de vote respectifs.

La relation entre la démocratie et la technologie a été l'une des priorités du **Forum mondial de la démocratie** (WFD). En 2013, le WFD s'est penché sur ce sujet : « *Recâbler la démocratie : connecter les institutions et les citoyens à l'ère numérique*<sup>2</sup> ». Le Forum a souligné le potentiel des plateformes en ligne, des applications de démocratie électronique et d'autres outils numériques similaires pour permettre la participation et rendre la démocratie plus transparente et plus réactive. Il a également examiné les risques posés par ces outils, notamment en ce qui concerne les questions de vie privée et la fracture numérique. Le Forum a conclu, entre autres, que pour que la démocratie devienne plus forte à l'ère numérique, il est nécessaire d'introduire des garanties et des normes pour les applications de démocratie électronique, d'investir dans la culture numérique et de combler la fracture numérique.

Dans son édition de 2019, le FMD a tenté de répondre à cette question : « *La démocratie est-elle en danger à l'ère de l'information*<sup>3</sup> » ? La façon dont l'information est produite et consommée a remarquablement changé au cours des deux dernières décennies. Les médias traditionnels ont été complétés et parfois même dépassés par les plateformes, les blogs et les médias sociaux. Le Forum a donc soulevé des questions concernant la fiabilité et l'indépendance de l'information et son accessibilité et a abordé des sujets tels que les discours de haine, la sécurité des journalistes, les campagnes de désinformation sur les réseaux sociaux - tous des sujets très pertinents pour le fonctionnement de la démocratie et des structures de gouvernance à l'ère numérique.

### 3.2. Médias sociaux et campagnes électorales

Dans un rapport sur les technologies numériques et les élections, publié en 2019, la Commission de Venise et la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité ont approfondi l'utilisation des médias sociaux et des campagnes électorales.<sup>4</sup> Elles ont souligné comment l'utilisation croissante de « robots » et de « trolls » dans les médias sociaux, ainsi que la diffusion massive de fausses informations, portent gravement atteinte à l'égalité des armes dans la compétition électorale et permettent à des acteurs extérieurs de manipuler le discours public et les préférences de vote des citoyens. En outre, les algorithmes qui régissent les moteurs de recherche et les médias sociaux peuvent favoriser une compréhension partielle et parfois illusoire de la politique et de la démocratie.

<sup>2</sup> <https://www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/2013-forum> et le rapport

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b1783>

<sup>3</sup> <https://www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/forum-2019>

<sup>4</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e)

*Projet d'étude sur l'impact de la transformation numérique sur la démocratie et la bonne gouvernance*  
[CDDG(2021)4]

Par ailleurs, la Déclaration du Comité des ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques - Decl(13/02/2019)<sup>1</sup> aborde également cette question, en soulignant que " 8. *Les outils contemporains d'apprentissage automatique ont la capacité croissante non seulement de prédire des choix, mais aussi d'influencer les émotions et les pensées et de modifier une ligne de conduite anticipée, parfois de manière subliminale* ". *Les dangers pour les sociétés démocratiques qui émanent de la possibilité d'employer une telle capacité pour manipuler et contrôler non seulement les choix économiques mais aussi les comportements sociaux et politiques, ne sont apparus que récemment. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière au pouvoir considérable que les progrès technologiques confèrent à ceux - qu'il s'agisse d'entités publiques ou d'acteurs privés - qui peuvent utiliser ces outils algorithmiques sans surveillance ou contrôle démocratique adéquat.*"

Les travaux dans ce domaine sont en cours : en décembre 2020, la Commission de Venise a adopté les « Principes pour les droits fondamentaux - utilisation conforme des technologies numériques dans les processus électoraux<sup>5</sup> », tandis que le Comité d'experts sur l'environnement et la réforme des médias élabore un projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales.

### 3.3. Intelligence artificielle

Le Conseil de l'Europe s'est montré conscient des menaces et des opportunités associées à **l'intelligence artificielle**, notamment de son potentiel à révolutionner la relation entre l'État, les entreprises et les citoyens.

Dans son rapport de 2019 sur *la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe*, l'ancien Secrétaire Général Thorbjørn Jagland a appelé à une approche stratégique et transversale de l'intelligence artificielle, développée et appliquée conformément aux normes européennes en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit. Par la suite, dans les conclusions de la réunion ministérielle d'Helsinki, le Comité des Ministres a souligné que « *Des mécanismes de contrôle efficaces et des structures de contrôle démocratique concernant la conception, le développement et le déploiement de l'IA doivent être mis en place. Le fonctionnement des processus démocratiques exige un public informé de manière indépendante et l'encouragement de débats ouverts et inclusifs. La sensibilisation du public aux risques et avantages potentiels de l'AI doit être renforcée et les nouvelles compétences et aptitudes nécessaires doivent être développées. Il convient d'encourager la confiance du public dans l'environnement de l'information et les applications de l'IA ; (...) La conception, le développement et le déploiement des outils d'IA doivent faire l'objet d'une évaluation des risques conformément aux principes applicables. Tous les processus automatisés doivent être conçus de manière à ce qu'ils puissent être examinés par un évaluateur humain. Des recours efficaces doivent être mis en place dans le cadre des attributions publiques et privées dans tous les cas où des violations des droits de l'homme sont alléguées. La transparence algorithmique est cruciale pour établir la confiance et garantir la protection des droits<sup>6</sup>* ».

<sup>5</sup> <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282020%29037-e>

<sup>6</sup> <https://rm.coe.int/conclusions-from-the-conference/168093368c>

Suite à la décision de la réunion ministérielle d'Helsinki en mai 2019, le Comité des Ministres a créé le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI).<sup>7</sup> Le CAHAI a pour mandat d'examiner la faisabilité et les éléments potentiels d'un cadre juridique pour le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle, basé sur les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit. Ses travaux devraient être finalisés d'ici la fin 2021.

En avril 2020, le Comité des Ministres a adopté une [recommandation sur les implications des systèmes algorithmiques pour les droits de l'homme](#), publiant un ensemble de lignes directrices appelant les gouvernements à veiller à ce qu'ils ne violent pas les droits de l'homme par leur utilisation, leur développement ou leur acquisition de systèmes algorithmiques.<sup>8</sup>

Etant donné la complexité, la rapidité et l'ampleur du développement algorithmique, les lignes directrices soulignent que les États membres doivent être conscients des répercussions de ces processus sur les droits de l'homme et mettre en place des mécanismes efficaces de gestion des risques. En outre, le développement de certains systèmes devrait être refusé lorsque leur déploiement entraîne des risques élevés de dommages irréversibles ou lorsqu'ils sont si opaques que le contrôle et la surveillance humaine deviennent impraticables.

#### **Documents du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle**

- [Etude de faisabilité](#) sur un cadre juridique pour la conception, le développement et l'application de l'IA basé sur les normes du Conseil de l'Europe, adopté par le CAHAI le 17 décembre 2020
- Secrétariat du CAHAI, Vers une réglementation des systèmes d'IA, 2020
- [Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les incidences des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme - CM/Rec\(2020\)1](#)
- Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques
- [APCE, La nécessité d'une gouvernance démocratique de l'intelligence artificielle \(2020\)](#)
- [APCE, Prévenir la discrimination causée par l'utilisation de l'intelligence artificielle \(2020\)](#)
- [APCE, La justice par algorithme - le rôle de l'intelligence artificielle dans les systèmes de police et de justice pénale \(2020\)](#)
- [APCE, L'intelligence artificielle dans les soins de santé : les défis médicaux, juridiques et éthiques à venir \(2020\)](#)
- [APCE, Intelligence artificielle et marchés du travail : ami ou ennemi ? \(2020\)](#)
- [APCE, Aspects juridiques des véhicules "autonomes" \(2020\)](#)
- Désenvelopper l'AI : 10 mesures pour protéger les droits de l'homme - Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme, mai 2019
- Lignes directrices sur l'intelligence artificielle et la protection des données - T-PD(2019)01

<sup>7</sup> [Webpage of the Council of Europe Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence](#)

<sup>8</sup> [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=09000016809e1154](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016809e1154)

*Projet d'étude sur l'impact de la transformation numérique sur la démocratie et la bonne gouvernance*

[CDDG(2021)4]

- Charte éthique européenne sur l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans les systèmes judiciaires et leur environnement
- Recommandation 2102(2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la convergence technologique, l'intelligence artificielle et les droits de l'homme

### **Biennium 2020-2021 : Travaux du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle**

- Projet de lignes directrices pour les mécanismes de règlement des litiges en ligne (« ODR »), y compris les applications possibles de l'IA dans ces systèmes - CDCJ
- Note de réflexion : Intelligence artificielle et responsabilité pénale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe - le cas des véhicules automatisés - CDPC(2018)14rev
- Une étude sur l'impact de la transformation numérique, y compris l'intelligence artificielle et la prise de décision automatisée, sur la démocratie et la bonne gouvernance est actuellement en cours de rédaction par le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) : Le CDDG élabore des normes sur les nouvelles technologies et les différentes étapes du processus électoral sous la forme d'une recommandation ou de lignes directrices du Comité des ministres - Service Gouvernance démocratique
- Travail de fond pour explorer les risques et les avantages de l'IA (des mesures doivent être prises pour interdire l'utilisation d'algorithmes logiciels à des fins de corruption et l'IA a un grand potentiel pour améliorer l'efficacité des mesures prises pour combattre la corruption, par exemple en étant utilisée dans des enquêtes complexes) - GRECO
- Elaboration d'une recommandation et d'une étude sur les impacts des technologies numériques sur la liberté d'expression - MSI-DIG
- Elaboration d'une recommandation sur la lutte contre les discours de haine - ADI/MSI-DIG
- Projet d'instrument normatif avec des principes directeurs pour la gouvernance des médias et de la communication dans le contexte du nouveau paradigme des médias et de l'information basé sur la distribution de médias sociaux, en tenant compte des risques associés (manipulation de l'opinion publique, manque de confiance du public, désordre de l'information) - MSI-REF
- Normes en matière de politique de la jeunesse et autres réponses institutionnelles aux questions nouvellement apparues concernant les droits des jeunes et la transition vers l'âge adulte, notamment AI - Conseil conjoint sur la jeunesse
- Publication sur la pertinence électronique des arts et de la culture à l'ère de l'intelligence artificielle - Division de la culture et du patrimoine culturel
- Rapport sur l'IA dans l'industrie audiovisuelle - Observatoire européen de l'audiovisuel
- Projet de déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les risques de la prise de décision assistée par ordinateur ou par intelligence artificielle dans le domaine du filet de sécurité sociale

#### **4. La transformation numérique et les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique**

Les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique sont inscrits dans la Stratégie sur l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, approuvée par une décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2008.<sup>9</sup> Elaborés initialement dans l'optique du niveau local, les 12 Principes aident en pratique les autorités publiques à tous les niveaux de gouvernement à améliorer la gouvernance et à renforcer la prestation de services. En tant que tels, les 12 Principes servent d'inspiration et d'orientation aux Etats membres, représentant les valeurs fondamentales de la démocratie européenne et les exigences de la bonne gouvernance démocratique.

##### **Les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique**

1. Elections conformes au droit, représentation et participation justes
2. Réactivité
3. Efficacité et efficience
4. Ouverture et transparence
5. Etat de droit
6. Comportement éthique
7. Compétences et capacités
8. Innovation et ouverture d'esprit face au changement
9. Durabilité et orientation à long terme
10. Gestion financière saine
11. Droits de l'Homme, diversité culturelle et cohésion sociale
12. Obligation de rendre des comptes

Que ce soit dans le domaine de la démocratie ou dans celui du gouvernement et de l'administration publique, lorsque des garanties adéquates sont en place, la technologie peut jouer un rôle essentiel dans le renforcement de la mise en œuvre de tous ces principes, améliorant ainsi la qualité du gouvernement, répondant aux besoins et aux attentes de la population et contribuant en fin de compte à une plus grande confiance dans les institutions publiques.

Malgré les multiples possibilités qu'offrent les technologies numériques pour renforcer la démocratie et la gouvernance, elles peuvent également avoir des effets négatifs sur l'exercice des droits et libertés individuels, par exemple en ce qui concerne la protection de la vie privée et des données, entraîner l'opacité des campagnes électorales et des décisions politiques, affaiblissant ainsi le processus démocratique, et créer des clivages et de nouveaux motifs de discrimination fondés sur la culture numérique ou l'accès à l'internet. Il convient de répondre à ces préoccupations afin de maximiser l'impact positif de la transformation numérique.

<sup>9</sup> 15th session of the Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15-16 October 2007) – Report by the Secretary General  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8)

## 5. L'impact de Covid-19 sur la transformation numérique

La pandémie de Covid-19 a accéléré la transformation numérique dans le secteur public, en particulier dans l'administration publique. Lors des mesures de verrouillage introduites au printemps 2020 pour répondre à la première vague de la pandémie, les États membres du Conseil de l'Europe ont dû trouver de nouveaux moyens de garantir le fonctionnement ininterrompu des institutions clés et de continuer à fournir des services au public.

Ainsi, les procédures bureaucratiques ont été simplifiées et numérisées ; un certain nombre de services au public ont également été numérisés en un temps record ; les fonctionnaires - à tous les niveaux de l'administration - ont été invités à travailler depuis leur domicile ; et un certain nombre d'assemblées élues et d'autres organes se sont réunis par vidéoconférence et ont introduit le vote en ligne, pour ne citer que quelques-unes des mesures qui ont été introduites.

La même tendance s'est produite en dehors de l'administration publique : ne pouvant organiser de rassemblements publics, les partis politiques ont fait campagne en ligne ; de même, les organisations de la société civile se sont mobilisées en ligne.

Cette accélération de la numérisation n'a pas été aussi simple dans tous les États membres du Conseil de l'Europe : certains étaient mieux équipés que d'autres pour introduire les nouvelles mesures, en raison des réglementations juridiques et administratives existantes, de la culture du travail, du niveau de culture numérique et de la disponibilité de l'infrastructure technologique.

Cette étude comprendra des références aux innovations introduites à la suite de la pandémie, même si, à ce stade, il est trop tôt pour savoir dans quelle mesure elles auront un héritage durable. Le CDDG a publié une étude consacrée à la question de la « Gouvernance démocratique et Covid-19<sup>10</sup> » qui met en évidence de manière plus détaillée les tendances et les enseignements tirés.

---

<sup>10</sup> <https://www.coe.int/en/web/good-governance/-/cddg-releases-a-report-on-democratic-governance-and-covid-19->

## PARTIE II - IMPACT SUR LA DEMOCRATIE

### 1. Formes et caractéristiques de la démocratie

Si les démocraties partagent des caractéristiques communes, il n'existe pas de modèle unique de démocratie.

*Résolution des Nations unies sur la promotion et la consolidation de la démocratie (A/RES/62/7)*

Pour comprendre l'impact de la transformation numérique sur la démocratie, il faut d'abord comprendre ce qu'est une démocratie. S'il existe de nombreuses définitions philosophiques et sociologiques de la démocratie, il n'existe pas de définition internationale juridiquement reconnue. La démocratie est communément comprise comme un système dans lequel le gouvernement est exercé par le peuple, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants élus.

Les rapports annuels du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur La situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe fournissent une liste de paramètres qui, malgré les différences et les spécificités, sont des caractéristiques communes aux démocraties. Ces paramètres sont les suivants :

- La séparation des trois branches du pouvoir (exécutif, législatif, judiciaire) ;
- Un système efficace de contrôle et d'équilibre entre les branches du pouvoir, y compris le contrôle parlementaire de l'exécutif ;
- Une répartition équilibrée des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement ;
- Le pluralisme politique (liberté d'expression, liberté d'association et liberté de réunion ; existence d'une série de partis politiques représentant des intérêts et des points de vue différents) ;
- Des élections libres et équitables et une pluralité de formes de participation civile et politique ;
- La règle de la majorité politique dans le respect des droits de la minorité politique ;
- L'Etat de droit, personne n'étant au-dessus de la loi.

En outre, il est souvent fait référence à différentes formes de démocratie. Elles comprennent :

**La démocratie représentative** : un système dans lequel l'électorat élit des représentants pour initier et voter des lois, des politiques et d'autres questions de gouvernement en son nom ;

**La démocratie directe** : un système dans lequel l'électorat prend l'initiative et/ou vote sur des lois, des politiques et d'autres questions de gouvernement ;

**Démocratie délibérative** : système dans lequel la délibération (par consensus ou majorité) est au centre de la prise de décision ;

**La démocratie participative** se réfère à la participation directe des citoyens et de la société civile au sens large, individuellement ou en association, à la prise de décision publique.

Normalement, ces formes coexistent, avec un accent différent sur chacune d'elles selon la tradition et le contexte spécifiques de chaque État membre.

Les universitaires font également référence à d'autres formes de démocratie. L'une des évolutions les plus intéressantes de ces dernières années est la **démocratie aléatoire (ou aléatoire)**, qui repose sur la participation active de citoyens choisis au hasard dans le processus de décision publique, et la **démocratie collaborative**, qui est un terme général désignant la combinaison d'éléments de la démocratie représentative, directe et électronique.

## 2. Un impact différent sur les différentes formes de démocratie

Tous les deux ans, International IDEA publie un rapport sur l'état de la démocratie. Dans son rapport intitulé *Global State of Democracy 2019 : Addressing the Ills, Reviving the Promise*,<sup>11</sup> International IDEA souligne que « *Si les quatre dernières décennies ont vu une expansion remarquable de la démocratie dans toutes les régions du monde, les dernières années ont été marquées par un déclin du tissu des démocraties, tant anciennes que jeunes. (...) L'érosion démocratique se produit dans des cadres et des contextes différents. Les nouvelles démocraties sont souvent faibles et fragiles. Les démocraties plus anciennes luttent pour garantir un développement économique et social équitable et durable. La part des démocraties de qualité diminue et beaucoup d'entre elles sont confrontées à des challengers populistes* ».

En effet, nombreux sont ceux qui affirment que la démocratie libérale est en crise ou a été attaquée. Cependant, il n'y a pas de consensus sur les causes de la crise ni sur le rôle que jouent les technologies numériques par rapport à la crise.

Une étude récente sur « *L'avenir de la démocratie en Europe : Technology and the Evolution of Representation*<sup>12</sup> » de Chatham House soutient que « (...) *la crise de la démocratie libérale ne peut être imputée au développement et à la prévalence de la technologie numérique, comme on l'affirme parfois ou comme on le sous-entend plus souvent. La crise a plutôt des causes plus profondes sur lesquelles il n'y a guère de consensus, les opinions dépendant d'hypothèses normatives sur la démocratie qui sont en fin de compte politiques. Néanmoins, il est clair que la technologie numérique transforme la société, et en particulier la sphère publique, d'une manière qui n'est pas encore totalement comprise* ». L'étude remet en question l'hypothèse selon laquelle les médias sociaux ont amplifié la polarisation et soutient même que l'une des causes de la crise actuelle de la démocratie libérale, du moins en Europe, pourrait être l'absence de polarisation au cours des 20 à 30 dernières années.

<sup>11</sup> <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019>

<sup>12</sup> Hans Kundnani, *The Future of Democracy in Europe. Technology and the Evolution of Representation*, March 2020.  
Projet d'étude sur l'impact de la transformation numérique sur la démocratie et la bonne gouvernance  
[CDDG(2021)4]

Les critiques selon lesquelles la démocratie traverse une crise doivent être nuancées. Certains éléments de la démocratie sont remis en question et perdent du terrain tandis que d'autres acquièrent une plus grande importance. Il est difficile de dire s'il s'agit d'un problème ou d'une évolution de la démocratie. Par exemple, depuis de nombreuses années, les États membres du Conseil de l'Europe sont témoins d'un **désenchantement à l'égard de la démocratie représentative**, qui se traduit par une baisse des taux de participation aux élections et un effondrement du soutien aux partis politiques traditionnels. Dans le même temps, de **nouveaux acteurs et mouvements politiques sont apparus** et de nouvelles formes d'engagement démocratique ont fleuri, donnant **plus de poids aux formes de démocratie directe, participative, délibérative ou collaborative**.

Très souvent, les autorités elles-mêmes ont encouragé le recours à ces nouvelles formes de démocratie pour combler le fossé entre les institutions représentatives et les citoyens, ou pour compenser certaines faiblesses telles que l'absence d'orientation politique claire, le manque de soutien public à certaines réformes ou le manque d'expertise spécifique dans un domaine donné. Ces initiatives ont l'avantage de combiner des approches ascendantes et descendantes : même lorsqu'elles sont initiées par les autorités, elles conduisent à un plus grand engagement des citoyens dans la prise de décision publique et, finalement, elles aboutissent à une plus grande acceptation des politiques finales par le public. De cette façon, elles ne remplacent pas la démocratie représentative mais la complètent.

La transformation numérique n'est pas la cause première de l'importance accrue accordée à ces formes de démocratie, mais elle accompagne et accélère cette tendance en **offrant de nouveaux canaux et de nouvelles possibilités de partage de l'information et d'engagement des citoyens dans l'initiative et la conception de politiques et de lois**.

En ce sens, la technologie peut contribuer à revitaliser la démocratie, à renforcer la participation, l'ouverture, la transparence, l'intégration et la réactivité.

La démocratie n'est pas un système statique. Au contraire, « *Une façon de penser à la crise actuelle est de penser qu'un autre moment est peut-être arrivé qui nécessite l'évolution de la démocratie. En particulier, les citoyens peuvent maintenant exiger une sorte de démocratie plus réactive que le modèle représentatif actuel. La solution n'est donc pas de limiter la démocratie, par exemple en réponse à la menace du populisme perçu, mais de l'approfondir davantage dans ce que Claus Offe a appelé la « démocratisation de la démocratie »<sup>13</sup> ».*

La situation actuelle peut également être interprétée à la lumière de deux approches différentes de la gouvernance démocratique : les modes de gouvernement responsables contre les modes de gouvernement réactifs, ou une approche constitutionnelle contre l'approche populaire. La question ouverte est de savoir où trouver l'équilibre entre ces deux modes, puisque les deux éléments sont importants. **La confiance dans le gouvernement dépend autant de la réponse efficace aux besoins de la population que d'une gouvernance responsable et responsable.**

---

<sup>13</sup> Ibidem

En fait, la confiance dans le gouvernement est cruciale pour assurer le bon fonctionnement du système démocratique. Si le public n'a pas confiance dans la capacité du gouvernement à tenir ses promesses et à gouverner de manière adéquate, les fondements du système démocratique s'érodent. Les États membres doivent donc investir dans des mesures de renforcement de la confiance. Les 12 principes de bonne gouvernance démocratique constituent un bon modèle à cet égard.

Les gouvernements devraient garantir une approche participative significative et l'implication des différentes parties prenantes (de la société civile, du secteur privé, du monde universitaire et des médias) dans les processus décisionnels concernant le déploiement des systèmes d'IA dans le cadre de processus démocratiques.

## Etudes de cas

### **Irlande** : Assemblée des citoyens sur l'égalité des sexes



La création de l'Assemblée des citoyens sur l'égalité des sexes a été approuvée par les deux chambres du Parlement irlandais en juillet 2020. Son but est de soumettre des propositions législatives ou politiques au parlement, en vue d'assurer une égalité effective entre les sexes et de supprimer les obstacles qui font obstacle à cet objectif. La résolution prévoit que l'Assemblée doit être composée de 100 personnes, dont un président nommé par le gouvernement irlandais et 99 citoyens ayant le droit de voter lors d'un référendum, recrutés au niveau national et sélectionnés au hasard conformément aux meilleures pratiques de recrutement, sur les conseils d'experts du secteur, de manière à être largement représentatifs de la société irlandaise. La résolution définit également des sujets spécifiques à examiner par l'Assemblée, des méthodes de travail et la création d'un groupe consultatif d'experts. Les membres du public n'ont pas accès aux réunions, mais les sessions plénières sont diffusées en direct sur [www.citizensassembly.ie](http://www.citizensassembly.ie). L'Irlande a une expérience consolidée dans le domaine des assemblées de citoyens.<sup>14</sup> L'une des spécificités de cette assemblée est que, en raison de la pandémie de Covid-19, ses réunions se déroulent en ligne.

### **Autriche** : E-Participation



Ces dernières années, l'Autriche a déployé un certain nombre d'efforts en matière d'initiatives d'e-participation. Une étape majeure dans le domaine de l'e-démocratie et de l'e-participation a été franchie avec la création d'un nouveau registre électoral central ("Zentrales Wählerregister - ZeWaeR") en 2018. Ce registre contient non seulement les listes électorales des 2 096 municipalités autrichiennes, mais permet également de signer des initiatives publiques à l'échelle nationale à la fois en ligne (avec une signature électronique qualifiée) et dans n'importe quelle municipalité autrichienne.

Un exemple récent de l'utilisation possible d'autres outils d'e-participation a eu lieu dans la ville de Scheibbs, en Basse-Autriche. L'administration de la ville et le Centre fédéral de calcul (BRZ) ont utilisé l'outil d'e-participation sécurisé par blockchain "BRZ eDem" et l'ont combiné avec la technologie de réalité virtuelle afin d'impliquer les citoyens sur une nouvelle plateforme d'e-participation. À la fin de l'année 2019, tous les résidents de Scheibbs ont reçu un jeton. En utilisant ce jeton, les participants pouvaient choisir entre trois conceptions différentes, qu'ils pouvaient expérimenter à l'aide de la technologie de réalité virtuelle. Les choix étaient exprimés de manière anonyme, sans tirer aucune

<sup>14</sup> [Previous Assemblies - The Citizens' Assembly](#)

conclusion sur l'identité des participants. Chaque jeton ne pouvait être utilisé qu'une seule fois.

### **Budgétisation participative au niveau local, Fredrikstad, Norvège**



Depuis 2009, la municipalité de Fredrikstad a organisé trois cycles de budgétisation participative, avec une utilisation mixte des outils de démocratie électronique. Des projets ont été créés de temps en temps au cas par cas. L'objectif était d'inclure en particulier les segments les moins actifs de la société sur le plan politique et de mettre l'accent sur les jeunes, les personnes âgées et les immigrants. La municipalité a décidé du sujet et de la taille du budget, permettant aux citoyens de concevoir différentes suggestions pour le projet proposé et de voter électroniquement sur le sujet à [cette page web](#). Les utilisateurs se sont inscrits en enregistrant leur adresse électronique. La budgétisation participative a également été réalisée hors ligne en invitant les gens à se rendre à un lieu de rencontre central (chapiteau de cirque sur la place) pour manger des plats chauds et en leur demandant de participer à la conception d'une place de ville.

### **Tielt, Belgique : implication des citoyens dans le plan politique pluriannuel**



L'initiative vise à associer les citoyens à l'élaboration du plan politique pluriannuel.

Le choix s'est porté sur une plateforme budgétaire en ligne via le site <http://www.tielt.kiesmee.be/>, sur laquelle le citoyen peut indiquer lequel des douze domaines politiques - allant de la mobilité aux soins en passant par la culture, les sports et le tourisme, etc. - sont vraiment importants pour lui. Tous les domaines politiques sont largement documentés, ce qui permet au citoyen de faire un choix raisonné. Tous les postes reçoivent un montant de base, calculé sur la politique/le budget en cours. Sur la base des priorités du citoyen participant, il est possible d'allouer à chaque fois plus, moins ou autant de fonds à l'un de ces domaines politiques. Le principe du panier d'achat s'applique : tant que l'argent est disponible, plus de fonds peuvent être alloués. Si le budget est insuffisant, les fonds doivent être déplacés. Un dossier décrit pour chaque domaine politique comment le montant de base est actuellement utilisé.

### **Kinrooi, Belgique : municipalité et Centre public d'aide sociale**

Pour poster une idée ou une proposition, le citoyen doit d'abord s'inscrire sur le site. Cela peut se faire avec son adresse électronique, mais aussi avec un compte Facebook ou Google. Une fois connecté, le citoyen peut soumettre son idée ou sa proposition (titre, description, éventuellement photo, etc.). Le processus fournit des points de retour d'information sur ce qui se passera avec les propositions. Le lancement d'une idée ou d'une proposition n'est pas encore une garantie de mise en œuvre.

Partager, c'est se soucier des autres : les citoyens peuvent demander à d'autres citoyens de leur municipalité de voter sur leur idée ou de la soumettre eux-mêmes. Il peut également donner son avis ou voter sur d'autres propositions. Les propositions émanant d'enfants de moins de 13 ans sont également les bienvenues. Mais pour des raisons de confidentialité, ils ne peuvent pas s'inscrire directement. Si des enfants de moins de 13

ans souhaitent participer à cette plateforme électronique, ils peuvent le faire en s'inscrivant auprès d'une personne qui a le droit d'exercer l'autorité parentale sur la personne concernée.

### 3. Les acteurs de la démocratie

Le Conseil de l'Europe a toujours fait référence aux acteurs de la démocratie comme étant tous les individus et institutions impliqués dans le fonctionnement de la démocratie, tels que les autorités publiques, les institutions, les ONG, les citoyens et la société civile dans son ensemble.

**La transformation numérique affecte la manière dont ces acteurs agissent et interagissent.** Elle remodèle la manière dont les citoyens interagissent avec les autorités. La transformation numérique a affecté le fonctionnement de différentes formes de démocratie, ouvrant de nouvelles voies et possibilités : les campagnes pour les assemblées élues se font de plus en plus en ligne ; diverses initiatives citoyennes, y compris les pétitions, sont menées en ligne ; de même, les plateformes de consultation en ligne sont de plus en plus répandues et utilisées également par les autorités publiques.

#### *Les partis politiques*

Ces dernières années, on a assisté à une forte diminution du nombre de membres des partis politiques traditionnels, associée à la montée de nouveaux mouvements et partis politiques qui dépendent fortement des technologies numériques. Il est évident que **la technologie numérique a contribué à revigorer la démocratie, en particulier le rôle des partis politiques.** Les nouveaux partis dits numériques dans divers États membres ont utilisé les technologies numériques pour mobiliser efficacement les citoyens et, dans de nombreux cas, obtenir un soutien électoral. Ils l'ont fait en déplaçant la prise de décision interne en ligne et en ouvrant le processus à la participation civile. Cette ouverture à un public plus large a permis d'obtenir un soutien à grande échelle. Toutefois, certains pourraient faire valoir que l'inconvénient a été la « tyrannie des gens qui ont du temps » - car les voix et les positions de ceux qui ont le plus de temps à consacrer pourraient être les plus visibles et les plus importantes.

#### **Piattaforma Rousseau, Movimento 5 Stelle, Italie**



[Rousseau](#) est la plateforme de démocratie directe du Mouvement des Cinq Étoiles en Italie. Ses objectifs sont la gestion du Mouvement des Cinq Étoiles dans ses différentes composantes électives (parlements italien et européen, conseils régionaux et municipaux) et la participation des membres de la plate-forme à la vie du Mouvement des Cinq Étoiles, par exemple par la rédaction de lois et le vote pour le choix des listes électorales ou pour la définition des postes au sein du Mouvement des Cinq Étoiles. En juillet 2020, 306 consultations ont eu lieu par le biais de la plateforme.

## Financement politique en ligne par la foule, International IDEA



Dans une [publication](#) de 2018, International IDEA - l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale - donne un aperçu des initiatives de financement politique en ligne par la foule mises en œuvre par les partis politiques, principalement en Europe. Le crowdfunding politique en ligne est le processus par lequel des individus font don de petites sommes d'argent à une initiative politique, très souvent un parti politique, par des moyens numériques. En tant qu'outil, il peut aider les partis politiques à accroître leurs ressources en obtenant le soutien de groupes privés de droits; d'autre part, il soulève un certain nombre de questions du point de vue de la transparence et du respect des règles de financement des partis, qui doivent être prises en compte par la législation pertinente.

### 3.2 Nouveau paysage de la société civile

**Le paysage des organisations de la société civile a lui aussi changé**, avec l'émergence d'acteurs mondiaux à la pointe de la technologie tels qu'[Avaaz](#) (le monde en action), [change.org](#) et des variations nationales réussies ([Campact](#) en Allemagne, [38degrees](#) au Royaume-Uni). Ces groupes sont souvent rejetés ou critiqués comme étant du slacktivisme/activisme du canapé. Cependant, en utilisant la technologie pour mobiliser les gens, ils ont réussi à avoir un impact sur les lois et les politiques.

L'utilisation de plateformes numériques pour partager des informations, lancer des consultations publiques, exprimer son point de vue, mobiliser des campagnes, collecter des fonds et poursuivre des objectifs communs est devenue une pratique courante. En Suisse, par exemple, l'organisation [Campax](#) mène des campagnes sur des questions urgentes, et le mouvement [Operation Libero](#) vise un changement à long terme dans la politique, pour devenir un nouveau mouvement politique. Tous deux opèrent essentiellement par voie numérique.

La technologie crée des opportunités sans précédent. En même temps, **elle repousse les limites des lois et règlements existants sur les libertés d'expression, d'association et de réunion, qui ont été conçus pour les formes traditionnelles d'engagement politique**. Un exemple en est le logiciel de reconnaissance faciale qui suit les mouvements des personnes dans les espaces publics et qui a donc un impact potentiel sur leur droit de réunion et d'association, **en plus** d'autres droits de l'homme, telle que la confidentialité.

Dans ses Lignes directrices sur la reconnaissance faciale de 2021, le Comité consultatif de la [Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel](#)<sup>15</sup> appelle à des règles strictes pour éviter les risques importants pour la vie privée et la protection des données que pose l'utilisation croissante des technologies de reconnaissance faciale. En outre, il propose d'interdire certaines applications de la reconnaissance faciale pour éviter toute discrimination.

<sup>15</sup> <https://rm.coe.int/guidelines-on-facial-recognition/1680a134f3>

### 3.3. Les nouveaux acteurs de la démocratie

**La transformation numérique entraîne également un nouveau rôle pour le secteur privé dans la sphère publique** : on constate une nette augmentation du pouvoir et de l'influence du secteur privé sur l'écosystème numérique. En outre, des entreprises telles que les intermédiaires Internet, les plateformes et les fournisseurs de services numériques étendent leurs activités (et donc leur influence) au secteur public - en tant que producteurs et fournisseurs de services, d'infrastructures et de savoir-faire. Cette évolution peut conduire à une conception et à une prestation de services de meilleure qualité, plus réactives et plus rentables, avec une amélioration ultérieure de la qualité de la gouvernance. Dans le même temps, elle peut aussi potentiellement entraîner des risques pour la sécurité publique et la sécurité nationale, notamment en cas de fuite de données sensibles, de piratage des systèmes ou de dysfonctionnement dû à des erreurs techniques ou humaines. En outre, le secteur public pourrait devenir dépendant d'entreprises privées pour le bon fonctionnement de l'administration (par exemple, l'attaque par rançongiciel Wannacry en 2017<sup>16</sup>).

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Résolution 2341 (2020) sur la « Nécessité d'une gouvernance démocratique de l'intelligence artificielle<sup>17</sup> ». Dans ce rapport, le rapporteur, Mme Bergamini (Italie, PPE/DC), souligne notamment que **« l'une des préoccupations les plus générales concernant les technologies de l'IA en termes de démocratie est une concentration sans précédent et non contrôlée de données, d'informations et de pouvoir entre les mains d'un petit groupe de grandes sociétés numériques qui développent et possèdent les algorithmes, ainsi que la centralisation de l'internet lui-même. Ces grandes entreprises ne servent plus de simples canaux de communication entre les individus et les institutions, mais jouent un rôle de plus en plus important en tant que telles, fixant l'agenda et façonnant et transformant les modèles sociaux et politiques. Si un pouvoir politique trop important est concentré dans quelques mains privées qui privilégient la valeur actionnariale au détriment du bien commun, cela peut menacer l'autorité des États démocratiques. Il est donc clairement nécessaire de réduire l'influence des grandes entreprises privées sur la prise de décision démocratique. De plus, les collaborations public-privé en matière d'IA et son utilisation dans des domaines sensibles, tels que l'ordre public, la sécurité et le renseignement, le contrôle des frontières, mais aussi la recherche et le développement, brouillent les frontières entre les responsabilités, les processus et les institutions des États démocratiques, et les intérêts des entreprises privées »**.

**D'un point de vue démocratique, le rôle de plus en plus influent joué par les entreprises privées pose des problèmes car les responsabilités et les obligations du secteur public et du secteur privé sont de nature très différente.**

<sup>16</sup> <https://www.kaspersky.com/resource-center/threats/ransomware-wannacry>

<sup>17</sup> <https://pace.coe.int/en/files/28803/html>

#### 4. Impact sur la formation des institutions représentatives

Des élections libres et équitables sont la pierre angulaire de la démocratie représentative. Elles nécessitent une formation indépendante de l'opinion publique, ce qui est vital. Les technologies numériques font partie intégrante et importante de l'écosystème de l'information sur lequel les électeurs comptent. Les technologies numériques ont remodelé la manière dont les gens expriment leur volonté par le biais du vote et de la représentation et elles ont, dans une large mesure, modifié les campagnes politiques.

##### Médias en ligne et campagnes électorales



Le flux constant et simultané d'informations sur de multiples plateformes en ligne représente un défi énorme pour la surveillance des comportements et des ressources pendant les campagnes politiques. En outre, la création anonyme de contenus entrave l'identification et l'attribution des responsabilités en cas de comportements illégaux en ligne. L'utilisation croissante de robots et de trolls dans les médias sociaux, ainsi que la diffusion massive de fausses informations, portent gravement atteinte à l'égalité des armes dans la compétition électorale et permettent à des acteurs extérieurs de manipuler le discours public et les préférences de vote des citoyens. En outre, les algorithmes qui régissent les moteurs de recherche et les médias sociaux peuvent favoriser une compréhension partielle et parfois illusoire de la politique et de la démocratie. La Commission de Venise et la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité du Conseil de l'Europe ont récemment publié un rapport<sup>18</sup> explorant ces aspects du point de vue de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit.

##### 4.1 Désinformation et désinformation

Pour que la démocratie fonctionne, elle a besoin d'un public bien informé. À l'ère du numérique, l'information circule à l'échelle mondiale et est souvent produite dans un pays et consommée dans un autre. La nature mondiale de l'information rend parfois difficile l'identification de la source ou la vérification de la crédibilité de l'information. L'ingérence d'acteurs étrangers dans le processus électoral est en hausse.

Le Parlement européen a créé une commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans tous les processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (INGE)<sup>19</sup>. La commission spéciale est chargée d'évaluer "le niveau de ces menaces dans différentes sphères : les grandes élections nationales et européennes dans toute l'UE ; les campagnes de désinformation sur les médias traditionnels et sociaux pour façonner l'opinion publique ; les cyberattaques visant les infrastructures critiques ; le soutien financier direct et indirect et la coercition économique des acteurs politiques et la subversion de la société civile." Il vise à identifier des solutions et à proposer des outils pour contrer les tentatives de sabotage du travail de base du Parlement.

<sup>18</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e)

<sup>19</sup> [About](#) | [INGE](#) | [Committees](#) | [European Parliament \(europa.eu\)](#)

Les technologies numériques, notamment l'intelligence artificielle et les algorithmes d'apprentissage automatique, ont été utilisées par divers acteurs pour influencer les processus et les résultats démocratiques. Par exemple, le recours aux bots et aux trolls pendant les campagnes électorales en vue de manipuler le comportement des électeurs a fait l'objet d'une grande attention de la part des médias, des gouvernements et des organisations travaillant dans le domaine de la démocratie, y compris le Conseil de l'Europe. Et pourtant, il semble être devenu un problème de plus en plus fréquent auquel il est difficile de trouver une solution.

Comme l'a noté la Commission de Venise, *"La « démocratisation » de la production de contenu et la centralisation des canaux de distribution en ligne ont eu comme conséquence involontaire la prolifération de fausses informations, de tactiques de désinformation privées et publiques. L'avènement de tous les moyens de communication (a) élargit la diffusion de l'information et l'accès à celle-ci (liberté de communication) ; (b) implique le risque d'abus (contenu malveillant) ; (c) ouvre la voie à la censure et (d) à la manipulation par le puissant acteur public et privé<sup>20</sup> ».*

Les problèmes soulevés ci-dessus concernant la désinformation et la désinformation sont encore exacerbés par les développements technologiques tels que les contrefaçons. Ces progrès technologiques font qu'il est plus difficile pour toutes les parties prenantes, y compris les fournisseurs de services eux-mêmes ainsi que les citoyens et la société civile en général, les autorités publiques et les spécialistes des médias, d'identifier le contenu de la vérité et donc de séparer les faits de la fiction.

Le Conseil de l'Europe a abordé des questions liées à ces tendances, notamment l'étude sur l'utilisation d'Internet dans les campagnes électorales<sup>21</sup> en 2018, la recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et responsabilités des intermédiaires Internet<sup>22</sup> et la déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques.<sup>23</sup>

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe travaille sur l'éducation aux médias et à l'information et dispose de nombreux programmes à cet effet. Par exemple, le travail du Conseil de l'Europe sur la liberté d'expression souligne, en ce qui concerne l'éducation aux médias, que « il est de la plus haute importance que les individus puissent développer des compétences et des capacités cognitives, techniques et sociales qui leur permettent d'accéder efficacement au contenu des médias et de l'analyser de manière critique ; de prendre des décisions éclairées sur les médias qu'ils utilisent et sur la manière de les utiliser ; de comprendre les implications éthiques des médias et des nouvelles technologies, et de communiquer efficacement, y compris en créant du contenu »<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e)

<sup>21</sup> <https://edoc.coe.int/en/internet/7614-internet-and-electoral-campaigns-study-on-the-use-of-internet-in-electoral-campaigns.html>

<sup>22</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680790e14](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790e14)

<sup>23</sup> [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168092dd4b](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168092dd4b)

<sup>24</sup> <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/media-literacy>

## Royaume-Uni : évaluation de l'impact de la désinformation et de la désinformation



La Commission électorale britannique a publié un rapport sur les élections générales de 2019<sup>25</sup> et a conclu, entre autres, que

- Les contenus et les techniques de présentation trompeuse sapent la confiance des électeurs dans les campagnes électorales
- Trop souvent, on ne sait pas très bien qui se cache derrière le matériel numérique de campagne électorale. Les préoccupations importantes du public concernant la transparence des campagnes électorales numériques risquent de faire oublier leurs avantages
- Les sociétés de médias sociaux doivent fournir des données plus détaillées et plus précises sur les campagnes électorales et les dépenses dans les bibliothèques d'annonces de leurs plateformes afin que nous et les électeurs puissions voir plus d'informations sur les personnes qui font campagne.

### 4.2 Demandes de vote

Avant une élection, il est parfois difficile pour le public d'évaluer les informations fournies par les partis politiques en raison de la quantité et de la rapidité avec lesquelles elles sont diffusées. Les demandes de conseils de vote (VAA) sont des outils en ligne qui aident et informent les électeurs en comparant leurs préférences politiques avec les positions politiques des partis ou des candidats en lice. Les utilisateurs de ces outils marquent leurs positions sur une série de déclarations politiques. Après avoir comparé les réponses individuelles aux positions de chaque parti ou candidat, l'application génère une liste ordonnée ou un graphique indiquant quel parti ou candidat est le plus proche des préférences politiques de l'utilisateur. Les VAA ont proliféré au cours de la dernière décennie et sont utilisés par des millions d'électeurs en Europe.

Parmi les exemples de VAA les plus utilisés, citons StemWijzer aux Pays-Bas, Smartvote en Suisse et Wahl-O-Mat en Allemagne. Initialement intégrés dans les initiatives d'éducation à la citoyenneté, ils influencent le comportement des électeurs en incitant les utilisateurs à s'engager dans des recherches plus poussées sur les politiques des partis, en motivant la participation aux élections et en influant sur les intentions de vote.<sup>26</sup>

A ce stade, tenter d'évaluer l'impact des applications de vote requiert une grande prudence: il n'existe pas de transparence totale quant au fonctionnement de ces systèmes de recommandation de vote, à savoir quelles données ils utilisent, comment les priorités sont classées, comment les réponses sont pondérées et qui finance l'application d'IA. À la lumière de ces incertitudes, s'appuyer sur les applications de vote pourrait avoir des conséquences inattendues sur la démocratie.

<sup>25</sup> <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/report-overview-2019-uk-parliamentary-general-election>

<sup>26</sup> Diego Garzia and Stefan Marschall, Voting Advice Applications, Oxford Research Encyclopedias, March 2019

### 4.3 Le microciblage politique

Le microciblage numérique dans le cadre d'une campagne politique est une technique par laquelle les partis politiques analysent de grands ensembles de données afin de mieux comprendre le comportement, les opinions et les sentiments des électeurs potentiels. Cela permet aux partis politiques de regrouper les électeurs en groupes qui, à leur tour, reçoivent des messages qui répondent à leurs préoccupations et entrent en résonance avec leurs opinions. Au lieu d'un seul message central pour tous, les partis politiques peuvent diffuser une multitude de messages ciblés dans divers formats et canaux à des publics soigneusement choisis.

Nombreux sont ceux qui affirment que l'agence et la formation indépendante d'opinions sont remises en question par l'utilisation manipulatrice de la publicité microciblée - y compris la publicité politique - car les gens ne sont exposés qu'à un seul point de vue. D'autres s'inquiètent de l'intégrité du processus électoral. D'autres encore déplorent le manque de transparence et de responsabilité, car les grandes entreprises technologiques ne divulguent pas suffisamment d'informations sur les publicités politiques qu'elles diffusent et sur leur mode de financement.

Le débat sur le microciblage politique tourne autour de la question du ciblage en tant que tel : le ciblage est-il effectué par des acteurs malveillants ? Les gens sont-ils conscients et comprennent-ils d'où proviennent les informations ? Les gens peuvent-ils refuser ou choisir eux-mêmes de recevoir des informations ? Ces questions soulèvent des problèmes de transparence, de responsabilité et de culture numérique, entre autres.

Dans une large mesure, le débat sur le microciblage porte également sur la manière dont l'information politique est produite et distribuée à l'échelle à l'ère numérique. Le microciblage pour les campagnes politiques doit donc être compris comme une pratique dans le contexte d'un écosystème numérique plus large.

Dans ce contexte, il devient particulièrement pertinent d'examiner le rôle des intermédiaires et des plateformes Internet, car ils distribuent, conservent et modèrent le contenu et parfois produisent également du contenu.

Le Conseil de l'Europe a publié plusieurs études qui traitent de la question de la liberté d'expression, du pluralisme des médias et du journalisme sur Internet. Le Comité d'experts sur l'environnement et la réforme des médias (MSI-REF) prépare actuellement des lignes directrices concernant la conservation et la modération de contenu. Ces pratiques ont une incidence sur la nature des informations diffusées et sur la facilité avec laquelle les informations sont disponibles et accessibles.

Dans le contexte du microciblage par les partis politiques, l'un des principaux défis consiste à définir **ce qui constitue réellement une publicité politique**. En outre, il y a d'autres questions-clé telles que, qui doit décider de cette définition ? Les intermédiaires et les plateformes Internet sont-ils autorisés à fournir une définition ? Les partis politiques doivent-ils décider quelles informations ils classent dans la catégorie de la publicité politique ? Des organismes indépendants devraient-ils être mis en place pour décider ? Que se passe-t-il lorsque des décisions sont contestées ? Qui est responsable ?

**Il n'existe actuellement aucune définition convenue et les intermédiaires et plates-formes Internet agissent selon leurs propres règles, avec peu ou pas de contrôle par des organismes indépendants. Il n'y a pas de cohérence et peu de transparence.** Alors que Twitter a interdit les publicités politiques sur ses plateformes, Facebook les autorise sous certaines conditions. Youtube a commencé à se pencher sur son algorithme de recommandation.

**Les partis politiques qui s'appuient sur le microciblage font valoir que c'est un moyen efficace de formuler des propositions politiques adaptées aux circonscriptions concernées et de mieux répondre aux besoins des citoyens.**

Pour le public ainsi que pour les organismes de contrôle concernés, il est difficile de savoir qui reçoit quel message. C'est pourquoi le microciblage numérique porte les campagnes à un tout nouveau niveau de sophistication et peut être utilisé aussi bien de manière positive que négative. Il peut renforcer ou miner les valeurs démocratiques et renforcer ou amplifier la voix des démocrates ou des populistes. Les partis politiques utilisent également des algorithmes d'apprentissage automatique pour affiner leur message.

**Le microciblage et les technologies similaires soulèvent des questions concernant la protection des principes fondamentaux de la bonne gouvernance démocratique tels que la transparence, la responsabilité, l'intégration et le comportement éthique, ainsi que des droits tels que la protection de la vie privée et des données.**

Le règlement général sur la protection des données (RGPD) de l'UE établit des lignes directrices strictes basées sur le consentement individuel pour la collecte et le traitement des données personnelles, en limitant l'utilisation du microciblage numérique pour les parties. Le profilage à des fins politiques n'est pas autorisé.

Dans la pratique, cependant, **les personnes ne savent souvent pas qu'elles ont été microciblées au départ.** Même s'ils reconnaissent une publicité comme étant ciblée, ils ne savent souvent pas quel type d'information a été utilisé pour les cibler. Facebook, par exemple, fournit certaines informations sur les critères de ciblage spécifiés par l'annonceur. Toutefois, cela n'est pas suffisant et ne donne pas aux gens un motif de contester ceux qui sont derrière les publicités.

En bref, ce type de collecte de données menace la vie privée et la collecte d'informations personnelles pourrait entraîner des effets de refroidissement et d'autocensure, car les gens pourraient modifier leur comportement en ligne afin de ne pas être ciblés.

Si le GDPR joue un rôle clé dans le contexte du microciblage, il n'est qu'une pièce du puzzle et il est insuffisant pour atténuer les risques causés par le microciblage.

**Un autre danger du microciblage politique est que les débats publics et les processus démocratiques soient capturés par des intérêts étroits, soient fragmentés ou excluent systématiquement les groupes vulnérables ou minoritaires.** Dans une étude récente publiée dans l'*Utrecht Law Review*<sup>27</sup>, les auteurs

---

<sup>27</sup> Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy (2018) Frederik J. Zuiderveen Borgesius, Judith Möller, Sanne Kruijkemeier, Ronan Ó Fathaigh, Kristina Irion, Tom Dobber, Balazs Bodo, Claes de Vreese

affirment qu' « un parti politique pourrait également se présenter de manière trompeuse comme un parti à thème unique pour chaque individu. Un parti peut mettre en avant une question différente pour chaque électeur, de sorte que chaque électeur voit un parti différent qui ne s'intéresse qu'à une seule question. De cette façon, le microciblage pourrait conduire à une perception biaisée des priorités de ce parti. De plus, le microciblage politique en ligne pourrait entraîner un manque de transparence sur les promesses du parti. Les électeurs pourraient même ne pas connaître les opinions d'un parti sur de nombreux sujets ».

Les auteurs identifient trois menaces principales du point de vue des citoyens : « (...) ils pourraient voir leur vie privée envahie, être manipulée ou exclue. Même si le microciblage n'était pas efficace, la simple collecte de données constituerait toujours une menace pour la vie privée ».

Le manque de transparence quant aux auteurs des publicités politiques et à leur source de financement peut entraîner des conditions de concurrence inégales, ce qui mine encore davantage la confiance dans les élections en particulier et dans les processus démocratiques en général. **Les défis que doivent relever les autorités de l'administration** électorale chargées de surveiller le processus électoral et la campagne politique sont multiples. Ils comprennent la fragmentation de l'application et de la surveillance, la répartition des responsabilités entre les différents organismes et régulateurs et la nature transfrontalière des campagnes en ligne.

Il existe une grande différence entre les États membres en ce qui concerne la **prévalence du microciblage**. Certains États membres ont vu des partis politiques utiliser le microciblage de manière intensive ou concertée, d'autres n'ont que peu ou pas d'expérience en la matière, car les partis politiques ne sont pas toujours prêts et/ou suffisamment équipés pour investir et déployer des outils numériques avancés. Par conséquent, le niveau de préoccupation et la perception de l'urgence de la formulation d'une réaction au microciblage diffèrent d'un État membre à l'autre.

Cependant, il existe un consensus croissant sur le fait que l'autorégulation des plateformes est insuffisante. Il n'est donc pas surprenant qu'il existe une multitude de propositions sur la manière de traiter le microciblage. Ces propositions portent entre autres sur :

- Plus de recherche pour mieux comprendre les effets et les impacts du microciblage sur la sphère politique ;
- Nécessité d'une plus grande transparence sur les sommes dépensées pour les publicités politiques et par qui ;
- Nécessité d'améliorer la qualité des archives publicitaires que les intermédiaires et les plateformes Internet mettent actuellement à la disposition des chercheurs ;
- Appels à réduire le ciblage politique à l'échelle humaine et à ne pas s'appuyer sur ou utiliser des technologies d'IA telles que l'apprentissage automatique ou les algorithmes dans le processus ;
- Appelle à une transparence universelle de tous les types de publicité (pas seulement la publicité politique) ;
- Suggestions pour introduire des mesures (automatisées) de contre-parole ;
- demande une réglementation efficace ;
- Demande une interdiction complète du microciblage.

**La question reste ouverte de savoir si le microciblage rend les débats politiques opaques, polarisés et susceptibles d'être capturés par des intérêts étroits (groupes) et crée ainsi des conditions de concurrence inégales ou, au contraire, si le microciblage apporte une contribution positive au discours démocratique puisque les citoyens reçoivent des informations personnalisées qui les concernent et que les partis peuvent se connecter plus efficacement avec leurs électeurs et les citoyens en général.** Il est impossible de répondre pleinement à cette question, en raison du manque de données empiriques ou de preuves. Il est nécessaire d'approfondir la recherche et surtout d'avoir accès aux données des partis politiques et des intermédiaires et plates-formes Internet.

#### Etude de cas

#### Royaume-Uni : respect de la protection des données par les partis politiques



En 2020, le bureau du commissaire à l'information du Royaume-Uni a publié un « Audit du respect de la protection des données par les partis politiques britanniques.<sup>28</sup> »

Les principales recommandations à l'intention des partis sont les suivantes :

- fournir au public des informations claires dès le départ sur la manière dont leurs données seront utilisées ;
- informer les individus lorsqu'ils utilisent un profilage intrusif, par exemple en combinant des informations sur ces individus provenant de plusieurs sources différentes pour en savoir plus sur leurs caractéristiques de vote et leurs intérêts ;
- faire preuve de transparence lorsqu'ils utilisent des données personnelles pour établir un profil et ensuite cibler des personnes par le biais du marketing via les plateformes de médias sociaux ;
- être en mesure de démontrer qu'ils sont responsables, en montrant comment les partis respectent leurs obligations et protègent les droits des personnes ;
- procéder à des contrôles approfondis de tous les sous-traitants et fournisseurs tiers, contractuels ou potentiels, afin d'obtenir l'assurance qu'ils respectent les principales exigences de transparence, de sécurité et de responsabilité prévues par la législation sur la protection des données ;
- en examinant leurs bases légales pour les différents types de traitement des données à caractère personnel utilisés afin de s'assurer que la base la plus appropriée est utilisée.

Il apparaît clairement que le droit au **respect de la vie privée** et la sphère publique sont affectés par le microciblage. La nature transfrontalière de certains microciblages pose d'autres défis en ce qui concerne la responsabilité, la transparence et l'inclusion.

<sup>28</sup> <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2020/11/uk-political-parties-must-improve-data-protection-practices/>

Lorsque l'on envisage de réglementer le microciblage, il convient de trouver un équilibre entre les différents droits. La question est de savoir où et comment fixer la limite, en gardant notamment à l'esprit l'ampleur et la rapidité de l'information à l'ère numérique. Dans le même temps, les organisations de la société civile des démocraties plus fragiles mettent en garde contre le danger que la réglementation des espaces en ligne soit utilisée de manière abusive pour restreindre les droits politiques de l'opposition.

**Tableau : Impact du microciblage politique**

	<b>Avantages</b>	<b>Risques</b>
<b>Citoyens</b>	Les citoyens reçoivent une publicité politique pertinente Recevoir un message qui les touche	Violation de la vie privée Manipulation et risque d'informations trompeuses Être exclu Profilage Abus de données
<b>Parties politiques</b>	Les partis politiques : un bon rapport coût-efficacité Portée et mobilisation des groupes cibles Atteindre les groupes sociaux qui pourraient être difficiles à contacter Efficace Efficace	Coûteux Les intermédiaires Internet, les plateformes et les courtiers de données augmentent leur pouvoir (sans contrôle adéquat)
<b>Opinion publique</b>	Opinion publique Diversification des opinions Potentiellement plus d'engagement	Messages fragmentés et marché des idées Manque de transparence concernant le programme global d'un parti Les priorités ne sont pas claires Saisie par des groupes thématiques restreints
<b>Organes électoraux</b>		Organes électoraux Pas de contrôle La nature transfrontalière des campagnes en ligne Manque de transparence concernant les finances et les critères
<b>Regulation</b>	Transparence de la réglementation Garantir des conditions de concurrence équitables	Inefficace Liberté d'expression

Source : Online Political Microtargeting : Promises and Threats for Democracy in Utrecht Law Review ; développé et élargi.

## 5. Impact sur la démocratie participative et délibérative

La démocratie participative est un processus dans lequel les individus, les ONG et la société civile au sens large sont impliqués dans la conduite des affaires publiques aux niveaux local, régional, national et européen.

La participation à la vie politique est essentielle pour la légitimité et le fonctionnement des démocraties. Plusieurs documents du Conseil de l'Europe ont souligné l'importance de la participation civile dans la prise de décision pour une bonne gouvernance. Il s'agit notamment des 12 Principes de bonne gouvernance, de la recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe<sup>29</sup>, de la recommandation CM/Rec(2018)4 sur la participation des citoyens à la vie publique locale et de la recommandation sur la protection de l'espace civique. Le Comité des Ministres a également adopté des lignes directrices pour la participation civile à la prise de décision politique<sup>30</sup>, soulignant la centralité de la participation des citoyens à la démocratie.

Selon le Code révisé de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel<sup>31</sup>, adopté par la Conférence des OING en 2019, le processus décisionnel politique comporte sept étapes : Formulation des idées, établissement de l'ordre du jour, élaboration de la politique, prise de décision, mise en œuvre de la politique, suivi et reformulation de la politique. Chaque étape offre aux organisations de la société civile et aux autorités publiques des possibilités d'interaction.

**Des outils numériques peuvent être utilisés à chacune de ces étapes. En fait, la numérisation a ouvert de nouvelles voies pour renforcer la démocratie participative, en donnant aux citoyens et à la société civile au sens large les moyens de s'engager dans les affaires publiques par divers moyens tels que les plateformes en ligne, les portails publics fournissant des informations, les consultations publiques en ligne, les concours électroniques, etc.**

Ce processus peut être descendant (des initiatives sont mises en place par les autorités en vue d'assurer l'ouverture, la transparence et l'intégration du processus décisionnel) ou ascendant (des initiatives sont mises en place par les citoyens et la société civile en vue de contribuer à une meilleure élaboration des politiques par les autorités publiques).

### **Belgique** : Le modèle Ostbelgien



Le 25 février 2019, en Ostbelgien, la Communauté germanophone de Belgique, le parlement a voté à l'unanimité en faveur d'un texte de loi qui met en place trois nouvelles institutions démocratiques :

Un Conseil des citoyens permanent : il est composé de 24 citoyens choisis au hasard, qui ont un mandat de représentation des concitoyens pendant un an et demi. Un tiers des membres est renouvelé tous les six mois. Son mandat est double. Premièrement, il a un

<sup>29</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d)

<sup>30</sup> CM(2017)83

<sup>31</sup> <https://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation-revised-301019-en/168098b0e2>

rôle de définition de l'ordre du jour. Il lance jusqu'à trois panels de citoyens ad hoc au cours de son mandat et décide des questions que les panels doivent aborder.

Deuxièmement, le Conseil joue un rôle de surveillance, en veillant à ce que les recommandations des panels de citoyens soient présentées et débattues.

Les recommandations des panels de citoyens sont présentées et débattues au parlement et reçoivent une réponse de la commission parlementaire et du ministre concernés. Le Conseil des citoyens s'est réuni pour la première fois le 16 septembre 2019.

Panel de citoyens : il y aura entre un et trois panels par an. Chaque panel de citoyens sera composé de 25 à 50 citoyens sélectionnés au hasard, qui se réuniront au minimum trois fois sur trois mois. Le conseil des citoyens décide du nombre de participants et de la durée du panel de citoyens. Les propositions citoyennes qui ont le soutien d'au moins 100 citoyens, ainsi que les propositions des groupes parlementaires ou du gouvernement, peuvent également être soumises à l'examen du Conseil des citoyens (Parlement de la Communauté germanophone de Belgique, 2019).

Un secrétariat : il est composé de fonctionnaires à temps plein qui sont chargés d'effectuer la sélection aléatoire pour le Conseil des citoyens et les panels de citoyens, d'assurer le service du Conseil des citoyens et d'organiser les panels de citoyens.

Un décret établissant le processus participatif permanent peut être consulté ici : [https://www.pdg.be/PortalData/34/Resources/dokumente/diverses/2019.02.25\\_Dekret-Buergerdialog-FR.pdf](https://www.pdg.be/PortalData/34/Resources/dokumente/diverses/2019.02.25_Dekret-Buergerdialog-FR.pdf)

La participation des citoyens peut prendre différentes formes et processus. **Les panels de citoyens ou les assemblées de citoyens** sont une façon d'organiser la participation des citoyens. Les panels de citoyens peuvent prendre la forme de cellules de planification, de conférences de consensus, de réunions publiques, de laboratoires politiques, etc. Il s'agit le plus souvent de réunions physiques permettant de délibérer en profondeur sur des questions. Dans « Challenging futures of citizen panels : Critical issues for robust forms of public participation<sup>32</sup> », les auteurs soulignent certaines questions concernant les panels de citoyens, à savoir : la représentativité des panels de citoyens, la légitimité à parler au nom du public et la neutralité (asymétrie de pouvoir et partialité dans la conception). **La question de savoir si et comment transférer efficacement les panels de citoyens - qui sont pour la plupart des événements hors ligne - dans l'ère numérique reste ouverte.**

Les principaux défis dans le domaine de la démocratie participative résident dans les risques d'exclusion et de discrimination dus à la fracture numérique et à d'autres obstacles. Cela touche également la question de la représentativité et de la légitimité. **Le recours croissant à l'e-participation devrait aller de pair avec un effort pour réduire la fracture numérique.** En outre, les autorités à tous les niveaux de gouvernement devraient continuer à fournir des canaux de participation traditionnels, en donnant aux citoyens le choix de la manière dont ils participent.

---

32

[https://www.ioew.de/publikation/challenging\\_futures\\_of\\_citizen\\_panels\\_critical\\_issues\\_for\\_robust\\_forms\\_of\\_public\\_participation](https://www.ioew.de/publikation/challenging_futures_of_citizen_panels_critical_issues_for_robust_forms_of_public_participation)

**La mise à disposition de données ouvertes** accroît la capacité des citoyens et de la société civile en général à co-créeer des services, à s'engager dans l'élaboration de politiques en connaissance de cause et à mener des projets participatifs. Au niveau local en particulier, cela modifie l'interaction des personnes avec les autorités locales. **Les budgets participatifs et les consultations en ligne** sont des exemples de mesures participatives avec une composante numérique au niveau local.

**L'impact de l'intelligence artificielle sur les outils participatifs** n'est pas clair et peut varier considérablement, en fonction, dans une large mesure, de qui utilise les systèmes d'IA et à quelles fins. L'utilisation de technologies d'IA dans les outils participatifs soulève des questions de transparence (les gens sont-ils conscients qu'un système d'IA est utilisé, savent-ils qui est derrière le système d'IA, savent-ils quelles données sont entrées dans le système et quels algorithmes sont utilisés ?) et de responsabilité (qui est tenu de rendre des comptes en cas de faux résultats, de violation des données ou d'utilisation abusive des données ?)

Il convient de veiller tout particulièrement à ce que les principes démocratiques ne soient pas remis en cause et à ce que la participation soit ouverte à tous (et donc à ce que les questions ne soient pas cooptées par des groupes d'intérêt qui se font entendre et qui connaissent bien le numérique). En général, les outils numériques de participation, y compris les systèmes d'IA, doivent éviter de créer de nouvelles barrières. Dans le même temps, ces outils sont vulnérables aux abus et aux manipulations. Des mesures doivent donc être prises pour minimiser ces risques en respectant pleinement les exigences de protection des données et le droit à la vie privée, ainsi que la transparence et la responsabilité.

***L'intelligence artificielle au service de la participation et de la responsabilité politiques (Auteur : Paulo Savaget, Table ronde sur l'intelligence artificielle et l'avenir de la démocratie, Conseil de l'Europe, 2019)***

	<b>Perspectives négatives</b>	<b>Perspectives positives</b>
<b>Technologies basées sur l'AI pour les démocraties</b>	Faciliter le contrôle central des TIC	Permettre aux personnes marginalisées de participer au processus démocratique
	Un soutien politique factice sur les médias sociaux	Engager les électeurs et les aider à être mieux informés sur les questions politiques clés
	Diffuser de faux messages pour créer l'illusion d'un soutien public et manipuler les citoyens	Faire entendre la voix des gens et s'assurer que leurs revendications sont entendues par les représentants élus
	Renforcer les bulles filtrantes et institutionnaliser les préjugés profondément enracinés	Audit pour la transparence

## 6. Audit démocratique

### 6.1 Contrôle démocratique des pouvoirs publics

En amplifiant la capacité des gens ordinaires à accéder, partager et communiquer des informations, la transformation numérique peut contribuer au contrôle démocratique des institutions publiques et renforcer leur responsabilité.

Ainsi, des organisations de surveillance ont été mises en place pour demander des comptes au secteur public. En Allemagne, par exemple, FragDenStaat<sup>33</sup> est une plateforme internet à but non lucratif qui permet de demander des renseignements aux autorités publiques sur la base de la loi sur la liberté de l'information et d'autres lois. La plateforme facilite le processus et documente les réponses. De cette manière, les informations sont également mises à la disposition du grand public.

Des initiatives similaires existent en Autriche et au Royaume-Uni. En Autriche, FragDenStaat aide les citoyens à exercer leurs droits à l'information vis-à-vis des autorités. Au Royaume-Uni, la plateforme « what do they know » aide les citoyens à obtenir des réponses du gouvernement et du secteur public. Au niveau de l'UE, AskTheEU.org est une plateforme en ligne qui permet aux citoyens d'envoyer des demandes d'accès à des documents directement aux institutions européennes.

L'association allemande FragDenStaat mène également des campagnes pour obtenir l'accès aux informations dans l'intérêt du public. Par exemple, en juin 2015, la Cour administrative fédérale allemande a décidé que le service scientifique du Parlement allemand devait publier ses avis d'experts sur demande. La campagne FragDenBundestag a été lancée en janvier 2016 après réception d'une liste de tous les titres des avis d'experts du Service scientifique. Les utilisateurs de la plate-forme pouvaient effectuer une recherche par titre dans la liste et demander ensuite l'avis d'expert correspondant. Trois jours seulement après le début de la campagne, plus de 1 000 avis d'experts ont été demandés. Moins d'un mois plus tard, le Conseil des Sages du Parlement allemand a décidé que tous les avis d'experts seraient publiés. Les avis d'experts peuvent maintenant être consultés sur le site web du Parlement allemand.

« Operação Serenata de Amor »



L'opération Serenata de Amor est un projet d'intelligence artificielle visant à analyser les dépenses publiques au Brésil. Le projet a débuté en 2016 à la suite de scandales majeurs de détournement de fonds publics au Brésil. La plateforme a pu analyser plus de 3 millions de billets, ce qui a permis de relever environ 8 000 cas suspects de dépenses publiques. La communauté qui soutient le travail de l'équipe bénéficie de dépôts de sources ouvertes, avec des licences ouvertes pour la collaboration. Grâce à ce travail, 629 plaintes ont été déposées auprès du bureau du médiateur de la Chambre des députés, mettant en cause les dépenses de 216 députés fédéraux. En outre, la page du projet Facebook compte plus de 25 000 adeptes, et les utilisateurs citent fréquemment l'opération comme une

<sup>33</sup> <https://fragdenstaat.de/>

référence en matière de transparence au sein du gouvernement brésilien. L'un des exemples de résultats obtenus par l'opération est le cas d'un député qui a dû restituer environ 700 BRL à la Chambre après que ses dépenses aient été analysées par la plateforme.

## 6.2 Surveillance de l'AI

Il y a également peu d'organisations de la société civile qui agissent en tant que chiens de garde en ce qui concerne l'IA. Par exemple, AlgorithmWatch est une organisation de recherche et de défense à but non lucratif qui se consacre à l'évaluation et à la mise en lumière des processus décisionnels algorithmiques qui ont une pertinence sociale, c'est-à-dire qu'ils sont utilisés soit pour prédire ou prescrire l'action humaine, soit pour prendre des décisions de manière automatique.

Afin de mieux garantir que les systèmes de prise de décision automatisée (ADM) actuellement déployés et ceux sur le point d'être mis en œuvre dans toute l'Europe sont conformes aux droits de l'homme et à la démocratie, AlgorithmWatch recommande entre autres : d'établir des registres publics pour les systèmes ADM utilisés dans le secteur public; de développer et d'établir des approches pour vérifier efficacement les systèmes algorithmiques ; et de promouvoir un débat démocratique inclusif et diversifié autour des systèmes ADM. La question du contrôle démocratique des systèmes d'IA reste pertinente et, jusqu'à présent, il n'existe aucun organe ou processus indépendant.

Dans son étude de faisabilité, le CAHAI a examiné des modèles d'application d'une éventuelle réglementation de l'IA, notamment les évaluations d'impact sur les droits de l'homme, les organismes de certification, les registres publics pour l'IA utilisés dans le secteur public, pour n'en citer que quelques-uns.

Le CAHAI souligne que les gouvernements devraient prendre des mesures adéquates pour contrer l'utilisation ou l'utilisation abusive des systèmes d'IA pour l'ingérence illégale dans les processus électoraux, pour le ciblage politique personnalisé sans mécanismes adéquats de transparence, de responsabilité et de reddition de comptes pour sauvegarder la démocratie.

## PARTIE III - BONNE GOUVERNANCE

### 1. Le lien entre démocratie et gouvernance

[Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Rapport sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, 2017](#)

*Une société démocratiquement sûre exige à la fois une démocratie efficace et une bonne gouvernance à tous les niveaux. Plus précisément, "une démocratie efficace et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles pour prévenir les conflits, promouvoir la stabilité, faciliter le progrès économique et social, et donc pour créer des communautés durables où les gens veulent vivre et travailler, maintenant et à l'avenir", comme le souligne la déclaration de 2005 des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe lors de leur 3e sommet à Varsovie.*

*Le Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre d'instruments juridiques pour soutenir la démocratie et la bonne gouvernance, notamment les 12 principes de bonne gouvernance démocratique et les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption. Leur mise en œuvre effective est essentielle pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie, pour instaurer la confiance entre les citoyens et les États et pour répondre aux besoins et aux attentes légitimes des citoyens grâce à la gouvernance démocratique et à la fourniture de services efficaces et transparents.*

### 2. Numérisation de l'administration publique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

L'utilisation des technologies numériques dans le secteur public est de plus en plus répandue. Tous les États membres sont en train de numériser leurs administrations publiques et leurs prestations de services. L'ampleur de la numérisation varie d'un État membre à l'autre. Ces dernières années, on a assisté à une poussée de la numérisation de l'administration publique en raison de la disponibilité accrue des données, de la réduction des coûts, de l'augmentation de la puissance de calcul et de la transformation numérique générale de la vie quotidienne, ainsi que de l'attente des citoyens qui souhaitent des services fluides et facilement accessibles (comme ils y sont habitués dans le secteur privé).

Les administrations publiques ont construit leurs architectures informatiques au cours des 70 dernières années. À partir des années 50, l'ère de l'**administration en ligne**, les administrations publiques ont utilisé la technologie pour numériser leurs ensembles de données internes. Il en est résulté ce que l'on appelle les systèmes informatiques hérités qui restent essentiels au bon fonctionnement des administrations publiques jusqu'à aujourd'hui.

Les années 1990 ont été marquées par un changement d'orientation des projets de numérisation. Cela a conduit à la période de l'**e-gouvernance**. L'administration publique a mis l'accent sur l'utilisation des technologies de l'internet pour publier en ligne des informations sur l'administration publique. Les agences ont commencé à ajouter des informations gouvernementales ouvertes sur leur site web afin de paraître plus transparentes pour leurs parties prenantes. En outre, la participation des citoyens s'est renforcée et les premières mesures visant à permettre la participation des citoyens ont été prises, principalement sous la forme d'enquêtes en ligne.

De 2005 à 2015, le concept de **gouvernement numérique** a émergé. Les technologies de réseautage social ont soutenu de nouvelles formes de communication externe avec les parties prenantes. De nouvelles formes de participation et de gouvernement ouvert sont apparues, telles que les plateformes d'innovation ouvertes pour recueillir les avis des citoyens, mais aussi les plateformes de données ouvertes pour partager les données gouvernementales avec les réutilisateurs (principalement professionnels) des données gouvernementales. Simultanément, les incitations à externaliser le développement technologique à des prestataires de services informatiques ou à des consultants externes se sont multipliées. Il en est résulté un déclin des compétences et des capacités numériques internes des fonctionnaires et une dépendance à l'égard des entreprises privées et des consultants externes.

La **période actuelle de transformation numérique** se concentre sur la refonte des processus administratifs existants avec une attitude « numérique d'abord » : tous les services sont principalement conçus pour servir le public en ligne. La fourniture de services hors ligne ou analogiques est devenue une seconde priorité. Dans toute l'Europe, des équipes de services numériques sont apparues dans les administrations publiques, créant de nouveaux rôles, tels que ceux de concepteurs centrés sur les services et les utilisateurs. Ces nouveaux rôles apportent de nouvelles compétences et méthodes de travail dans le développement des services publics numériques.

En même temps, il est évident que le secteur public en général, et l'administration publique en particulier, ne peuvent pas simplement reproduire à l'identique les approches utilisées dans le secteur privé. Les raisons en sont, entre autres, le type différent de modèle « commercial » du secteur public lui-même ; le statut unique du gouvernement en tant que quasi-monopole ; et les contextes politiques et les environnements réglementaires ainsi que la culture organisationnelle de chaque pays.

Le tableau suivant donne un aperçu des vagues de gouvernement numérique :

Temps	Sujet	Description
1950s-1990s	E-Government	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numérisation des données</li> <li>• Traitement en vrac</li> </ul>
1990s-2000s	E-Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilisation des technologies de l'internet pour mettre l'information en ligne</li> <li>• Participation des citoyens</li> </ul>
2005-2015	Gouvernement numérique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Web 2.0 - nouvelles formes de communication externe</li> <li>• Un gouvernement ouvert</li> <li>• Externalisation</li> </ul>

Temps	Sujet	Description
2015- aujourd'hui	Gouvernance numérique & transformation numérique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Structures basées sur l'homme et les besoins</li> <li>Numérisation des processus administratifs</li> <li>Réintégrer les fonctions externalisées (équipes de services numériques)</li> </ul>

Figure 1 : Vue d'ensemble des phases du gouvernement numérique

Les données recueillies chaque année par les Nations Unies depuis 2003 montrent une croissance constante de l'**indice de préparation à l'administration en ligne** (IDEG) des États membres du Conseil de l'Europe. En 2020, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Islande, la Norvège, l'Autriche, la Suisse, l'Espagne, la France et la Lituanie figurent parmi les vingt premiers pays du monde selon cet indice.<sup>34</sup>

Le nouvel **indice numérique des administrations publiques de l'OCDE** 2019<sup>35</sup> couvre les six dimensions suivantes : Numérique par conception, Orienté vers les données, Gouvernement en tant que plateforme, Ouvert par défaut, Orienté vers l'utilisateur et Proactivité. Il évalue la maturité de l'administration numérique. En 2020, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Espagne, le Portugal, la France, la Norvège, le Luxembourg, l'Italie, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie, l'Autriche, les Pays-Bas, la République tchèque, l'Irlande, la Belgique, l'Allemagne, la Lituanie, la Finlande, la Grèce, l'Islande et la Suède figurent parmi les cinquante premiers pays selon cet indice.

## 2.1. Stratégies numériques

Les administrations publiques sont intrinsèquement sur papier. Bien qu'il y ait de nombreuses tentatives de modernisation du secteur public et de passage à un « gouvernement numérique », la philosophie de base et donc le mode de fonctionnement sont toujours dérivés des formulaires papier. Les administrations publiques ont développé différentes stratégies pour soutenir et encourager les changements induits par la technologie.

L'une de ces stratégies est la numérisation. Il s'agit du processus par lequel les formulaires papier sont reproduits 1:1 de l'analogique vers le numérique. Les services analogiques restent en place et un canal en ligne est ajouté (par exemple, d'un formulaire papier à un formulaire PDF non éditable disponible en ligne).

Une autre stratégie est la **numérisation**. Celle-ci va au-delà de la simple numérisation des processus et formulaires existants et se concentre sur l'**ouverture d'interactions efficaces en ligne** (par exemple, taper dans des formulaires modifiables et les soumettre en ligne pour traitement automatique par l'administration publique).

<sup>34</sup> [United Nations, E-Government Survey 2020](#)

<sup>35</sup> <http://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm>

**La transformation numérique met l'accent sur les changements culturels, organisationnels et relationnels et les différentes formes de création de valeur publique qui en résultent. Il s'agit de repenser les processus et les services.**

Les Etats membres affinent constamment leurs stratégies numériques. Les approches varient selon les États membres. Certains pays adoptent une approche transversale de la numérisation, tandis que d'autres créent de nouveaux ministères du numérique. Vous trouverez ci-dessous une liste non exhaustive des stratégies numériques des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Etat membre	Stratégie ou document stratégique	Date de Publication
<b>Autriche</b>	<a href="#">The ABC guide of eGovernment in Austria</a>	Mars 2016
<b>Croatie</b>	<a href="#">The eCroatia 2020 Strategy</a>	2017
<b>République tchèque</b>	<a href="#">Digital Czechia</a> <a href="#">Strategic Framework of the Development of Public Administration in the Czech Republic</a>	2019 2018
<b>Danemark</b>	<a href="#">Digital Strategy 2016-2020</a>	2016
<b>Estonie</b>	<a href="#">Digital Agenda 2020 for Estonia</a>	2018
<b>Finlande</b>	<a href="#">A roadmap to advance digital services</a>	2017
<b>France</b>	<a href="#">Stratégie pour la transformation de l'action publique</a> (Public Action 2022)	2018
<b>Allemagne</b>	<a href="#">National E-Government Strategy</a>	Mise à jour en 2015
<b>Italie</b>	<a href="#">Three Year Plan for Information Technology in public sector 2019 - 2021</a>	2019
<b>Lituanie</b>	<a href="#">Information Society Development Programme 2014 - 2020: Digital Agenda for Lithuania</a>	2014, mise à jour 2017
<b>Malte</b>	<a href="#">National Digital Strategy 2014-2020</a>	2014
<b>Pays-Bas</b>	<a href="#">Digital Government Agenda</a>	July 2018
<b>Portugal</b>	<a href="#">ICT Strategy 2020 - Public Administration Digital Transformation Strategy</a>	2018
<b>Espagne</b>	<a href="#">Digital Agenda for Spain</a> <a href="#">Digital Transformation Plan of the State Administration</a>	2013 septembre 2015
<b>Suède</b>	<a href="#">For sustainable digital transformation in Sweden - a Digital Strategy</a>	2017
<b>Royaume-Uni</b>	<a href="#">Government Digital Strategy</a>	Décembre 2013
<b>Suisse</b>	<a href="#">Digital Switzerland Strategy</a>	Septembre 2018

S'adressant à la 12e réunion plénière du CDDG, Markus Richter, secrétaire d'État et commissaire fédéral aux technologies de l'information du ministère fédéral de l'intérieur, de la construction et de la communauté de l'Allemagne, a illustré l'expérience de son pays.

**Discours de M. Markus RICHTER, Secrétaire d'Etat et Commissaire fédéral aux technologies de l'information, Ministère fédéral de l'intérieur, de la construction et des collectivités, Allemagne**



**Prononcé lors de la 12e réunion plénière du CDDG**

**LA NUMERISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS UN CONTEXTE FEDERAL : COMMENT LA NUMERISATION PEUT-ELLE REUSSIR DANS DES**

## **STRUCTURES DECENTRALISEES ET QUE PEUT APPRENDRE L'EUROPE DU MODELE ALLEMAND ?**

*Cher Monsieur le Président, cher Président, chers Excellences, chers collègues, Mesdames et Messieurs,*

*Je vous remercie de m'avoir invité à vous parler aujourd'hui.*

*En ce moment, nous vivons tous une démonstration en situation réelle de la façon dont la numérisation peut sauver des vies. Dans des moments comme celui-ci, alors que de nombreux pays d'Europe sont bloqués, nous comptons sur les processus numériques pour maintenir nos gouvernements en état de marche.*

*Je suis donc très heureux que nous puissions partager nos idées par-delà les frontières sur les meilleurs moyens de faire avancer la numérisation en Europe. Renforcer l'administration publique pour servir les citoyens en ces temps difficiles.*

*La création d'un gouvernement numérique fonctionnel est une tâche qui incombe à chaque membre de ce comité, mais notre communauté dans son ensemble doit également travailler à cet objectif. La clé du succès est - même en cas de pandémie - la participation des citoyens. Faire progresser la participation des citoyens est l'un des principaux objectifs de la présidence allemande du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.*

*Aujourd'hui, j'aimerais partager mes réflexions sur un sujet qui pourrait vous surprendre : pourquoi un système fédéraliste est un avantage lorsqu'il s'agit de numériser le gouvernement !*

*Nous connaissons tous les types de structures fédérales qui déterminent les processus administratifs en Allemagne et dans de nombreux organismes européens : À première vue, elles semblent être des obstacles sur la voie du gouvernement numérique. Après tout, il y a du vrai dans le proverbe « Trop de cuisiniers gâchent le bouillon ». Le mot « fédéralisme » évoque souvent un enchevêtrement de responsabilités et de hiérarchies. Nous l'associons rarement à un changement rapide. Et bien sûr, il est vrai que les processus peuvent prendre plus de temps dans les grands systèmes fédéraux que dans les petits systèmes centralisés. Rien qu'en Allemagne, 16 États fédéraux et près de 11 000 municipalités - tous dotés d'un pouvoir décisionnel important - s'attendent à avoir leur mot à dire sur l'aspect de notre administration publique numérique. Comme nous voulons offrir 575 services administratifs sous forme numérique en Allemagne d'ici 2022, tout cela représente une tâche très complexe.*

*Et pourtant, en Allemagne, nous avons trouvé un moyen de faire en sorte que l'innovation numérique et notre système fédéral aillent de pair - et de créer en même temps des solutions conviviales.*

*Je présenterai notre approche à l'aide de trois exemples : les **tandems**, les **laboratoires** et les **coordinateurs**.*

### **1. Gagner de la vitesse avec les tandems**

11 000 municipalités, 16 États et un seul gouvernement fédéral. Ils se partagent tous la tâche de numériser l'administration publique allemande - et la majeure partie du travail se fait au niveau des États décentralisés. En fait, les Länder sont responsables de plus de 460 des 575 services administratifs qui existent en Allemagne. Pour éviter un fouillis de processus en ligne, le gouvernement fédéral et les Länder travaillent ensemble dans le cadre de partenariats stratégiques que nous appelons "tandems de numérisation".

Pour permettre le travail en tandem, nous avons d'abord identifié 14 catégories de services. Grâce à ces catégories, nous pouvons regrouper des services similaires - par exemple, ceux liés à l'éducation, au travail ou à la santé publique - même si différentes autorités en sont responsables. Ensuite, un « tandem » composé d'un ministère ou d'une agence du gouvernement fédéral et d'un (ou plusieurs) État fédéral développe tous les services numériques de chaque catégorie.

Chaque service est piloté - c'est-à-dire testé et amélioré dans le cadre des opérations quotidiennes - dans un seul État. Une fois que le projet pilote est réussi, le service est également mis à la disposition des autres États. En bref, il s'agit d'une approche de prototypage tout comme celle qu'utilisent les startups !

Et elle est motivée par une idée simple : chaque processus n'est numérisé qu'une seule fois. Cela permet d'économiser de l'argent et d'éviter des structures inutiles en double. Et dans le meilleur des cas, cela conduit à une expérience numérique cohérente pour l'utilisateur, même dans un système fédéral décentralisé.

## **2. Co-crée avec les citoyens dans un laboratoire de numérisation**

La participation des citoyens dès le début du développement des offres d'administration en ligne est la clé du succès.

C'est la seule façon de s'assurer que les solutions qui en résultent sont conviviales et que toutes les parties les acceptent.

En Allemagne, les laboratoires de numérisation permettent de prendre en compte les besoins des diverses parties prenantes, parfois divergents. Ces laboratoires rassemblent des utilisateurs, des spécialistes en informatique, des membres du personnel administratif et des experts juridiques, qui prennent tous réellement le temps de réfléchir aux processus sous un angle nouveau.

La première étape consiste à analyser la manière dont les services administratifs sont fournis aujourd'hui. Elle commence par un examen des demandes et des formulaires existants. Ensuite, des entretiens et des tests auprès des utilisateurs ont lieu pour identifier les problèmes et les possibilités d'amélioration. Enfin, des ateliers sont organisés pour développer un nouveau processus basé sur ces résultats.

Cet effort prend plusieurs jours et produit un résultat très important : un ensemble de concepts qui constitue la base de la mise en œuvre des services numériques dans les États fédéraux et les municipalités. Il comprend un prototype de clic, qui sert de base au développement technique. Il y a également un plan de mise en œuvre avec des recommandations concrètes et des suggestions d'amélioration. Le plan fournit des conseils tant pour la mise en place d'un service numérique pour la première fois dans un État spécifique que pour son utilisation ultérieure à l'échelle nationale.

*Les laboratoires de numérisation couvrent une large palette de sujets. Ils vont des prestations sociales et familiales dont bénéficient des centaines de milliers de personnes, telles que les allocations pour enfants ou parents ou les allocations de chômage, aux services complexes destinés aux entreprises, comme les demandes de permis de construire. Les personnes concernées par les changements sont impliquées à chaque étape du processus. Jusqu'à présent, nous avons mis en place plus de 40 laboratoires de numérisation en Allemagne et maintenant, pendant la pandémie, ils sont entièrement numériques.*

### **3. Avec beaucoup de cuisiniers, vous pouvez servir un excellent buffet !**

*Notre travail est basé sur un concept simple et convaincant que nous appelons le principe « un pour tous ». Tout le monde cuisine quelque chose et nous pouvons ainsi tous profiter de la gamme complète de services numériques. Une approche entièrement collaborative, où chacun peut contribuer ce qu'il sait le mieux faire !*

*Bien sûr, il est tout à fait naturel que des intérêts politiques divergents se côtoient dans un système fédéral. Tous les participants n'ont pas la patience d'attendre la solution d'un autre État. Ou bien ils veulent être sûrs que le travail de développement tient compte de considérations spécifiques à leur région. L'approche « tout pour un » ne fonctionne que s'il y a confiance, beaucoup de coordination et un bon facilitateur. Un coordinateur central qui maintient le processus en cours et qui pousse au progrès - régulièrement et avec persévérance - est essentiel chaque fois qu'un certain nombre d'acteurs indépendants et autonomes travaillent ensemble.*

*C'est pourquoi nous avons mis en place une coordination aux points clés dès le début. Par exemple, chaque État dispose d'un coordinateur central pour les questions liées à la loi sur l'accès en ligne, ou OAA. Chaque ministère ou agence fédérale dispose également d'un contact OAA. Et le ministère fédéral de l'intérieur a une responsabilité globale et garde un œil sur la situation globale. Cette surveillance nécessite une mise en réseau, des négociations et parfois des appels téléphoniques nocturnes.*

*Tout cela est lié à la manière dont je conçois mon rôle de commissaire aux technologies de l'information du gouvernement fédéral : celui de quelqu'un qui construit des ponts, élimine les obstacles et dirige l'administration publique numérique dans le plus grand pays de l'UE organisé au niveau fédéral.*

*Cette approche a fait ses preuves, notamment lors de la pandémie de coronavirus. En quelques semaines seulement, nous sommes en mesure de fournir une aide pertinente aux citoyens sous forme numérique et dans (presque) tous les États.*

### **4. L'Europe travaille de la base au sommet**

*Je pense que notre approche fédérale de la numérisation peut servir de modèle à l'Europe. Tout comme l'Allemagne, l'Europe doit relever le défi de mettre en harmonie les différents intérêts et les différentes manières de travailler, car elle fait de la numérisation une réalité.*

*Une approche centralisée qui spécifie des solutions finalisées et dicte leur utilisation par le haut ne réussira pas. L'Europe est un système ascendant, et non descendant - c'est la participation au niveau local qui le fait fonctionner. Cela est vrai tant pour l'UE que pour tous les membres du Conseil de l'Europe.*

*La participation locale est la raison pour laquelle les citoyens européens acceptent des solutions plus larges, ce qui en fait une pierre angulaire de la démocratie européenne. Il est donc essentiel d'offrir à tous les États membres un moyen structuré de contribuer à la numérisation en Europe, dans leur intérêt mutuel.*

*Cela nous ramène à la question de savoir comment un système fédéral peut apporter un avantage en matière de numérisation - pour autant qu'il soit possible d'identifier les meilleures solutions parmi la grande variété d'idées qui se présentent dans une structure aussi diverse. Et c'est exactement ce que nous devons faire, pour construire des solutions durables et un brillant avenir numérique pour l'Europe.*

## **2.2. Les académies numériques**

La transformation numérique est un processus continu. Pour y naviguer efficacement, il est important de comprendre les tendances numériques, de créer une culture organisationnelle favorable et d'éviter de conceptualiser la transformation numérique uniquement comme un problème technologique.

Par conséquent, pour utiliser les technologies numériques avec succès, intensifier les initiatives et développer un état d'esprit numérique, les fonctionnaires doivent être dotés d'un niveau de connaissances minimum pour pouvoir identifier les opportunités des technologies, mais aussi comprendre quels obstacles pourraient empêcher une mise en œuvre correcte ou entraîner un impact négatif sur les parties prenantes.

À cette fin, certains États membres ont créé des **académies numériques gouvernementales**. Il s'agit par exemple de la Government Digital Service Academy au Royaume-Uni, ou de l'Académie numérique récemment créée pour le gouvernement central au sein de l'Agence danoise pour la numérisation du ministère des finances. Des experts internes et externes offrent aux fonctionnaires des programmes de formation officiels sur des sujets numériques pertinents. Dans ces académies de service numérique du gouvernement, des équipes entières peuvent être formées sous la forme de modèles d'accélérateur, ou des pilotes numériques individuels forment des délégués syndicaux qui servent ensuite de multiplicateurs pour le reste de l'organisation.

En outre, les gestionnaires publics peuvent également soutenir des possibilités d'apprentissage informel pour les fonctionnaires, par exemple en autorisant l'utilisation d'"ordinateurs portables ouverts" afin que le personnel administratif puisse installer et tester de nouvelles technologies, ou en créant des communautés de pratique sur l'intranet. Certains États membres ont mis l'accent sur le recrutement de personnel informatique du secteur privé dans le secteur public. Un exemple est le programme de bourses Work4Germany au service numérique allemand Tech4Germany<sup>36</sup> de la Chancellerie. Les boursiers apportent une expertise et des compétences extérieures au gouvernement,

<sup>36</sup> <https://tech.4germany.org/>

travaillent en tandem sur des projets au niveau des agences pour mettre en place des solutions numériques et transférer des pratiques et des compétences à leurs homologues.

### 2.3. Types de compétences numériques

Pour transformer le secteur public en un acteur numérique, différentes compétences sont nécessaires à différents niveaux de gouvernement. Il s'agit notamment des compétences suivantes :

- les compétences techniques : capacité à accéder aux données et aux informations sur différents supports,
- maîtrise de l'information : capacité à identifier les besoins d'information et à utiliser efficacement les données pour résoudre un problème donné,
- maîtrise du numérique : capacité à développer une attitude ouverte à l'égard de l'utilisation de technologies alternatives et à passer sans heurts d'une application à l'autre si nécessaire,
- l'état de préparation organisationnelle globale ou la maturité numérique des capacités numériques de l'administration publique elle-même.

Par exemple, l'initiative « Enseigner le service public à l'ère numérique<sup>37</sup> » est axée sur les huit compétences suivantes : centrée sur l'utilisateur ; atténuation des risques inhérents à l'ère numérique ; équipes pluridisciplinaires ; itération ; gestion du changement ; ouverture ; axée sur les données et affordances.

Il convient de souligner que l'une des compétences est l'atténuation des risques à l'ère numérique. Si les technologies numériques offrent des possibilités d'améliorer et de renforcer la fourniture de services ou l'élaboration de politiques, elles peuvent également avoir un impact négatif sur ces processus. Il est donc essentiel que les fonctionnaires et les agents publics disposent des qualifications, des compétences et des ressources nécessaires pour pouvoir identifier les risques en matière de vie privée, de sécurité nationale ou d'égalité, pour n'en citer que quelques-uns. Une fois ces risques identifiés, il convient de mettre en place des garanties appropriées et efficaces.

En outre, tout le monde n'a pas besoin du même ensemble de qualifications et de compétences. En d'autres termes, les parties prenantes ont besoin d'aptitudes et de compétences adaptées à leur domaine de responsabilité. Les **responsables** des administrations publiques doivent se former à l'esprit numérique pour pouvoir repenser les processus administratifs d'un point de vue numérique. Il faut distinguer entre la responsabilité de gestion de grandes unités généralistes, qui peuvent également être gérées avec des compétences informatiques moins spécifiques, et la gestion d'équipes spécialisées, pour lesquelles des connaissances informatiques spécialisées sont nécessaires. Il faut également être prêt à assumer ce qu'on appelle le "leadership partagé". Toutefois, la compétence la plus importante pour les gestionnaires est qu'ils doivent comprendre les tendances technologiques et l'éthique numérique afin de réduire leur dépendance vis-à-vis des consultants ou des fournisseurs externes.

Les **fonctionnaires et le personnel administratif** doivent développer des compétences d'auto-organisation, en particulier lorsqu'ils passent à un lieu de travail numérique. Lors de la transition des anciennes aux nouvelles formes de travail, il est important de

<sup>37</sup> <https://www.teachingpublicservice.digital/>

développer des compétences de communication pour les équipes distribuées, ainsi que de mettre en œuvre de nouvelles pratiques de gestion et de mise en œuvre de projets - telles que l'agilité, la mêlée, l'itération. Les fonctionnaires qui souhaitent mettre en œuvre la transformation numérique doivent également encourager l'adhésion des principales parties prenantes et rechercher des occasions de montrer la valeur de leurs plans de transformation numérique.

Les **prestataires de services informatiques et les consultants** doivent comprendre la logique du secteur public. Les clients sont à la fois les citoyens et l'administration. Le secteur public ne suit pas une logique purement marchande. Les entreprises privées doivent comprendre que les modèles commerciaux « taille unique » ne sont ni appropriés ni durables pour la prestation de services publics.

Du point de vue des **citoyens**, les services administratifs numériques devraient être simplifiés dans la mesure où les citoyens n'ont pas besoin de compétences numériques avancées pour les utiliser. Un exemple de la simplicité de la conception et de la fourniture proactive de services aux citoyens est le service de notification du gouvernement britannique.<sup>38</sup> Il s'agit d'une petite application, que les fonctionnaires peuvent utiliser pour transmettre automatiquement ou manuellement des informations aux citoyens.

#### **2.4. Défis et opportunités pour l'administration publique**

En général, la prestation de services par le secteur public est souvent perçue comme trop lente, surtout si on la compare à celle du secteur privé. En outre, le secteur public est souvent critiqué pour ses bureaucraties gonflées et ses budgets importants qui ne sont pas justifiés par le niveau de prestation de services.

Une façon de résoudre ces problèmes, idées fausses ou critiques est de travailler « au grand jour », par exemple en publiant des articles de blog qui expliquent les étapes du développement des services numériques, ou en publiant des données ou en ajoutant du code logiciel dans des dépôts publics pour que d'autres fonctionnaires puissent le réutiliser et éviter de réinventer la roue. Un exemple est le partage de code logiciel sur GitHub, de sorte que le code développé dans une ville ou une municipalité puisse être réutilisé dans une autre. Le travail en plein air peut présenter des risques, notamment celui de voir des données sensibles révélées accidentellement.

Les citoyens perçoivent souvent la prestation de services publics comme une « boîte noire » : s'ils ont la preuve qu'ils ont demandé un service (généralement un reçu papier), ils ne savent pas où en est leur demande et quand elle sera traitée. Un moyen proactif de remédier à cette situation pourrait consister à mettre au point des outils permettant de suivre et de tracer le statut d'un service. Les fournisseurs de services de commerce électronique ont résolu ce problème en envoyant des messages de manière proactive ou en informant automatiquement les citoyens de l'état d'avancement de leurs demandes.

Laisser les citoyens mal informés ou incertains d'un service auquel ils ont droit peut créer un mécontentement à l'égard de l'administration et une méfiance à l'égard des institutions publiques et, en fin de compte, de la démocratie.

<sup>38</sup> <https://www.notifications.service.gov.uk/>

Une façon de remédier à ce risque est de recourir à des **approches de conception centrées sur l'utilisateur**. Ces pratiques aident les fonctionnaires à comprendre les besoins de leurs utilisateurs et leur permettent ainsi de concevoir des services et des produits numériques qui sont basés sur des besoins externes, plutôt que sur la logique interne des administrations publiques.

## 2.5. Maturité numérique et volonté de passer à l'échelle

La maturité numérique décrit le degré de compétence, de préparation et de disponibilité organisationnelle des administrations publiques pour pouvoir mettre en œuvre des projets de transformation numérique. Cela nécessite avant tout une compréhension des questions et des tendances numériques : Comment les **technologies** telles que l'intelligence artificielle, les chaînes de blocs ou les services en nuage sont-elles actuellement discutées ? Certaines de ces technologies sont-elles utiles pour résoudre les problèmes de politique et de mise en œuvre auxquels sont confrontés les fonctionnaires - ou s'agit-il d'une mode de gestion ? Quels sont les nouveaux formats de gestion de projet tels que agile, DevOps ou équipes interfonctionnelles nécessaires et utiles pour la mise en œuvre de la transformation numérique ?

En plus des questions technologiques, la maturité numérique se concentre également sur les approches de gestion du changement. La transformation numérique ne se fait pas dans le vide, elle est influencée entre autres par le type de système politique, la capacité d'innovation du secteur public, la position du secteur privé qui fournit des solutions informatiques au secteur public, les systèmes existants dans l'administration publique.

En Estonie, 99 % des services publics sont disponibles sous forme numérique pour les citoyens et les entreprises. Ce n'est pas le cas pour la plupart des États membres du Conseil de l'Europe. Dans le cas de l'Estonie, il n'est pas nécessaire de prendre en compte les systèmes informatiques hérités. Par conséquent, la prise de décision concernant la mise en œuvre de systèmes et de processus informatiques globaux a été beaucoup plus facile que dans les bureaucraties établies disposant d'un important héritage de systèmes. Dans le même temps, chaque année, une vague de nouveaux concepts et technologies inonde l'espace numérique, par exemple les villes intelligentes, l'intelligence artificielle, les chaînes de blocs, le gouvernement en tant que plate-forme ou les réseaux maillés. Il n'est pas toujours facile d'évaluer laquelle de ces tendances et de ces nouveaux concepts aura un impact durable. C'est pourquoi les responsables gouvernementaux et les responsables de la mise en œuvre des technologies de l'information doivent évaluer en permanence le risque d'adopter de nouvelles technologies ou de conserver leurs anciens systèmes informatiques. Ces risques ne concernent pas seulement la vie privée ou la sécurité, mais aussi les risques politiques : Les dirigeants publics sont de plus en plus tenus responsables des choix technologiques faits pendant leur mandat.

Pour les administrations publiques ou les leaders du numérique, il est donc important de comprendre l'impact de la transformation numérique et la manière d'atténuer les risques potentiels que ces technologies représentent.

Certains Etats membres du Conseil de l'Europe s'orientent vers la mise en place de structures gouvernementales numériques qui font franchir un pas supplémentaire à la modernisation et à la numérisation de l'administration publique. En 2017, tous les États membres de l'UE et les pays de l'AELE ont signé la Déclaration ministérielle sur l'administration en ligne, également connue sous le nom de Déclaration de Tallinn.<sup>39</sup>

La **Déclaration de Tallinn** reconnaît que « *des administrations publiques axées sur les services, fiables et innovantes à tous les niveaux sont essentielles pour développer une société dynamique, productive et européenne. Depuis 2009, plusieurs étapes clés ont heureusement été franchies, telles que la passation de marchés publics en ligne, le déploiement de services transfrontaliers clés financés par le programme « Connecting Europe Facility » et l'identification électronique (eID) ».*

Le prochain niveau de modernisation et de numérisation de l'administration publique s'articule autour de cinq principes clés :

1. Numérique par défaut, inclusivité et accessibilité
2. Une seule fois
3. Fiabilité et sécurité
4. Ouverture et transparence
5. Interopérabilité par défaut

En décembre 2020, les ministres au niveau de l'UE ont signé la **Déclaration de Berlin sur la société numérique et le gouvernement numérique basé sur les valeurs**<sup>40</sup>. La déclaration de Berlin s'appuie sur la déclaration de Tallinn et va plus loin dans le principe de l'orientation vers l'utilisateur en renforçant le rôle de l'administration publique dans la conduite d'une transformation numérique fondée sur la valeur.

Les sept principes clés stipulés dans la déclaration de Berlin sont les suivants :

1. Validité et respect des droits fondamentaux et des valeurs démocratiques dans la sphère numérique
2. Participation sociale et inclusion numérique
3. Autonomisation et culture numérique
4. Confiance et sécurité dans les interactions gouvernementales numériques
5. Souveraineté numérique et interopérabilité
6. Systèmes centrés sur l'homme et technologies innovantes dans le secteur public
7. Une société numérique résiliente et durable.

En outre, la note de l'OCDE sur la politique numérique, intitulée « **Renforcer l'administration numérique**<sup>41</sup> » à partir de 2019, présente un cadre pour l'administration numérique. Elle met en évidence les six dimensions suivantes pour le gouvernement numérique :

1. De la numérisation des processus existants au numérique par conception
2. D'un gouvernement centré sur l'information à un secteur public axé sur les données
3. Des processus et données fermés à l'ouverture par défaut

<sup>39</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=47559](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559)

<sup>40</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government>

<sup>41</sup> <https://www.oecd.org/going-digital/strengthening-digital-government.pdf>

4. D'une administration dirigée par le gouvernement à une administration axée sur l'utilisateur, c'est-à-dire une administration centrée sur les besoins des utilisateurs et les attentes des citoyens
5. Du gouvernement en tant que fournisseur de services au gouvernement en tant que plateforme de co-création de valeur publique
6. De l'élaboration de politiques et de la fourniture de services réactifs à proactifs

Les déclarations et cadres susmentionnés sont tournés vers l'avenir et fournissent une orientation et des conseils aux États membres du Conseil de l'Europe. Bien qu'il existe certaines différences dans la manière dont les recommandations politiques sont formulées, les trois exemples présentent des similitudes frappantes, avant tout : au cœur de la déclaration se trouvent les droits fondamentaux et les valeurs démocratiques. Les déclarations soulignent que les valeurs européennes passent avant tout, et que la technologie numérique doit s'adapter à ces valeurs et non l'inverse. Adopter une telle approche pourrait garantir que les risques inhérents aux technologies numériques soient identifiés, minimisés et atténués.

### **Permettre aux administrations publiques de s'engager dans la transformation numérique**

#### **Recommandation 1 : procéder à une évaluation de la maturité numérique**

La maturité numérique se concentre sur l'état de préparation de l'organisation et non sur la technologie utilisée. Pour cela, il est essentiel de comprendre les moteurs des stratégies de transformation numérique des administrations publiques. En fin de compte, l'objectif devrait être d'intégrer le « numérique » dans la culture générale et de ne pas laisser la transformation numérique à une équipe de spécialistes ou au « département informatique au sous-sol ». Une transformation numérique mature exige une innovation sélective et une mise à jour des nouvelles technologies. L'évaluation porte sur la manière dont ces nouvelles technologies sont alignées sur les objectifs politiques et organisationnels et sur le fait qu'elles soutiennent les solutions aux problèmes complexes auxquels les administrations publiques sont confrontées.

#### **Recommandation 2 : intégrer une conception agile et centrée sur l'utilisateur**

Pour créer des projets de transformation numérique centrés sur l'utilisateur, les administrations publiques doivent utiliser des approches de gestion de projet souples lorsqu'elles planifient, conçoivent et mettent en œuvre des services numériques. Il s'agit de pratiques qui ont été introduites par les équipes de services numériques des administrations et qui contribuent à simplifier les produits de services numériques. Originaires de l'industrie du développement de logiciels, les administrations publiques ont commencé à concevoir des services numériques en fonction des besoins des utilisateurs. Ce sont les attentes des utilisateurs internes (fonctionnaires) et des utilisateurs externes (entreprises et citoyens). L'objectif de la centralité de l'utilisateur est d'accroître l'inclusion sociale et l'accessibilité. Cela augmentera la satisfaction des citoyens et la confiance générale dans la prestation de services, car ils se sentiront respectés.

### **Recommandation 3 : développer les compétences en matière d'adaptation numérique**

Les compétences numériques des administrations publiques doivent être renforcées. L'objectif est que les fonctionnaires comprennent les tendances technologiques les plus récentes et évaluent si des technologies comme la chaîne de blocs ou l'intelligence artificielle doivent ou non être appliquées dans le secteur public. Cela nécessite un état d'esprit numérique et une adaptabilité numérique. Ces deux éléments permettront aux fonctionnaires de passer d'un type de technologie à l'autre et d'évaluer si ces technologies apportent une solution appropriée et globale aux problèmes complexes auxquels les administrations publiques sont confrontées.

## **2.6. Le Covid-19 comme accélérateur de la transformation numérique**

### ***Changements dans les méthodes de travail et la prestation de services***

Les verrouillages imposés en raison de la pandémie de Covid-19 ont contribué à accélérer la transformation numérique dans le secteur public. De nombreux États membres ont mis en œuvre des pratiques de numérisation pragmatiques. Des activités qui n'étaient pas « autorisées » auparavant ont simplement été mises en œuvre (travail à distance, utilisation de signatures numériques, envoi de documents par courrier électronique, utilisation de vidéoconférences, etc.). Dans certains États membres, ces pratiques étaient déjà en place et ont simplement été étendues plus rapidement que prévu.

Les pays dont les administrations publiques sont bien établies, mais qui disposaient de peu de services publics en ligne avant la pandémie, ont rapidement introduit des politiques numériques et converti leurs services existants en offres numériques. Dans certains cas, cela s'est fait littéralement du jour au lendemain. En Allemagne, par exemple, de nouveaux outils ont été mis en ligne le vendredi et le lundi, les citoyens ont reçu leur argent de secours pour le Covid-19.

Alors que les États membres sont confrontés à une deuxième ou une troisième vague de verrouillage, il est temps d'évaluer quels sont les processus et pratiques numériques durables et ceux qui doivent être réévalués et ajustés. La numérisation de la prestation de services exige un processus continu de révision et d'évaluation fondé sur la flexibilité, l'adaptabilité et la réactivité. En outre, les appels à davantage de diversité et d'inclusion soulignent que si les services doivent fonctionner pour tout le monde, ils ne peuvent pas fournir uniquement des solutions uniques : la flexibilité est nécessaire pour garantir la prise en compte des besoins de groupes spécifiques de la population.

En outre, il est devenu évident que l'interopérabilité à tous les niveaux de gouvernement et entre les pays est devenue une question cruciale. Le fait de ne pas utiliser des normes ouvertes pourrait entraîner des risques et des coûts accrus.

## Etude de cas



### Espagne : le télétravail dans l'administration publique

L'arrêté royal 29/2020 du 29 septembre 2020 établit des mesures urgentes pour le télétravail dans les administrations publiques dans le contexte de la pandémie Covid-19. Le télétravail est défini comme la modalité de fourniture de services à distance dans laquelle le contenu du travail peut être développé, à condition que les besoins du service le permettent, en dehors des locaux de l'Administration, grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Le télétravail doit contribuer à une meilleure organisation du travail par l'identification des objectifs et l'évaluation de leur réalisation. Son utilisation doit être subordonnée à la garantie de la fourniture de services publics.

Il est également établi que la fourniture du service par le biais de la modalité à distance doit être expressément autorisée. Chaque administration compétente doit déterminer le pourcentage de la prestation de services qui peut être développé à distance. En tout état de cause, l'attention directe aux citoyens doit être garantie.

Le personnel qui fournit des services à distance aura les mêmes devoirs et droits que le reste des employés publics, et l'administration devra fournir et maintenir les moyens technologiques nécessaires à l'activité. Une condition préalable sera l'évaluation de la nature sensible du télétravail des tâches assignées au poste, l'évaluation correspondante et la planification préventive, ainsi que la formation aux compétences numériques nécessaires à la prestation du service.

Les administrations publiques qui doivent adapter leur réglementation en matière de télétravail aux dispositions du présent décret-loi royal disposeront d'un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de celui-ci.

### Applications de traçage

Les risques de surveillance de masse, d'identification des cas et de discrimination inhérente aux applications de traçage ont également fait l'objet de nombreux débats. Pour être un outil de santé publique complémentaire utile dans la lutte contre le COVID-19, ces applications doivent répondre aux normes du Conseil de l'Europe en matière de protection des données, telles que définies dans la Convention 108+.

Dans une [déclaration commune sur la recherche numérique des contacts, rédigée par le président du Comité de la Convention 108+ et le commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe](#), les auteurs soulignent que « *La pandémie COVID-19 crée des défis communs sans précédent qui exigent notre plus grand engagement et notre plus grande prudence. (...) Malgré l'urgence, la recherche numérique des contacts soulève de nouvelles questions qui ne peuvent être négligées avant de décider de mettre en œuvre de telles mesures à l'échelle de la population. Au-delà des considérations liées à la protection de la vie privée et des données, les approches de recherche numérique des contacts soulèvent*

des questions d'inégalité et de discrimination qui doivent également être prises en compte ».

Les auteurs soulignent également que « Par exemple, les personnes qui ne possèdent pas un appareil mobile adapté seront exclues de ces approches. En outre, les outils qui reposent sur le traitement des données personnelles ont un impact sur la vie privée et la protection des données, ainsi que sur d'autres libertés et droits fondamentaux des individus. Il est donc crucial de s'assurer que les mesures et le traitement des données qui s'y rapportent sont nécessaires et proportionnés par rapport à la finalité légitime poursuivie et qu'ils reflètent, à tous les stades, un juste équilibre entre tous les intérêts concernés et les droits et libertés en jeu, comme le prescrivent la Convention européenne des droits de l'homme (article 8) et la Convention 108 + (articles 5 et 11) ».

### **Initiatives numériques de la société civile**

Lors des premiers lockdown à partir de mars 2020, il y a eu une immense solidarité des acteurs de la société civile qui ont apporté des idées et des compétences de programmation pour créer des solutions, par exemple lors des hackathons « Nous contre les virus<sup>42</sup> ». Les participants ont créé des applications ou conçu des solutions numériques aux problèmes causés par la pandémie (ou par les mesures visant à l'endiguer).

Le gouvernement italien a mis en place un site de solidarité numérique<sup>43</sup> pour aider les citoyens pendant le confinement. Sur ce site, des organismes gouvernementaux, mais aussi des entreprises privées et des organisations à but non lucratif ont offert leurs services numériques, notamment des promotions et des services gratuits pour aider les citoyens à passer le cap.

## **3. L'intelligence artificielle dans l'administration publique**

### **L'indice de préparation à l'IA**

En 2017, Oxford Insights a créé le premier indice de préparation des gouvernements à l'IA, pour répondre à la question suivante : dans quelle mesure les gouvernements nationaux sont-ils bien placés pour tirer parti des avantages de l'IA dans leurs opérations et la fourniture de services publics ? Les résultats ont cherché à saisir la capacité actuelle des gouvernements à exploiter le potentiel d'innovation de l'IA.

Selon [les dernières conclusions](#), qui portent sur 2019, parmi les 20 pays les mieux placés dans le monde, on trouve les États membres du Conseil de l'Europe suivants Royaume-Uni, Allemagne, Finlande, Suède, France, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Italie, Autriche et Suisse.

Il n'existe pas de définition internationale commune de l'intelligence artificielle (IA). En termes généraux, l'IA désigne les systèmes qui, sur la base d'un grand nombre de données, peuvent accomplir diverses tâches avec un certain degré d'autonomie. Cela inclut l'utilisation d'algorithmes pour identifier des similitudes et des modèles, les classer et

<sup>42</sup> Un exemple de l'Allemagne: <https://wirvsvirus.org/>

<sup>43</sup> <https://solidarietadigitale.agid.gov.it/#/>

utiliser les données à des fins prédictives. L'IA comprend également différents types d'apprentissage automatisé.

Les pays du monde entier et les organisations internationales telles que l'Union européenne, l'OCDE et l'UNESCO ont compris l'énorme potentiel économique de l'IA, qui est considérée comme une technologie stratégique. Cette technologie évolue rapidement, ce qui rend difficile l'évaluation de son impact ou le développement d'une approche commune coordonnée.

### 3.1. Stratégies nationales

Les États membres du Conseil de l'Europe lancent des stratégies nationales d'IA ou des initiatives similaires pour définir leur approche du développement et de l'utilisation de l'intelligence artificielle, afin d'en exploiter pleinement les avantages. Ces documents sont destinés à fournir un cadre général et à guider les acteurs concernés par l'IA. Ils indiquent une volonté claire d'utiliser l'IA dans le secteur public en vue de fournir de meilleurs services publics et d'améliorer l'efficacité, l'efficience, la réactivité et la coordination dans l'administration publique. Le rôle du secteur public est soit de jouer un rôle de leader en encourageant le développement et l'adoption de l'IA, soit d'être un régulateur qui fournit le cadre dans lequel l'IA peut prospérer.

Etat membre	Stratégie nationale d'IA ou document stratégique	Date de Publication
<b>Autriche</b>	<a href="#">Artificial Intelligence Mission Austria 2030 (AIM AT 2030)</a>	Juin 2019
<b>Belgique</b>	<a href="#">AI 4 Belgium</a>	Mars 2019
<b>République tchèque</b>	<a href="#">National Artificial Intelligence Strategy</a>	Mai 2019
<b>Danemark</b>	<a href="#">National Strategy for Artificial Intelligence</a>	Mars 2019
<b>Estonie</b>	<a href="#">Estonia's National Artificial Intelligence Strategy 2019-2021</a>	Mai 2019
<b>Finlande</b>	<a href="#">Finland's Age of Artificial Intelligence - Turning Finland into a Leader in the Application of AI: Objectives and Recommendations for Measures</a>	Décembre 2017
	<a href="#">Work in the age of artificial intelligence - four perspectives on economy, employment, skills and ethics</a>	Septembre 2018
	<a href="#">Leading the way into the era of artificial intelligence</a>	Juin 2019
	<a href="#">AuroraAI development and implementation plan 2019-2023</a>	Mars 2019
<b>France</b>	<a href="#">AI for Humanity</a>	Mars 2018
	<a href="#">The Villani report</a>	
<b>Allemagne</b>	<a href="#">Artificial Intelligence Strategy: AI Made in Germany</a>	Novembre 2018
	<a href="#">Key Points for a Strategy on Artificial Intelligence</a>	Juillet 2018
<b>Italie</b>	<a href="#">Artificial Intelligence at the Service Citizens</a>	Mars 2018
<b>Lituanie</b>	<a href="#">Lithuanian Artificial Intelligence Strategy: A vision of the future</a>	Avril 2019

<b>Luxembourg</b>	<a href="#">Artificial Intelligence: a Strategic vision for Luxembourg</a>	Mai 2019
<b>Malte</b>	<a href="#">Malta the Ultimate AI Launchpad: A Strategy and Vision for Artificial Intelligence in Malta 2030</a>	Octobre 2019
<b>Pays-Bas</b>	<a href="#">Strategic Action Plan for Artificial Intelligence</a>	Octobre 2019
<b>Portugal</b>	<a href="#">AI Portugal 2030</a>	Février 2019
<b>Fédération de Russie</b>	<a href="#">National Strategy for the Development of Artificial Intelligence by 2030</a>	Octobre 2019
<b>Serbie</b>	<a href="#">Strategy for the Development of Artificial Intelligence in the Republic of Serbia for the period 2020-2025</a>	Décembre 2019
<b>Espagne</b>	<a href="#">RDI Strategy in Artificial Intelligence</a>	Mars 2019
<b>Suède</b>	<a href="#">National Approach for Artificial Intelligence</a>	Mai 2018
<b>Suisse</b>	Les lignes directrices pour la Confédération (Guidelines for the Confederation) Le rapport du groupe de travail interdépartemental "Intelligence artificielle" au Conseil fédéral (Rapport du groupe de travail interdépartemental "Intelligence artificielle" au Conseil fédéral)	
<b>Royaume-Uni</b>	<a href="#">AI Sector Deal</a>	Avril 2018
	<a href="#">A Guide to Using Artificial Intelligence in the Public Sector</a>	Juin 2019
	<a href="#">Government Technology Innovation Strategy</a>	Juin 2019

Pour les États membres du Conseil de l'Europe, les considérations économiques sont le principal facteur de motivation et le point central des stratégies nationales d'IA. L'objectif est de stimuler l'économie et de créer des emplois.

Un thème récurrent de toutes les stratégies nationales d'IA est l'investissement dans la recherche et le développement afin de pouvoir bénéficier des avancées technologiques. Certains États membres ont créé des centres et des laboratoires d'innovation pour favoriser les partenariats public-privé et encourager la collaboration entre les secteurs.

La plupart des stratégies nationales portent sur l'utilisation de l'IA dans le secteur public, notamment pour fournir de meilleurs services publics au profit des citoyens et améliorer l'efficacité par l'automatisation des processus gouvernementaux courants et la coordination dans l'administration publique ; en fait, comme mentionné ci-dessus, certains États membres considèrent le secteur public comme un leader dans la promotion du développement et de l'utilisation de l'IA. En fait, comme mentionné ci-dessus, certains États membres considèrent le secteur public comme un leader dans la promotion du développement et de l'utilisation de l'intelligence artificielle.

Les États membres reconnaissent le fait qu'ils doivent investir dans le renforcement des capacités des fonctionnaires et des agents du secteur public. Certaines stratégies nationales abordent explicitement la question du « renforcement des compétences ». En outre, l'investissement dans le secteur de l'éducation est suggéré comme un moyen de garantir la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée à l'avenir.

L'accès à des données plus nombreuses et de meilleure qualité est souvent mentionné comme un élément clé pour améliorer la qualité des services publics. Les stratégies nationales contiennent différentes approches de la gouvernance des données. Certaines stratégies nationales mentionnent explicitement l'ouverture des données et le partage des données de manière transversale ainsi qu'avec le secteur privé.

Les États membres du Conseil de l'Europe consacrent une part croissante de leurs ressources humaines et financières au développement, à la mise en œuvre et à la réglementation de l'utilisation de l'IA. Cela s'applique également au secteur public.

La plupart des États membres soulignent la nécessité d'inscrire fermement la conception, le développement et le déploiement de l'IA dans un cadre éthique. Les valeurs et principes fréquemment mentionnés dans ce contexte sont l'approche centrée sur l'homme, une AI fiable et responsable, la transparence et la surveillance humaine.

Si tous les États membres mentionnent un cadre éthique, certains mentionnent aussi spécifiquement la nécessité de réglementer l'IA et de voir le secteur public dans le rôle de régulateur. Comme mentionné ci-dessus, au Conseil de l'Europe, le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI) mène actuellement une étude de faisabilité concernant la possibilité et la manière de réglementer l'IA.<sup>44</sup>

Enfin, la coopération internationale est considérée comme souhaitable. Dans leurs stratégies nationales, de nombreux États membres ont exprimé leur souhait de travailler ensemble sur les technologies de l'IA.

### **3.2. Cartographie de l'utilisation de l'IA dans le secteur public**

La principale motivation de la numérisation dans le secteur public est d'accroître l'efficacité et donc de réduire les coûts. En outre, on pense que la numérisation libérera les fonctionnaires des activités de routine qui peuvent être automatisées au mieux, ce qui pourrait accroître la qualité de la prestation de services.

En fait, les États membres utilisent de plus en plus les technologies basées sur l'IA dans la prestation de services publics. Un problème crucial, cependant, est le manque de transparence sur l'utilisation de l'algorithme ou de la prise de décision automatisée (ADM) dans le secteur public. Une façon de résoudre ce problème est d'établir un registre public obligatoire pour l'utilisation des décisions automatisées dans le secteur public (voir également l'étude de faisabilité du CAHAI<sup>45</sup>). En l'absence de registres publics, il est difficile, voire presque impossible, de savoir où, quand, dans quel but, par qui et pendant combien de temps les technologies basées sur l'IA sont utilisées et qui doit rendre des comptes en cas de violation des droits.

<sup>44</sup> <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai>

<sup>45</sup> <https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da>

En 2019, AlgorithmWatch a publié son premier rapport sur la société de l'automatisation<sup>46</sup>, qui met en lumière quelques exemples de l'utilisation de l'ADM dans les Etats membres de l'UE. En 2020, le deuxième rapport sur la société de l'automatisation<sup>47</sup> montre clairement que la tendance à utiliser les technologies numériques avancées pour fournir des services est continue et croissante.

Dans l'ensemble, le rapport présente de nombreuses applications de l'ADM dans le secteur public de 16 pays dans des domaines tels que les prestations sociales, la police prédictive, le commerce et la santé. Le rapport souligne en particulier que l'utilisation de logiciels de reconnaissance faciale est en augmentation, malgré un historique de résultats erronés et le danger d'une surveillance de masse excessive.

En 2020, AI Watch (le service de la Commission européenne chargé de suivre le développement, l'adoption et l'impact de l'intelligence artificielle pour l'Europe) a également publié un rapport cartographiant l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les services publics des États membres de l'UE.<sup>48</sup> Le rapport fournit un inventaire de 230 cas représentant un réservoir unique de connaissances, à partir duquel il est possible d'extraire des indications, des tendances émergentes et des exemples illustratifs de l'utilisation actuelle de l'intelligence artificielle. L'analyse des initiatives incluses dans la cartographie montre un large éventail de solutions d'IA appliquées à diverses fonctions gouvernementales et domaines politiques.

**Fiche d'information : Exemple de l'usage actuel de l'IA dans le secteur public** Source: AI Watch, [Artificial Intelligence in Public Services, 2020](#)

Type d'utilisation de l'IA	Description	Exemple	Nombre de cas analysés
<b>Traitement du son</b>	Ces applications d'intelligence artificielle sont capables de détecter et de reconnaître des sons, de la musique et d'autres signaux audio, notamment la parole, et donc de reconnaître des voix et de retranscrire un discours oral.	Au Danemark, l'assistant Corti est utilisé pour traiter le signal audio des appels d'urgence dans le but de détecter si l'appelant est victime d'un arrêt cardiaque.	8
<b>Agents conversationnels (chatbots), assistants numériques intelligents, agents virtuels et systèmes de recommandations</b>	Figurent dans cette catégorie d'utilisation de l'IA les assistants virtuels ou les bots en ligne actuellement utilisés pour fournir aux utilisateurs des conseils généraux, mais aussi des recommandations liées au comportement.	En Lettonie, le chatbot UNA est utilisé pour aider les services concernés à répondre aux questions fréquemment posées sur la procédure d'immatriculation des entreprises.	52

<sup>46</sup> <https://algorithmwatch.org/en/automating-society-introduction/>

<sup>47</sup> <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/>

<sup>48</sup> AI Watch, [Artificial Intelligence in Public Services, 2020](#)

<b>Robotique cognitive, automatisation des processus et véhicules connectés et automatisés</b>	La caractéristique commune de ces technologies de l'intelligence artificielle est l'automatisation des processus, qui peut être réalisée au moyen de matériels ou de logiciels de type « robot ».	En Norvège, un aéroport utilise des chasse-neige autopilotés pour déneiger les pistes plus efficacement.	16
<b>Vision par ordinateur et reconnaissance de l'identité</b>	Les applications d'intelligence artificielle relevant de cette catégorie utilisent une forme ou une autre de reconnaissance d'images ou de vidéo ou de reconnaissance faciale pour obtenir des informations sur l'environnement et/ou l'identité de personnes ou d'objets.	En Estonie, le système SATIKAS est capable de détecter sur des images satellites des prairies dont l'herbe a été tondue.	29
<b>Systèmes experts et fondés sur des règles, prise de décision algorithmique</b>	Ces applications de l'intelligence artificielle, sans rapport apparent, sont regroupées sous une même catégorie, car elles visent avant tout à faciliter ou à automatiser totalement les processus décisionnels pouvant concerner non seulement le secteur privé, mais aussi le secteur public.	Système d'inscription des enfants dans les crèches utilisé à Varsovie : l'algorithme analyse les données fournies par les parents au moment de l'inscription, calcule un score et affecte automatiquement l'enfant à telle ou telle crèche.	29
<b>Gestion des connaissances assistée par intelligence artificielle</b>	La caractéristique commune de ce type d'applications est la capacité de l'intelligence artificielle intégrée à créer des collections interrogeables de descriptions de cas, de textes et d'autres informations, qui seront partagées avec des experts en vue d'une analyse ultérieure.	En République slovaque, un système d'intelligence artificielle est utilisé au niveau du gouvernement pour faciliter la consultation et la recherche de données sémantiques pertinentes.	12
<b>Apprentissage automatique et apprentissage profond</b>	Les autres catégories d'intelligence artificielle utilisent presque toutes une forme ou une autre d'apprentissage automatique. Cette catégorie résiduelle regroupe les applications de l'intelligence artificielle qui n'entrent dans aucune autre catégorie.	En République tchèque, l'intelligence artificielle est utilisée par les services sociaux pour faciliter le maintien des habitants dans leur environnement habituel aussi longtemps que possible.	17
<b>Traitement du langage naturel, exploration de texte et analyse de la parole</b>	Ces applications de l'IA sont capables de reconnaître et d'analyser de la parole ou du texte écrit et de communiquer en retour.	À Dublin, un système d'intelligence artificielle analyse les opinions des citoyens de la région pour donner une vue d'ensemble de leurs problèmes les plus urgents. Pour ce faire, il analyse des messages	19

		Twitter au moyen de divers algorithmes.	
<b>Analyse prédictive, simulation et visualisation de données</b>	Ces applications de l'IA analysent de vastes ensembles de données afin d'y repérer des schémas, lesquels permettent ensuite de visualiser, de simuler ou de prévoir de nouvelles configurations.	La police de Zurich utilise un logiciel de prévision des cambriolages depuis 2012. Elle a déjà été amenée, sur la base de ces prévisions, à contrôler les quartiers identifiés et a réussi à limiter les cambriolages.	37
<b>Analyse de la sécurité et renseignement sur les menaces</b>	Sous cette catégorie figurent les systèmes d'intelligence artificielle dont le rôle est d'analyser et de suivre des informations relatives à la sécurité, et de prévenir ou de détecter des activités malveillantes.	Au sein de l'autorité norvégienne de sécurité nationale, un nouveau système basé sur l'apprentissage automatique permet l'analyse automatique de tout malware détecté pour améliorer la cybersécurité.	11

Le rapport souligne qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions, car la technologie évolue rapidement et l'ensemble des données des cas n'est pas représentatif. Cependant, il semble que les chatbot et les assistants intelligents ainsi que l'analyse prédictive soient les types d'IA les plus utilisés dans le secteur public.

L'étude conclut que « *les gouvernements de toute l'UE explorent le potentiel de l'utilisation de l'IA pour améliorer la conception et l'évaluation des politiques, tout en réorganisant la gestion interne des administrations publiques à tous les niveaux. En effet, lorsqu'elle est utilisée de manière responsable, la combinaison de nouvelles sources de données importantes avec des algorithmes d'apprentissage automatique avancés pourrait améliorer radicalement les méthodes de fonctionnement du secteur public, ouvrant ainsi la voie à des modèles de prestation de services publics proactifs et libérant les organisations aux ressources limitées des tâches banales et répétitives* ».

En outre, les auteurs soulignent que : « *On attend beaucoup de l'utilisation de l'IA au sein du gouvernement - mais il est clair, d'après notre étude actuelle, que l'impact positif est loin d'être évident et ne doit pas être considéré comme acquis* ».

### **Marchés publics**

Une autre question à mentionner dans ce contexte est celle des marchés publics. En juin 2020, l'Office britannique pour l'IA a publié une série de **lignes directrices détaillées pour la passation de marchés en matière d'IA**<sup>49</sup>. « *L'intelligence artificielle est une technologie qui a le potentiel d'améliorer considérablement nos services publics en réduisant les coûts, en améliorant la qualité et en libérant un temps précieux pour le personnel de première ligne. Reconnaissant ce fait, le gouvernement britannique a publié le Data Ethics Framework et A Guide to using AI in the Public Sector pour permettre aux organismes publics d'adopter des systèmes d'IA d'une manière qui fonctionne pour tout le*

<sup>49</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/guidelines-for-ai-procurement/guidelines-for-ai-procurement>

*monde dans la société. Ces nouvelles directives d'achat contribueront à informer et à responsabiliser les acheteurs du secteur public, en les aidant à évaluer les fournisseurs, puis à acheter en toute confiance et de manière responsable des technologies d'IA au profit des citoyens ».*

Entre autres, les lignes directrices sur les marchés publics soulignent la nécessité de prendre en compte la gestion du **cycle de vie des systèmes d'IA** (de la conception, des essais, du déploiement, de la mise en œuvre jusqu'à la fin de vie) lors de la prise de décisions d'achat, notamment parce que les fonctionnalités et les conséquences des systèmes d'IA peuvent se manifester uniquement pendant ou après le déploiement. Les lignes directrices soulignent également la nécessité de faire de l'explicabilité et de l'interprétabilité des algorithmes un critère de conception.

### **3.3. Défis spécifiques liés aux systèmes algorithmiques ou automatisés de prise de décision (ADM)**

Comme nous l'avons vu plus haut, les outils basés sur l'IA sont de plus en plus utilisés par le secteur public. Une grande partie du débat porte sur l'utilisation de systèmes de prise de décision algorithmique ou automatisée (ADM).

#### ***Effet de boîte noire et remèdes***

L'une des principales préoccupations concernant l'utilisation d'ADM est ce que l'on appelle l'effet de boîte noire. Les systèmes ADM reposent souvent sur des algorithmes. L'algorithme parcourt les données et donne un résultat. Cependant, souvent, ni les programmeurs ni les fonctionnaires ne peuvent expliquer comment ou pourquoi l'algorithme est arrivé à ce résultat particulier. Le raisonnement et la prise de décision se font dans une boîte noire.

En outre, les algorithmes sont souvent développés par des sociétés privées et déclarés secrets commerciaux, ils ne sont donc pas soumis à l'examen public ou à l'évaluation par les pairs. Le manque d'informations sur le fonctionnement de ces systèmes rend difficile la correction de la conception et l'établissement des responsabilités.

L'effet de boîte noire contraste clairement avec les normes publiques établies telles que la transparence, l'ouverture et l'explicabilité. Les citoyens ont le droit de se faire expliquer la décision prise à leur sujet **ainsi qu'un droit** de recours. Cependant, dans la pratique, cela devient difficile à mettre en œuvre si les fonctionnaires ne peuvent pas expliquer le raisonnement et si les juges ne peuvent pas examiner la base sur laquelle une décision a été prise.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié la recommandation « Désintoxication de l'AI : 10 mesures pour protéger les droits de l'homme.<sup>50</sup> » Cette recommandation aborde notamment la question des recours utiles. « *Les États membres doivent veiller à ce que les individus aient accès aux informations en possession d'un défendeur ou d'un tiers qui sont pertinentes pour étayer leur affirmation selon laquelle ils sont victimes d'une violation des droits de l'homme causée par un système d'IA, y compris, le cas échéant, les données relatives à la formation et aux tests, les informations sur la manière dont le système d'IA a été utilisé, les informations significatives et*

<sup>50</sup> <https://rm.coe.int/unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights-reco/1680946e64>  
Projet d'étude sur l'impact de la transformation numérique sur la démocratie et la bonne gouvernance  
[CDDG(2021)4]

*compréhensibles sur la manière dont le système d'IA est parvenu à une recommandation, une décision ou une prédiction, et les détails sur la manière dont les résultats du système d'IA ont été interprétés et mis en œuvre ».*

### **Biais, égalité entre les hommes et les femmes, discrimination, racisme**

Des cas et des études récents ont montré que les ensembles de données utilisés pour les algorithmes de formation sont souvent biaisés. Lorsque les algorithmes sont ainsi utilisés par les autorités publiques pour soutenir leurs processus décisionnels, par exemple pour la police prédictive ou l'évaluation du crédit, ils ont tendance à avoir des impacts discriminatoires et à cimenter davantage les inégalités existantes.

De nombreuses études soulignent les risques que l'intelligence artificielle et les systèmes de prise de décision automatisés peuvent poser pour l'égalité et la non-discrimination lors de la fourniture de services du secteur public et privé. Des exemples de discrimination ont été documentés dans les logiciels de reconnaissance faciale, les systèmes d'embauche, les scores de crédit et les évaluations des prestations sociales.

Une perspective d'égalité entre les hommes et les femmes devrait être intégrée dans toutes les politiques, tous les programmes et toutes les recherches en rapport avec l'intelligence artificielle afin d'éviter les risques potentiels que la technologie perpétue le sexisme et les stéréotypes de genre.

En 2018, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe a commandé une étude sur « La discrimination, l'intelligence artificielle et la prise de décision algorithmique.<sup>51</sup> » L'étude recommande que les organismes de promotion de l'égalité de traitement jouent un rôle clé dans la sensibilisation, la prévention et la réparation. Pour que les organismes de promotion de l'égalité soient en mesure de saisir le potentiel, les principales parties prenantes et les régulateurs nationaux doivent recevoir une formation spécialisée, car il s'agit d'un sujet techniquement exigeant.

En 2020, l'Agence des droits fondamentaux en Europe a publié un rapport détaillé intitulé « Getting the future right - Artificial intelligence and fundamental rights in the EU.<sup>52</sup> » Le rapport constate un manque de compréhension de l'impact de l'IA sur les droits fondamentaux en général et un manque d'évaluations approfondies de la discrimination dans la prise de décision automatisée en particulier. Le rapport souligne également l'importance de la sensibilisation, du renforcement des capacités et de la formation des fonctionnaires pour aider à atténuer les risques potentiels de l'utilisation de l'IA.

En 2020, en raison de la pandémie de Covid-19, le gouvernement britannique a annulé les examens de niveau A, tentant de noter des milliers d'étudiants par algorithme. L'algorithme a déclassé près de 40 % des notes de A-level prévues par les enseignants en Angleterre. Cela a entraîné des protestations à l'échelle nationale de la part des étudiants et d'autres groupes. Le gouvernement a donc dû annuler la décision algorithmique et permettre aux enseignants de noter les élèves. Les problèmes liés à l'algorithme comprenaient entre autres des hypothèses erronées sur les données (à la fois les données individuelles et de groupe), une prise en compte insuffisante de l'impact de l'algorithme

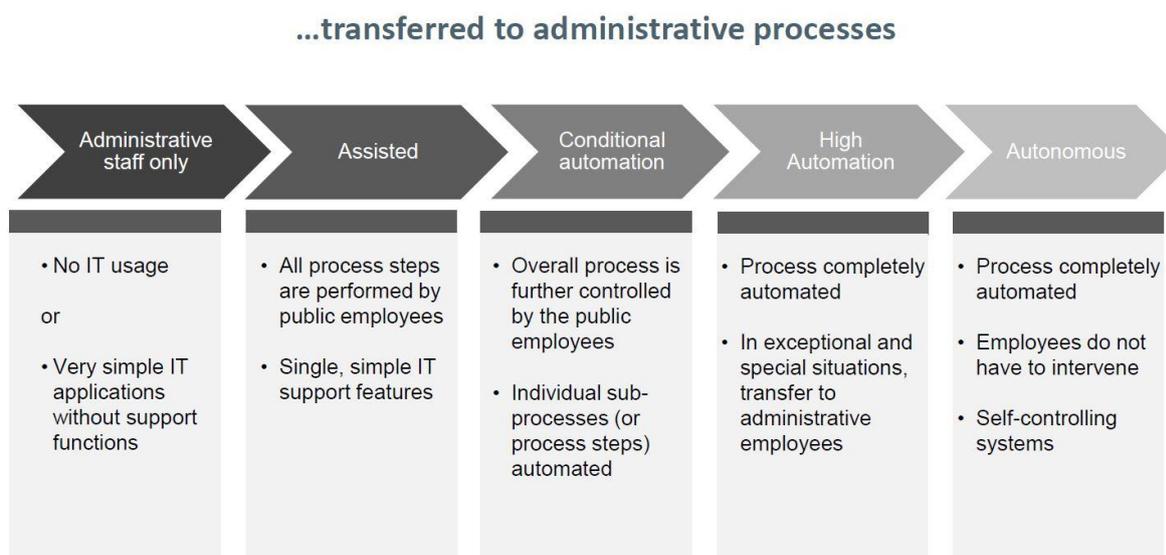
<sup>51</sup> <https://rm.coe.int/discrimination-artificial-intelligence-and-algorithmic-decision-making/1680925d73>

<sup>52</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-artificial-intelligence\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-artificial-intelligence_en.pdf)

dans son ensemble et un manque d'examen et de surveillance indépendants avant le déploiement de l'algorithme.<sup>53</sup>

### **Niveaux d'automatisation**

Si l'on fait un parallèle avec les voitures particulières, on peut distinguer cinq niveaux d'automatisation lorsqu'on utilise les systèmes ADM dans le secteur public, à savoir : personnel administratif uniquement, automatisation assistée, automatisation conditionnelle, automatisation élevée et automatisation complète. Comme l'illustre le schéma :



Source : [Table ronde sur l'intelligence artificielle et l'avenir de la démocratie, Conseil de l'Europe, 2019](#)

Actuellement, les agences du secteur public utilisent la prise de décision automatisée, principalement dans la catégorie de l'automatisation assistée ou conditionnelle. Dans quelques cas, des processus ou des services complets sont automatisés. Il n'y a pas de systèmes totalement autonomes en usage dans le secteur public.

Les bases juridiques de l'utilisation de l'ADM peuvent varier dans les États membres. Par exemple, selon la loi allemande, la prise de décision automatisée ne peut être utilisée que lorsqu'il n'y a pas de marge d'appréciation et que la décision à prendre est oui ou non. Dans tous les cas, il devrait être possible de se désengager, de réévaluer le processus et d'expliquer comment la décision a été prise.

### **Affaires judiciaires**

Avec l'utilisation accrue des systèmes ADM dans le secteur public, les citoyens font également de plus en plus appel des décisions les concernant qui ont été prises avec l'aide des systèmes ADM. On s'attend à ce que davantage de jurisprudence émerge dans les années à venir.

<sup>53</sup> <https://www.wired.co.uk/article/alevel-exam-algorithm>

Dans un récent jugement, le tribunal de district de La Haye a estimé que le système algorithmique d'indication du risque du système (SyRI), un instrument juridique que le gouvernement néerlandais utilise pour détecter la fraude dans des domaines tels que les prestations, les allocations et les impôts, violait l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir le droit au respect de la vie privée et familiale.<sup>54</sup> Le juge a statué que l'intérêt collectif et économique de la prévention de la fraude ne pèse pas suffisamment sur l'intérêt social de la vie privée. Le juge a en outre souligné que l'absence de divulgation des rouages internes du SyRI rend son utilisation insuffisamment transparente et vérifiable. L'affaire illustre le potentiel de discrimination inhérent aux solutions basées sur l'IA.<sup>55</sup>

### **Etude de cas : L'intelligence artificielle et les principes de bonne gouvernance au Royaume-Uni**



Le Royaume-Uni est l'un des rares États membres à avoir évalué l'utilisation de l'IA dans le secteur public par rapport aux principes de la bonne gouvernance démocratique. Au Royaume-Uni, ces principes sont connus sous le nom de Seven Principles of Public Life (les principes Nolan). Ces principes s'appliquent à toutes les personnes élues ou nommées à des fonctions publiques, aux niveaux national et local, ainsi qu'à toutes les personnes nommées pour travailler dans la fonction publique, l'administration locale, la police, les tribunaux et les services de probation, les organismes publics non ministériels (NDPB), et dans les services de santé, d'éducation, sociaux et de soins, ainsi que dans d'autres secteurs fournissant des services publics.

Les principes Nolan sont : L'altruisme, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, l'ouverture, l'honnêteté et le leadership. Il est évident qu'il existe un chevauchement avec les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique et les conclusions de l'étude sont donc indicatives. En février 2020, le Comité britannique sur les normes dans la vie publique a publié un rapport intitulé Artificial Intelligence and Public Standards<sup>56</sup> qui examine comment les principes de Nolan peuvent être respectés lorsque la prise de décision assistée par la technologie est adoptée plus largement dans le secteur public. Dans le rapport, les auteurs notent : « *L'intelligence artificielle a le potentiel de révolutionner la prestation des services publics, en créant une opportunité pour une prestation de services publics plus innovante et plus efficace. L'apprentissage machine, en particulier, transformera la manière dont les décisions sont prises dans des domaines aussi divers que la police, la santé, le bien-être, les transports, l'aide sociale et l'éducation. Cet examen a permis de constater que les principes de Nolan sont solides et pertinents et qu'il n'est pas nécessaire de les reformuler pour l'IA. Le Comité a entendu qu'il s'agit de principes de bonne gouvernance qui ont résisté, et continuent de résister, à l'épreuve du temps. Les sept principes resteront pertinents et valables dans la mesure où l'AI est de plus en plus utilisée pour la prestation de services publics. Cet*

<sup>54</sup> <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/netherlands-court-prohibits-governments-use-of-ai-software-to-detect-welfare-fraud/>

<sup>55</sup> <https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules>

<sup>56</sup>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868284/Web\\_Version\\_AI\\_and\\_Public\\_Standards.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868284/Web_Version_AI_and_Public_Standards.PDF)

*examen a permis de constater que les principes de Nolan sont solides, pertinents et n'ont pas besoin d'être reformulés pour l'IA. Le Comité a entendu qu'il s'agit de principes de bonne gouvernance qui ont résisté, et continuent de résister, à l'épreuve du temps. Les sept principes resteront pertinents et valables dans la mesure où l'IA est de plus en plus utilisée pour la prestation de services publics. Si elle est correctement mise en œuvre, l'IA offre la possibilité d'améliorer les normes publiques dans certains domaines. Toutefois, l'AI remet en cause trois principes de Nolan en particulier : l'ouverture, la responsabilité et l'objectivité ».*

### **3.4. Risques et opportunités de l'utilisation de l'intelligence artificielle**

Les systèmes d'IA peuvent avoir un impact très positif sur la société, par exemple leur impact potentiel sur la santé humaine et les systèmes de soins de santé. L'utilisation croissante des systèmes d'IA dans tous les domaines de la vie privée et publique comporte également des défis importants pour la démocratie, les institutions et les processus démocratiques. Par conséquent, la qualité de la gouvernance et de la société civile en général pourrait être améliorée.

En tant que risques pour la démocratie, nous devrions être conscients des mécanismes de contrôle démocratique efficaces, transparents et inclusifs qui sont nécessaires pour garantir que les processus de décision démocratiques et les valeurs connexes de pluralisme, d'accès à l'information et d'autonomie sont sauvegardés dans le contexte de l'intelligence artificielle pourrait avoir des effets négatifs.

### **3.5. Conditions pour l'utilisation de l'IA dans l'administration publique**

#### **Explicabilité**

Les décisions des autorités publiques sont prises sur la base de l'analyse des données. L'explicabilité de l'algorithme consiste à être capable d'expliquer le résultat de l'algorithme dans un langage clair et compréhensible. La transparence technique peut contribuer à l'explicabilité dans une certaine mesure, mais elle a ses limites lorsqu'il s'agit d'algorithmes très complexes. Les autorités publiques qui utilisent la prise de décision algorithmique avec des conséquences spécifiques pour les citoyens doivent être en mesure d'expliquer à la fois les procédures suivies par l'algorithme et les décisions spécifiques prises. Cela implique que, pour commencer, les organisations gouvernementales ne devraient pas, en principe, utiliser des algorithmes trop complexes pour être expliqués.

#### **Responsabilité**

Les décisions prises par les parties prenantes des autorités publiques peuvent avoir un fort impact sur la vie des citoyens, c'est pourquoi des structures de responsabilité ouvertes et transparentes doivent être développées. Pour que la responsabilité fonctionne efficacement, les gouvernements doivent rendre compréhensible la manière dont les systèmes d'IA sont utilisés dans les processus décisionnels. Les autorités publiques sont responsables des décisions prises par les algorithmes qu'elles utilisent, même si elles ne peuvent être expliquées en détail. Les pouvoirs publics devraient donc être en mesure de rendre des comptes sur ces décisions.

## **Transparence**

L'IA dans le secteur public devrait être transparente de la manière la plus large possible.

### **4. La transformation numérique pour renforcer la bonne gouvernance aux niveaux local et régional.**

#### **4.1 Villes et régions intelligentes**

Selon l'ONU, 60 % de la population mondiale devrait vivre dans des villes ou des zones métropolitaines en 2030.<sup>57</sup> Les autorités municipales sont confrontées à d'immenses défis pour fournir des services permettant de résoudre des problèmes tels que la pollution, les embouteillages et la criminalité. La technologie, en particulier les technologies numériques axées sur les données, peut jouer un rôle dans la résolution de ces problèmes. Les défenseurs des villes intelligentes promettent que la technologie rendra les villes plus durables, plus équitables et plus efficaces.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se penche sur les questions relatives aux villes intelligentes depuis 2009 et a publié plusieurs résolutions à cet effet. En outre, l'un des domaines prioritaires du Congrès pour 2017-2020 est l'amélioration de la vie urbaine. Dans ses travaux sur les concepts de villes intelligentes, le Congrès « *recommande des actions pour faciliter la mise en œuvre du concept de ville intelligente, qui sauvegardent et favorisent également l'inclusion sociale et civique. Ces recommandations souligneront la nécessité de renforcer les droits de l'homme, la justice sociale et l'égalité, en veillant à ce que les villes intelligentes soient des villes pour tous* ». <sup>58</sup>

#### **Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et les villes intelligentes**

Résolution 435 (2018) et Recommandation 424 (2018) du Congrès sur la transparence et l'ouverture du gouvernement

Résolution 417 (2017) et Recommandation 398 (2017) du Congrès : Des données ouvertes pour de meilleurs services publics

Résolution 394 (2015) du Congrès E-media : un changement de jeu pour les responsables politiques locaux et régionaux

Résolution 290 (2009) du Congrès sur la démocratie électronique : opportunités et risques pour les collectivités locales

<sup>57</sup> SDG 11 Factsheet

<sup>58</sup> Smart Cities: democratic and inclusive cities, Governance Committee CG/GOV12(2019)04, Rapporteur: Martin FODOR, United-Kingdom (R, ILDG) Outline report, 3 October 2019 <https://rm.coe.int/090000168098351f>

## **Concepts intelligents**

Il n'existe pas de définition internationalement reconnue de la ville intelligente. Le concept est vague et ambigu et est utilisé de différentes manières par les parties prenantes. Pour les besoins de cette étude, la ville intelligente peut être comprise au sens large comme une approche de la planification urbaine et de la prestation de services dans laquelle les infrastructures et les services sont interconnectés à l'aide des technologies numériques et de télécommunication (TIC). Jusqu'à présent, les solutions de villes intelligentes ont été développées dans le contexte de l'approvisionnement en énergie (réseau intelligent), des transports urbains (contrôle du trafic), des systèmes efficaces d'éclairage et de chauffage des bâtiments, de la détection des niveaux de pollution, de l'amélioration de la santé publique, pour n'en citer que quelques-uns.

## **Les villes et régions intelligentes en tant que processus multipartite**

La mise en œuvre de solutions pour des villes intelligentes est un processus impliquant plusieurs parties prenantes. Elle nécessite la coopération de différents organismes du secteur public avec des sociétés privées ou commerciales et « les gens / les citoyens ».

La dimension multipartite remet en question les méthodes traditionnelles de prestation de services et d'élaboration des politiques. Cela a une incidence sur les modèles de gouvernance. Elle exige des changements organisationnels et institutionnels pour surmonter les cloisonnements au sein de l'administration publique ainsi que des mécanismes permettant le partage des données sur la base de règles claires et transparentes. En outre, pour être efficaces dans la conception et la mise en œuvre des concepts de villes intelligentes, les équipes doivent être diverses et multidisciplinaires. En outre, le soutien aux solutions de ville intelligente et aux services administratifs du gouvernement central et la coopération avec ce dernier peuvent également être des moyens efficaces de garantir l'impact.

Les projets de villes intelligentes sont souvent réalisés par des **partenariats public-privé**. Les organismes publics ont l'obligation de respecter des normes de bonne gouvernance et doivent faire preuve d'une attention particulière lorsqu'ils impliquent des sociétés privées ou commerciales dans la conception, le développement et la mise en œuvre d'applications d'intelligence artificielle basées sur des données. La procédure de passation de marché doit être ouverte, transparente et équitable. En outre, l'obligation de rendre compte, les responsabilités et la responsabilité du fait des produits doivent être clairement définies dès le départ. Les entreprises privées doivent se conformer aux normes élevées du secteur public.

La participation civile est cruciale, car les solutions de la ville intelligente sont destinées à la population. Lorsqu'elles se lancent dans des projets de villes intelligentes, les autorités municipales doivent impliquer les habitants dès le départ. Cela favorise la confiance et évite les résistances de la part des habitants.

Enfin, le projet de ville intelligente pourrait remodeler la relation entre le secteur public et les citoyens. Si les autorités publiques fournissent des données sur des portails de données ouverts, les citoyens peuvent également développer des applications. Les citoyens deviennent ainsi des innovateurs en matière de services et ne sont plus de simples consommateurs passifs de services.

De nombreuses applications de villes intelligentes reposent sur la collecte de données et l'automatisation, par exemple pour la gestion des places de parking. Certaines villes ont mis en place des **registres publics** et publient désormais des informations sur la prise de décision automatisée et les technologies d'IA utilisées par la municipalité. Par exemple, le registre d'IA à Helsinki<sup>59</sup> est une fenêtre sur les systèmes d'intelligence artificielle utilisés par la ville d'Helsinki. Grâce à ce registre, les citoyens peuvent se familiariser avec un aperçu des systèmes d'intelligence artificielle de la ville ou examiner les informations **plus en détail**. Les citoyens peuvent également donner leur avis et ainsi participer à la mise en place d'une intelligence artificielle centrée sur l'être humain à Helsinki. Amsterdam a également publié un registre public.<sup>60</sup> Sur le site web, les utilisateurs peuvent savoir où la ville d'Amsterdam utilise actuellement des systèmes algorithmiques pour la fourniture de services. Les citoyens peuvent donner leur avis et ainsi participer à la mise en place d'algorithmes centrés sur l'être humain à Amsterdam.

Les villes sont des éco-systèmes complexes. Les comprendre uniquement sous l'angle de la technologie et de l'efficacité ne tient pas compte des problèmes sociaux, économiques, environnementaux et politiques sous-jacents auxquels les villes sont confrontées. La technologie ne peut à elle seule apporter la solution à la pollution, aux embouteillages ou à la criminalité. De plus, les technologies numériques basées sur les données ne sont pas gratuites. Elles sont en elles-mêmes gourmandes en ressources et en valeur. Néanmoins, les technologies basées sur les données font certainement partie de la solution et peuvent améliorer les conditions de vie.

Très souvent, les concepts de ville intelligente sont appliqués au-delà des municipalités spécifiques, à des **régions** entières. Ces stratégies visent à exploiter le développement technologique pour accroître la cohésion avec une région, égaliser l'accès aux services et aux opportunités et combler le fossé entre les centres urbains et la campagne.

## Finlande

### Numérisation et utilisation de l'IA dans la ville d'Helsinki



Proactive, et pas seulement réactive - Helsinki veut être la ville la plus fonctionnelle du monde

Par-dessus tout, la fonctionnalité signifie une vie quotidienne pratique. En exploitant pleinement le potentiel de la numérisation, la ville peut faciliter la vie quotidienne, tant pour ses clients - résidents, visiteurs, entreprises, communautés - que pour ses employés et ses décideurs.

Helsinki a lancé un ambitieux programme de numérisation qui aidera la ville à améliorer ses services et à renouveler ses opérations de nombreuses manières. Ces changements concernent non seulement les nouvelles technologies, mais aussi la culture du développement, l'organisation, la gestion et les compétences du personnel. Helsinki veut devenir plus orientée vers le client et plus agile dans ses opérations et utiliser les données pour créer de meilleurs services et prendre de meilleures décisions.

<sup>59</sup> <https://ai.hel.fi/en/ai-register/>

<sup>60</sup> <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/en/ai-register/>

Exemple 1 : la ville propose une école maternelle adaptée aux enfants, ce qui signifie que les parents n'ont plus besoin de demander une place.

Exemple 2 : sur la base d'informations sur la santé, la ville identifie les personnes à risque, les invite à consulter un médecin et les aide à prendre en charge leur santé.

Exemple 3 : dans le cadre d'un budget participatif, les habitants proposent des idées et choisissent des plans que la ville doit mettre en œuvre.

Exemple 4 : La planification de la ville et du trafic, ainsi que les décisions de construction, peuvent être visualisées et testées à l'aide d'un modèle de ville virtuel.

Exemple 5 : Les visites rapides à domicile peuvent être remplacées par de nouveaux services de télésoins virtuels.

Plus d'informations : <https://digi.hel.fi/english/>

Kurob - Robots municipaux, ville de Jyväskylä et réseau

L'objectif du projet est de construire un modèle opérationnel efficace en réseau pour promouvoir la numérisation des municipalités et de réformer la culture de travail, les méthodes et les processus de fonctionnement des municipalités participantes en utilisant la robotique logicielle.

Il est important d'identifier les processus adaptés à la robotique dans différents secteurs ainsi que d'utiliser un réseau étendu de résultats, d'expériences et de meilleures pratiques au-delà des frontières municipales. Le projet introduit et forme les superviseurs municipaux à la robotique logicielle et à l'utilisation de l'intelligence artificielle dans leur propre travail. Il soutient ainsi la gestion du changement numérique dans le secteur municipal et promeut la numérisation et l'automatisation du travail d'information en formant les superviseurs municipaux. Une robotisation par municipalité est mise en œuvre à partir des secteurs identifiés afin de concrétiser les avantages de la robotique. Le projet améliore la gestion de l'information municipale en améliorant la qualité des données sous-jacentes à la gestion de l'information et abaisse le seuil d'utilisation de l'automatisation de la robotique par les municipalités.

Autres municipalités : Asikkala, Hollola, Hämeenlinna, Janakkala, Kokkola, Nokia, Pirkkala, Riihimäki, Uurainen, Ylöjärvi

### **La ville dans votre poche, Ville de Hämeenlinna**

L'objectif de la Ville dans votre application mobile de poche est de renouveler les méthodes de fonctionnement et l'orientation client, ainsi que de réaliser des économies. Le projet vise à développer des solutions communes en utilisant des processus de service plus orientés vers le client et éventuellement l'utilisation de nouvelles technologies telles que la robotique logicielle, l'intelligence artificielle et l'automatisation des processus dans le secteur public.

Le projet « City in Pocket » vise à se concentrer sur le contenu suivant de manière limitée :

- Mise à jour et renouvellement de la mise en œuvre technique (y compris la compatibilité avec iOS), technologie commune pouvant être utilisée par plusieurs municipalités ou villes (Hämeenlinna in the pocket ; mise à niveau de la version de poche de City in the pocket ; et production de la première version de la ville de Salo)
- l'intégration de caractéristiques présentant un intérêt et une valeur ajoutée pour les citoyens et les citoyens ainsi que pour les autres parties prenantes (identification des parties prenantes) dans la nouvelle version à créer, qui peut être personnalisée ville par ville en termes de caractéristiques et d'aspect visuel pour un usage personnel
- Engager d'autres municipalités et villes dans l'utilisation et le développement de l'application - dans le but de créer une application unique qui serait disponible dans toutes les municipalités
- Créer un réseau et accroître les nouvelles communautés d'utilisateurs, en impliquant une éventuelle coopération des entreprises dans la coopération au développement et à la maintenance

### **Chatbot des centres de santé**

Le chatbot fournit des conseils sur la santé et la maladie sans qu'il y ait de file d'attente. Le chatbot dirige les utilisateurs vers les services de santé numériques appropriés et les conseille sur des questions liées aux soins dentaires, à la santé mentale, à la toxicomanie et aux services sociaux. Le service répond aux questions les plus fréquemment posées et oriente vers les sources d'informations fiables en fonction des besoins des utilisateurs. Le chatbot est intégré aux autres services numériques des centres de santé. Grâce à lui, les clients peuvent être dirigés vers, par exemple, les services numériques de la ville, Omaolo, Omakanta ou le chat de conseil social. Le service permet d'effectuer des transactions 24 heures sur 24, de manière anonyme et sécurisée. Tous les centres de santé utilisent ce service à Helsinki, et il couvre tous les services des centres de santé.

L'orientation clinique du service est basée sur les pratiques nationales de traitements basés sur des preuves, les directives de soins actuels et les critères d'évaluation des soins d'urgence. Le service utilise un traitement du langage naturel basé sur l'intelligence artificielle pour analyser les recherches effectuées par le client et pour identifier le besoin de service visé, ainsi que pour trouver les instructions correspondantes.

### **Royaume-Uni**



#### **Conseil de Wakefield, West Yorkshire - nids de poule**

L'une des principales raisons pour lesquelles les clients ont contacté le Conseil de Wakefield, par tous les canaux, était liée aux questions d'autoroutes, de planification et de transport. Plus précisément, le service des autoroutes de Wakefield Council a reçu un nombre élevé de plaintes de "première étape" concernant le signalement et la mise à jour de l'état du service pour les défauts de catégorie 1 - les nids de poule.

Le projet visait à mettre en place un système entièrement intégré et automatisé reliant les demandes des clients au back-office via le site web du Conseil de Wakefield. Ce

système devait être soutenu par l'utilisation de la technologie et la réingénierie des processus d'affaires.

Le projet a permis au conseil de devenir plus efficace et performant. Les plaintes relatives au manque de communication concernant les rapports sur les nids de poule et les demandes de service ont diminué de 70 % depuis l'achèvement des premières étapes du projet.

Conseil du comté du Gloucestershire, Sud-Ouest de l'Angleterre - accès à l'information grâce aux archives en ligne

L'équipe des archives du conseil du comté du Gloucestershire a mis en place des facilités d'enregistrement et de commande de documents en ligne qui permettent à ses 10 000 utilisateurs par an d'accéder à tout moment et en tout lieu au catalogue de 800 000 articles, ce qui devrait permettre de réaliser des économies annuelles de 45 734 livres sterling.

Les clients peuvent désormais explorer le catalogue complet en ligne, au moment et à l'endroit de leur choix, au lieu d'être limités à des visites physiques pendant les heures de bureau. Les collections pouvant être consultées 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, elles sont désormais plus accessibles à un plus grand nombre de personnes, au moment qui leur convient le mieux. Selon Google Analytics, 47 % des utilisateurs accèdent au site web du catalogue en ligne entre 17 heures et 21 heures et l'utilisation du site pendant le week-end (en particulier le dimanche) est courante.

Des données anecdotiques suggèrent également que les utilisateurs sont de plus en plus conscients de la richesse du contenu des archives - lorsqu'ils utilisent des termes de recherche, les résultats obtenus ouvrent souvent de nouvelles pistes de recherche.

### **Conseil municipal de Sunderland, Nord-Est de l'Angleterre - La transformation numérique des services de gestion des déchets**

Début 2017, le conseil recevait des centaines d'appels téléphoniques pour signaler des collectes de déchets manquées - en moyenne environ 600 par mois. En cette période de difficultés financières, le conseil a vu l'opportunité d'améliorer le service et de réaliser des économies en réduisant la nécessité de rectifier les échecs précédents et en encourageant le passage du téléphone au web pour le signalement.

La transformation numérique des services de gestion des déchets de Sunderland a entraîné un changement significatif du canal numérique et un changement de comportement des utilisateurs - de seulement 14 % des transactions en ligne pour l'exercice financier 2016/17 à 55 % en 2018. Elle a permis de réduire de 7 000 le nombre de rapports de collecte de déchets manqués et de réaliser des économies de 136 364 livres sterling.

### **Conseil du North Lanarkshire, Écosse - Projet de connexion des logements protégés**

Le conseil du North Lanarkshire a amélioré l'inclusion numérique en mettant en place des centres de technologie de l'information dans chacun de ses complexes de logements,

qui sont spécifiquement conçus pour aider les personnes âgées à vivre de manière indépendante. Ce projet a permis d'installer le wi-fi dans ces complexes d'habitation afin de s'assurer que les locataires et les autres personnes âgées de la communauté au sens large qui participaient à des activités sociales dans les zones communes avaient accès à la gamme d'avantages et d'opportunités que l'inclusion numérique pouvait offrir. Il a également permis d'améliorer les relations intergénérationnelles entre les jeunes et les personnes âgées de la communauté.

### **Conseil municipal d'Aberdeen, Écosse - soutien aux jeunes ayant une expérience dans le domaine de l'aide sociale**

Une application innovante lancée par le conseil municipal d'Aberdeen l'année dernière a pris une importance supplémentaire dans le cadre du verrouillage actuel de la pandémie. L'application permet aux jeunes de rester en contact avec les professionnels du travail social qui les soutiennent, eux et leurs familles. Depuis mars 2019, l'application « Mind Of My Own » aide ces jeunes à faire entendre leur voix et à prendre des décisions concernant leur vie en leur disant comment ils se sentent, de quel soutien ils ont besoin et en parlant à leur travailleur social des choses qui sont importantes pour eux.

L'équipe des services intégrés à l'enfance et à la famille du Conseil reconnaît que la situation actuelle, sans précédent, et l'isolement social qu'elle entraîne pourraient représenter des défis pour de nombreux jeunes qui pourraient trouver difficile le manque de contact face à face. Grâce à l'application « Mind Of My Own », les utilisateurs peuvent aider à surmonter les sentiments d'anxiété, d'isolement ou de solitude en envoyant à leur employé une déclaration, qui sera reçue par courrier électronique, pour leur faire savoir comment l'utilisateur se sent et permettre à la personne de se sentir connectée et proche d'eux numériquement en ce moment.

### **Blaenau Gwent Borough Council, Pays de Galles - utiliser les données pour cibler l'aide**

Dans le cadre de la réponse du conseil de l'arrondissement du comté de Blaenau Gwent pour soutenir les plus vulnérables pendant la pandémie, les équipes d'intervention des localités virtuelles ont cartographié les atouts et le soutien locaux pour permettre à la communauté de subvenir à ses besoins. Le conseil a également recueilli des données pour identifier ceux qui auraient pu avoir besoin d'un soutien plus important, comme ceux qui figurent sur les listes de protection. Les conseillers ont apporté une contribution essentielle à la collecte de ces données, étant donné leur connaissance locale des habitants de leur quartier. Le Conseil a été en mesure de mettre en relation les volontaires avec les personnes qui leur apporteraient le soutien dont ils avaient besoin. Il les a également aidés à mieux comprendre l'expérience de vie des résidents, dont certains ont fait part de leur appréciation de cette interaction.

### **Conseil de Bath et du Nord-Est du Somerset, Sud-Ouest de l'Angleterre - Technologie d'assistance à domicile**

Le coût moyen des soins en établissement étant généralement de 700 livres sterling par semaine, le conseil municipal a voulu réduire le nombre d'adultes placés en établissement en utilisant des technologies d'assistance pour aider les personnes à vivre de manière autonome à domicile. Le Conseil intègre une gamme d'applications et

d'appareils de technologie d'assistance, dans les aspects d'orientation, d'évaluation et de soins de ses services de réadaptation et de réhabilitation, afin d'aider les personnes à vivre bien et de manière indépendante dans leur propre maison.

En partenariat avec les entreprises et l'organisme national représentatif des services de soins assistés par la technologie, le projet complète les stratégies du secteur de la santé, et les données d'utilisation aideront à développer un centre central d'information sur le bien-être. L'intégration de la technologie numérique dans les offres de soins du conseil permettra de réduire légèrement les admissions en établissement et les admissions non facultatives en établissement, ce qui permettra de réaliser des économies sur les coûts de l'aide aux utilisateurs des services.

### **London Borough of Hackney - Prévision dans les services aux familles**

L'arrondissement de Hackney à Londres voulait gérer la demande sur ses services à l'enfance sous pression en identifiant les familles à risque et en intervenant plus tôt. Il a piloté et a maintenant intégré un modèle prédictif qui analyse diverses sources de données, y compris les dossiers scolaires et sanitaires, pour juger du degré de risque des familles. Avec une précision de 80 %, il identifie et alerte les travailleurs sociaux sur les personnes qui ont besoin d'un soutien supplémentaire. Il comprend une plateforme de partage d'informations et un système d'alerte sécurisé qui envoie des scores de risque élevés aux équipes de travailleurs sociaux pour soutenir leur jugement professionnel.

L'utilisation de ce modèle a permis au conseil de réaliser des économies grâce à une efficacité accrue de ses services à l'enfance. Les interventions précoces et efficaces rendues disponibles grâce à l'utilisation de ce modèle devraient également réduire les coûts futurs.

## PARTIE IV – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LES TRAVAUX FUTURS

La transformation numérique, la démocratie et la bonne gouvernance ont une caractéristique fondamentale en commun : ce sont des **processus dynamiques**. Ils évoluent dans le temps, presque jamais à un rythme constant, et sont influencés par un grand nombre de facteurs internes et externes. Ces processus sont étroitement liés et s'influencent mutuellement d'une manière sans précédent à l'heure actuelle, souvent appelée "l'ère numérique".

La transformation numérique touche tous les niveaux de la sphère publique - les individus, leurs associations, les institutions publiques et la démocratie dans son ensemble. Elle offre des possibilités de renforcer la démocratie et la mise en œuvre des **12 Principes de la bonne gouvernance démocratique**, à savoir, entre autres, la participation, la réactivité, l'efficacité et l'efficacé, l'ouverture et la transparence, la responsabilité, l'inclusion et la durabilité à long terme. Toutefois, si elle n'est pas encadrée de manière adéquate, la transformation numérique peut présenter des risques quant à la mise en œuvre de ces mêmes principes.

La numérisation du secteur public a connu une accélération rapide dans le contexte de la pandémie de Covid-19. En ces temps difficiles, la capacité à passer au numérique a grandement contribué à la **résilience** de l'action publique, permettant aux institutions démocratiques de continuer à fonctionner et aux services publics d'être fournis. En parallèle, cependant, la numérisation expose la démocratie et l'administration publique à de nouvelles **vulnérabilités** aux mains d'acteurs privés et publics malveillants.

Pour être en mesure d'exploiter le potentiel de la transformation numérique, les gouvernements doivent faire preuve d'une vigilance constante afin d'identifier et de traiter les risques émergents. Ils doivent également se préparer à un changement culturel : flexibilité, esprit critique, apprentissage continu, compétences informatiques seront nécessaires pour permettre aux agents publics d'utiliser la technologie et d'en prévenir les inconvénients.

En ce qui concerne les **travaux futurs** possibles dans ce domaine, le **CDDG** devrait continuer à suivre et à contribuer aux travaux du CAHAI et être prêt à compléter les travaux de ce dernier par des lignes directrices ou un recueil de bonnes pratiques dans le domaine de l'intelligence artificielle et de l'administration publique.

Le CDDG devrait également considérer la transformation numérique comme un aspect transversal de ses travaux, quel que soit le sujet qu'il examine. Il devrait promouvoir son manuel sur la démocratie électronique en organisant des échanges de bonnes pratiques. Dans le cadre du suivi du présent rapport ainsi que du CM Rec (2018) sur la participation des citoyens à la vie publique locale, le CDDG pourrait travailler sur les nouvelles formes de démocratie délibérative au niveau local, **en mettant l'accent sur les plateformes numériques**.

**Le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance** a déjà commencé à travailler sur la transformation numérique, notamment avec la publication d'une boîte à outils sur le télétravail dans l'administration publique. Il devrait renforcer sa capacité à aider les États membres, à tous les niveaux de gouvernement, à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies et des plans d'action efficaces en matière de transformation numérique. La préparation d'une étude sur la faisabilité d'un toolkit spécifique à cette fin, adressé au niveau local, serait la bienvenue.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

### Articles, livres et rapports

AI NOW Institute (2018) Algorithmic Accountability Policy Toolkit, and 2018 Report on Algorithmic Impact Assessments

AI Watch, Artificial Intelligence in Public Services, 2020

Algorithm Watch (2019) Automating Society – Taking Stock of Automated Decision-Making in the EU

Algorithm Watch (2020) Automating Society report 2020.  
<https://automatingsociety.algorithmwatch.org/>

Atlas of Automation: Automated decision-making and participation in Germany  
<https://atlas.algorithmwatch.org/en>

Bedingfield Will, 19 August 2020. Everything that went wrong with the botched A-Levels algorithm. Flawed assumptions about data led to the problems impacting hundreds of thousands of students, <https://www.wired.co.uk/article/alevel-exam-algorithm>

BEUC (2020) Artificial Intelligence: what consumers say: Findings and policy recommendations of a multi-country survey on AI.

Carsten Mann,; Voß Jan-Peter; Amelung Nina; Simons Arno; Runge Till; Grabner Louisa, (2014) Challenging futures of citizen panels: Critical issues for robust forms of public participation  
[https://www.ioew.de/publikation/challenging\\_futures\\_of\\_citizen\\_panels\\_critical\\_issues\\_for\\_robust\\_forms\\_of\\_public\\_participation](https://www.ioew.de/publikation/challenging_futures_of_citizen_panels_critical_issues_for_robust_forms_of_public_participation)

Crawford Matthew B. (2019) Algorithmic Governance and Political Legitimacy, in American Affairs, Volume III, Number 2  
<https://americanaffairsjournal.org/2019/05/algorithmic-governance-and-political-legitimacy/>

David Leslie (2019) Understanding artificial intelligence ethics and safety: A guide for the responsible design and implementation of AI systems in the public sector The Alan Turing Institute

Davies Rhodri (2019) Civil society, the missing link as we enter humanity's Fourth Industrial Revolution, January 2019

Garzia Diego and Marschall Stefan, (2019) Voting Advice Applications, Oxford Research Encyclopedias

Green, Ben (2019) The Smart Enough City. Putting Technology in Its Place to Reclaim Our Urban Future. MIT Press.

Helbing Dirk, Frey Bruno S., Gigerenzer Gerd, Hafen Ernst, Hagner Michael, Hofstetter Yvonne, van den Hoven Jeroen, Zicari Roberto V., Zwitter Andrej, Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence? February 2017 in Scientific American.

Henley Jon and Booth Robert, 05 February 2020, Welfare surveillance system violates human rights, Dutch court rules. Government told to halt use of AI to detect fraud in decision hailed by privacy campaigners.  
<https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules>

Höchtl Johann, Parycek Peter & Schöllhammer Ralph (2016) Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era, *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, Vol. 26

Höchtl Johann, Parycek Peter & Schöllhammer Ralph, Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era, *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, Volume 26, 2016 - Issue 1-2

International IDEA (2020) Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019>

Katzenbach, C. & Ulbricht, L. (2019). Algorithmic governance. *Internet Policy Review*, 8(4). <https://doi.org/10.14763/2019.4.1424>

Kundnani Hans (2018) *Digital democracy and the crisis of liberal democracy*

Kundnani Hans (2020) *The Future of Democracy in Europe: Technology and the Evolution of Representation*, Chatham House

Kuziemski Maciej, Misuraca Gianluca, (2020) AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings, *Telecommunications Policy*, Vol 44, Issue 6, <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>

Mergel, Ines et al. (2018) Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly* 35(2):291-298 <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X18302107?via%3Dihub>

Parycek Peter, *On artificial intelligence, dystopia, and democracy's digital future (interview)*, 2015

Pereira, Gabriela et al. (2020). Clearing the existing fog over the smart sustainable city concept: highlighting the importance of governance. <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1145%2F3428502.3428595>

Petheram André, Pasquarelli Walter and Stirling Richard (2019) *The Next Generation of Anti-Corruption Tools: Big Data, Open Data & Artificial Intelligence*. Oxford Insights. <https://www.oxfordinsights.com/ai-for-anti-corruption>

Reis J., Santo P.E., Melão N. (2019) *Artificial Intelligence in Government Services: A Systematic Literature Review*. In: Rocha Á., Adeli H., Reis L., Costanzo S. (eds) *New Knowledge in Information Systems and Technologies*. WorldCIST'19 2019. *Advances in Intelligent Systems and Computing*, vol 930. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-16181-1\\_23](https://doi.org/10.1007/978-3-030-16181-1_23)

Savaget Paulo et al. (2018) Empowering political participation through artificial intelligence, *Science and Public Policy*. <https://academic.oup.com/spp/article/46/3/369/5161215>

The Electoral Commission (2019) *UK Parliamentary General Election 2019*, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/report-overview-2019-uk-parliamentary-general-election>

Thiel Thorsten (2020) *Demokratie in der digitalen Konstellation*, In: Riescher, Gisela Rosenzweig, Beate Meine, Anna (Ed.): *Einführung in die Politische Theorie: Grundlagen - Methoden - Debatten*, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 331-349.

Thwaite Alice (2019) *Literature review on elections, political campaigning and democracy*. Oxford Commission on Elections and Technology

UK Information Commissioner's Office (2020) *Audit of data protection compliance by UK political parties*" <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2020/11/uk-political-parties-must-improve-data-protection-practices/>

UK Committee on Standards in Public Life published a report *Artificial Intelligence and Public Standards*  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868284/Web\\_Version\\_AI\\_and\\_Public\\_Standards.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868284/Web_Version_AI_and_Public_Standards.PDF)

UK Committee on Standards in Public Life, *Artificial Intelligence and Public Standards* (2020)  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868284/Web\\_Version\\_AI\\_and\\_Public\\_Standards.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868284/Web_Version_AI_and_Public_Standards.PDF)

Wilhelm Robert & Ruhlandt Siegfried (2018) *The governance of smart cities: A systematic literature review*, *Cities*, Volume 81, Pages 1-23

Zuiderveen Borgesius Frederik J. et al, (2018) *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, *Utrecht Law Review*, 14(1), pp.82-96.  
DOI: <http://doi.org/10.18352/ulr.420>

### **Commission Européenne**

High-Level Expert Group on AI (AI HLEG) (2019) *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*

EU Strategy: *Europe digital for the digital age* (2019)  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en)

EU White paper on AI (2019) [https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en)

Digital Services Act package (2020) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

Digital Market Act package (2020) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

### **Parlement Européen**

EP study: *Understanding algorithmic decision-making: Opportunities and challenges*  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS\\_STU\(2019\)624261\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS_STU(2019)624261_EN.pdf)

*A governance framework for algorithmic accountability and transparency*, EP study,  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624262/EPRS\\_STU\(2019\)624262\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624262/EPRS_STU(2019)624262_EN.pdf)

European Parliamentary Research Service, *Artificial Intelligence, Data Protection and Elections*, 2019

## **Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne**

European Union Agency for Fundamental Rights (2020) Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights

<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights>

European Union Agency for Fundamental Rights (2019) Data quality and artificial intelligence – mitigating bias and error to protect fundamental rights

<https://fra.europa.eu/en/publication/2019/data-quality-and-artificial-intelligence-mitigating-bias-and-error-protect>

European Union Agency for Fundamental Rights (2019) Facial recognition technology: fundamental rights considerations in the context of law enforcement

<https://fra.europa.eu/en/publication/2019/facial-recognition-technology-fundamental-rights-considerations-context-law>

European Union Agency for Fundamental Rights (2018) #BigData: Discrimination in data-supported decision making <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making>

European Union Agency for Fundamental Rights (2018) In Brief - Big data, algorithms and discrimination <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/brief-big-data-algorithms-and-discrimination>

## **OCDE**

Hello, World! Artificial Intelligence and its Use in the Public Sector - OECD Working Paper

<https://www.oecd.org/governance/innovative-government/working-paper-hello-world-artificial-intelligence-and-its-use-in-the-public-sector.htm>

Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD, 15 July 2014

<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>

*Going Digital Project, OECD* <http://www.oecd.org/going-digital/project/>

Report *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives, OECD*

<http://www.oecd.org/fr/innovation/going-digital-shaping-policies-improving-lives-9789264312012-en.htm>

Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future OECD, March 11, 2019

<http://www.oecd.org/publications/measuring-the-digital-transformation-9789264311992-en.htm>

A compilation of good practices in digital government, OECD

<http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/goodpractices/>

## **Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intelligence artificielle**

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

**Forum économique Mondial**

Agile Governance (2018)

[http://www3.weforum.org/docs/WEF Agile Governance Reimagining Policy-making\\_4IR\\_report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Agile_Governance_Reimagining_Policy-making_4IR_report.pdf) and

[http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/ICT/Agile Governance Summary.pdf](http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/ICT/Agile_Governance_Summary.pdf)

AI Procurement in a Box (2020) <https://www.weforum.org/reports/ai-procurement-in-a-box>