



HAL
open science

Face à l'automatisation des bureaucraties d'État, l'accommodement ou le refus ?

Félix Tréguer

► **To cite this version:**

Félix Tréguer. Face à l'automatisation des bureaucraties d'État, l'accommodement ou le refus ?. Luca Belli; Gilles Guglielmi. L'État digital, A paraître. halshs-03412142v2

HAL Id: halshs-03412142

<https://shs.hal.science/halshs-03412142v2>

Submitted on 10 Nov 2021 (v2), last revised 9 Mar 2023 (v7)

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Face à l'automatisation des bureaucraties d'État, l'accommodement ou le refus ?*

Félix Tréguer **

Septembre 2021

Résumé

Alors que l'informatique appliquée est entrée dans une nouvelle phase de son histoire à la suite des progrès réalisés dans les techniques dites d'« intelligence artificielle », ce chapitre part du constat d'une automatisation croissante des bureaucraties d'État dans différents champs des politiques publiques. Or, face aux résistances et aux enjeux politiques soulevés par cette nouvelle donne socio-technique, on assiste au retour en force de réglementations consistant à garantir la transparence, l'« explicabilité » et l'« auditabilité » des algorithmes, ou encore à réduire autant que faire se peut les risques pour les droits fondamentaux au travers d'approches dites de « *privacy-by-design* » et de chartes éthiques à l'attention des développeurs. Or, il est frappant de constater les similitudes entre ces préconisations et les règles adoptées à l'époque du premier cycle d'informatisation de la société, dans les années 1960-1970. Afin de mettre en évidence cet « éternel retour » de modes devenus routiniers de gestion des controverses liées au numérique, ce chapitre propose de replacer l'automatisation actuelle des bureaucraties publiques dans une histoire plus longue de l'État et de l'informatique. Il s'agit ainsi de montrer que cette focale procédurale par laquelle on tente aujourd'hui de conjurer les dangers de l'informatique risque non seulement de se solder par un échec, mais qu'elle élude aussi nombre des enjeux démocratiques soulevés par la démultiplication des technologies numériques au sein des administrations et, plus largement, dans l'ensemble du monde social.

* Chapitre à paraître dans les actes du colloque international « État Digital », organisé par le Centre de droit public comparé de l'Université Paris 2 et le Centre de Technologie et Société de l'École de Droit de la Fondation Getulio Vargas (22 mars 2021).

** Félix Tréguer est post-doctorant au CERI Sciences Po et chercheur associé au Centre Internet et Société du CNRS. Il est l'auteur de *L'utopie déçue : une contre-histoire d'Internet, XV^e-XXI^e siècle* (Fayard, 2019).

Dans son discours du 15 juin 2017 à Vivatech, un salon international dédié à l'innovation, le président français Emmanuel Macron livrait une ode à la « startup nation » restée célèbre¹. Selon lui, à travers la dynamique de « l'hyperinnovation », ce n'est rien moins que « l'organisation de notre société, de notre action publique et de l'organisation du capitalisme européen et mondial » qui serait en passe d'être transformée. Dans le grand tableau réformateur esquissé ce jour-là, dans les premiers jours de sa présidence et face à un public acquis à sa cause, Emmanuel Macron engageait ainsi une nouvelle étape de la réforme de l'État : « l'État digital ».

L'État doit devenir digital parce que l'État ne comprendra les enjeux du numérique que s'il devient lui-même un acteur numérique. Et ce que nous allons promouvoir, c'est un État qui innove, un État qui gagne en productivité, en efficacité, en épousant le numérique, ses méthodes, ses facilités, son efficience, ses organisations. Un État qui ne multiplie pas partout la présence physique, mais la concentre là où elle est nécessaire, au contact, dans un rapport humain indispensable mais que nous devons réinventer.

Depuis lors, sous couvert d'État « digital » – ou devrait-on dire l'« État numérique »? –, c'est bien une nouvelle étape dans l'informatisation des administrations publiques qui s'est engagée. En moins d'une décennie, le vieux projet d'une « gouvernance par les nombres »² s'est actualisé à l'aune des Big Data, ou « mégadonnées ». Après la mode de la nouvelle gestion publique dans les années 1980, laquelle avait déjà contribué à transformer profondément le champ bureaucratique³, le secteur public semble être à nouveau entré dans un processus de « rivalité mimétique » avec les grandes plateformes numériques fondatrices d'un nouveau paradigme gestionnaire : la gouvernance par les données, ou « *data governance* ».

À grand renfort d'un vocable issu du monde des « start-ups », on assiste en fait à la consolidation d'un nouvel avatar de la réforme néo-libérale de l'État. Au travers des concepts d'« État plateforme » ou de « start-up d'État »⁴, les nouveaux réformateurs comptent sur les « *corporate hackers* » et l'innovation disruptive pour transformer de l'intérieur les bureaucraties publiques, laisser libre cours à la créativité, renouer avec la transparence,

¹Discours du Président de la République au salon VivaTech 2017, 15 juin 2017.

²Supiot, Alain. 2015. *La Gouvernance par les nombres*. Paris : Fayard.

³Hibou, Béatrice, 2012. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris : La Découverte.

⁴Voir par exemple : Algan, Yann et Cazenave, Thomas, 2016. *L'Etat en mode start-up*. Paris : Eyrolles. Bertholet, Clément et Létourneau, Laura, 2017. *Ubérisons l'État ! Avant que d'autres ne s'en chargent*. Malakoff : Armand Colin. Pezziardi, Pierre et Verdier, Henri, 2017. *Des startups d'État à l'État plateforme*. CreateSpace Independent Publishing Platform.

déployer des méthodes « agiles » et s'adapter à un environnement en perpétuelle transformation, le tout à moindre coût. L'« État digital » est aussi et surtout un État en voie d'automatisation : pour accompagner l'horizon du non-remplacement de près de 50 000 fonctionnaires d'ici à 2022, le plan Action Publique 2022 lancé en octobre 2018 misait sur des « technologies telles que l'intelligence artificielle et les RPA (“robotic process automation” », et ce afin de « d'automatiser les tâches répétitives et à faible valeur ajoutée »⁵.

Le contexte est en effet propice à l'automatisation de nombreuses fonctions administratives. Outre la conversion d'une partie des élites politiques et administratives au concept de gouvernance par les données, l'offre technologique des prestataires privés s'est aussi structurée, grâce notamment au développement rapide des techniques dites d'« intelligence artificielle » (IA). Du côté des « administrés », ce projet rencontre une plus grande acculturation de la population française au numérique⁶, avec un taux d'équipement important et de nombreux programmes pour la « former » aux outils numériques, que ce soit à l'initiative des pouvoirs publics ou d'entreprises comme Google (entreprise accueillie à bras ouverts par plusieurs villes françaises pour installer ses « ateliers numériques »).

Ces différents facteurs poussent à une multiplication des « assemblages algorithmiques » dans les administrations⁷. Que ce soit la dématérialisation de nombreuses démarches administratives, l'automatisation partielle de l'affectation post-Bac avec Parcousup, l'automatisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec le projet « Mon Assistant Personnel » expérimenté par Pôle Emploi, l'automatisation de la lutte contre la fraude sociale par les caisses d'allocation familiale ou de la lutte contre la fraude sociale par le fisc, l'automatisation du contrôle d'identité via la reconnaissance faciale des bornes PARAFE installées dans plusieurs aéroports, ou encore l'automatisation de la détection des communications ou comportements suspects au sein des services de police ou de renseignement, nombre de pratiques administratives sont aujourd'hui de plus en plus articulées à des algorithmes semi-autonomes.

⁵ *Action Publique 2022 : Notre stratégie pour la transformation de l'action publique*. Octobre 2018. Paris : Gouvernement français.

⁶ Près de 10 millions de résidents français ne bénéficient toutefois pas d'accès à Internet (soit parce qu'ils ne disposent pas d'abonnement, soit qu'il ne disposent pas d'équipements adéquats). Voir le baromètre du numérique réalisé par l'Arcep, juillet 2021, p. 308 : https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport-barometre-numerique-edition-2021-infographie.pdf. Trois français sur dix s'estiment incompétent pour réaliser des démarches administratives en ligne. Charrel, Marie, et Zeliha Chaffin. 7 septembre 2021. « Illectronisme : les laissés-pour-compte du tout-numérique ». *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/09/07/illectronisme-les-laisses-pour-compte-du-tout-numerique_6093657_3234.html.

⁷ Sur la notion d'« assemblage algorithmique », voir Ananny, Mike, et Kate Crawford. 2018. « Seeing without Knowing : Limitations of the Transparency Ideal and Its Application to Algorithmic Accountability ». *New Media & Society* 20(3) : 973-89.

Face à ce processus, des craintes s'expriment dans certains segments de la société. Sont notamment évoqués les risques pour la vie privée, l'avènement d'une « société de contrôle » appuyée sur l'informatique, l'opacité des assemblages algorithmiques, les formes aggravées de déshumanisation induites par l'automatisation ou encore l'accentuation des inégalités structurelles. Au sein même des bureaucraties concernées par ces transformations, la peur du déclassement de l'humain par la machine, le surcroît de procédures, le risque de bugs techniques ou le phénomène rampant de privatisation suscitent également leur lot de résistances parmi les agents.

Dans le même temps, les controverses autour de l'IA ont conduit à la multiplication de travaux dédiés aux enjeux sociaux, éthiques et juridiques de ces technologies de plus en plus intégrées au fonctionnement des grandes organisations. L'objectif consiste à poser les règles minimales garanties de l'« acceptabilité sociale » de cette nouvelle étape du processus d'informatisation. Au travers d'un certain nombre de procédures, il s'agit par exemple de formaliser les choix éthiques réalisés dans le cadre du développement d'algorithmes, de garantir leur transparence, leur « explicabilité » ou leur « auditabilité », ou encore de réduire autant que faire se peut les risques pour les droits fondamentaux au travers d'approches dites de « *privacy-by-design* » et autres « chartes éthiques ».

Ces réflexions ont conduit à la publication de nombreux rapports, livres blancs ou textes de soft-law émanant du secteur privé, d'organismes de protection des données comme la CNIL, d'institutions comme le Parlement européen mais aussi d'organisations internationales comme le Conseil de l'Europe ou le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies. Au niveau international, entre 2016 et 2019, plus de soixante-dix chartes éthiques dédiées à l'intelligence artificielle ont ainsi été publiées par divers organismes, adoptant souvent une approche probabiliste et quantifiable des risques associés à l'IA⁸. Du côté des administrations publiques, ces travaux ont parfois débouché sur des dispositions législatives ou réglementaires *ad hoc*, à l'image de l'évaluation de l'« incidence algorithmique » désormais imposée aux administrations fédérales canadiennes⁹, mais aussi de la loi française qui, depuis 2016, garantit un principe de transparence des algorithmes publics servant à fonder des décisions administratives individuelles¹⁰.

En dépit de l'impression qui domine généralement d'avoir à faire à des défis tout à fait inédits, il est frappant d'observer la similitude des controverses

⁸Renn, Ortwin, Andreas Klinke, et Marjolein van Asselt. 2011. « Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance : A Synthesis ». *AMBIO* 40(2) : 231-46. Budish, Ryan. 2020. « AI & the European Commission's Risky Business ». *Berkman Klein Center for Internet and Society*. <https://medium.com/berkman-klein-center/ai-the-european-commissions-risky-business-a6b84f3acee0>.

⁹Voir la présentation de l'« outil d'évaluation de l'incidence algorithmique » sur le site Web du gouvernement canadien, <https://archive.md/wip/uJuZ7>.

¹⁰Article 4 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

actuelles avec celles ayant marqué le premier cycle d'informatisation de la société, dans les années 1960-1970. L'histoire semble se répéter, comme si nous étions condamnés à reproduire les mêmes discours, les mêmes arguments, les mêmes structures d'opposition et, au bout du compte, à envisager les mêmes remèdes pour parer aux risques politiques liés à l'informatique, alors même que l'expérience de ces quarante dernières années devrait conduire à en constater la trop grande inefficacité. Afin de mettre en évidence cet « éternel retour » de modes devenus routiniers de gestion des controverses liées à l'informatique, je voudrais, à grands traits, replacer l'automatisation actuelles des bureaucraties publiques dans une histoire plus longue de l'État et de l'informatique. J'entends ainsi montrer que la focale procédurale par laquelle on tente aujourd'hui de conjurer les dangers de l'informatique risque non seulement de se solder par un échec, mais qu'elle élude aussi nombre des enjeux démocratiques soulevés par la multiplication des algorithmes au sein des administrations et, plus largement, dans l'ensemble de la société.

De l'État moderne à la « cage de fer algorithmique »

Pour faire sens du processus d'automatisation bureaucratique, il est utile de le replacer dans une histoire plus longue et de l'envisager comme l'une des émanations d'un imaginaire rationaliste et mécaniciste au fondement de l'État moderne. Comme le résume Alain Supiot, depuis au moins le XVI^e siècle, la modernité se représente en effet le gouvernement d'une société « comme une technique de pouvoir », « comme une machine dont le fonctionnement doit être indexé sur la connaissance scientifique de l'humain »¹¹. Dans son livre *Le Léviathan* (1651), l'un des plus importants théoriciens du contrat social et de l'État, le philosophe anglais Thomas Hobbes, en fournit le modèle canonique : après avoir établi un continuum entre l'homme, l'animal et la machine, Hobbes propose de concevoir l'État comme un automate fabriqué par l'homme à sa propre image. Pour Supiot, ce texte fondateur exprime « un imaginaire normatif qui est encore largement le nôtre : celui qui se représente le gouvernement des hommes sur le modèle de la machine »¹².

À l'époque, en travaillant la matrice conceptuelle de la « raison d'État », les conseillers des monarques européens allaient pleinement s'inscrire dans cet imaginaire mécaniste, leur tâche consistant à élaborer et à mettre en œuvre des techniques de gouvernement propre à assurer le contrôle d'un territoire de plus en plus grand et intégré et de la population. Ce faisant, ils contribuèrent à cristalliser une conception de l'État comme une machine dédiée au gouvernement rationnel des sociétés de masse. Or cette conception aller entrer en contradiction avec un autre imaginaire social au cœur de la

¹¹Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, *op. cit.*, p. 27.

¹²*Ibid.*, p. 40.

modernité : celui de la liberté et de la démocratie. C'est ce que souligne le philosophe Cornelius Castoriadis :

Il y a au cœur de l'époque moderne, depuis la fin des "âges obscurs", deux significations imaginaires sociales, intrinsèquement antinomiques quoique liées (mais cette liaison ne peut nous retenir ici). L'autonomie d'une part qui a animé aussi bien les mouvements émancipateurs et démocratiques qui parcourent l'histoire de l'Occident que la renaissance de l'interrogation et de l'enquête rationnelle. L'expansion illimitée de la maîtrise "rationnelle" d'autre part, au fondement de l'institution du capitalisme et de ses avatars (parmi lesquels, par une monstrueuse inversion, le totalitarisme) et qui sans doute culmine avec le déferlement de la techno-science¹³.

Dans ce texte, Castoriadis remarquait d'ailleurs combien cette « pseudo-rationalité » gouvernementale fut très tôt « vue comme parfaitement "objectivable", ce qui a rapidement voulu dire : algorithmisable »¹⁴. En 1987 déjà, il estimait « tout à fait symptomatique à cet égard » la tendance à l'« automatisation des décisions » associée aux « systèmes experts », ces logiciels ancêtres des techniques contemporaines d'intelligence artificielle. Mais bien avant l'avènement de l'informatique, cette tension entre la « maîtrise pseudo-rationnelle » et l'« autonomie » démocratique fut rendue prégnante par l'avènement des grandes bureaucraties.

Au XIX^e siècle en effet, l'intégration et l'homogénéisation territoriale des États en lien avec le développement du capitalisme industriel allait en effet conduire à d'importants changements dans les modes d'organisation sociale. La bureaucratisation apparut alors comme une forme organisationnelle idoine permettant de restaurer des formes de contrôle social efficaces, en lien avec de nouveaux procédés techniques¹⁵. Dans son étude sur la mécanisation croissante du traitement de l'information à partir du XIX^e siècle, Delphine Gardey revient sur l'enjeu de l'organisation rationnelle des flux d'information au sein de ces nouvelles structures, un impératif qui créait « des contraintes de plus en plus fortes » et imposait d'« augmenter le volume autant que la rapidité de production des écritures »¹⁶. Après les dispositifs comme le dactylographe ou la machine à écrire, ce serait bientôt au tour du télégraphe et du téléphone, puis aux technologies ancêtres de l'ordinateur comme la tabulatrice d'Hollerith, de venir outiller les bureaucraties.

¹³Castoriadis, Cornelius. 1990. « Voie sans issue ? » In *Le Monde morcelé*, Seuil.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Beniger, James R. 1986. *The Control Revolution : Technological and Economic Origins of the Information Society*. Harvard University Press.

¹⁶Gardey, Delphine. 2008. *Écrire, calculer, classer : comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*. Paris : La Découverte.

À l'époque, ces évolutions suscitèrent leur lot de critiques. Pour certains des grands penseurs du XIX^e siècle, la bureaucratisation de l'État relevait de logiques fondamentalement nocives. Dans le chapitre V de *De La Liberté* (1859), John Stuart Mill mettait ainsi en garde : « Là où tout en passe par la bureaucratie, rien de ce à quoi la bureaucratie s'oppose vraiment ne peut être accompli, en aucun cas »¹⁷. Quelques années plus tôt, Marx évoquait la dérive bureaucratique en ces termes :

Les buts de l'État se transforment en buts de la bureaucratie ou les buts de la bureaucratie en buts de l'État. La bureaucratie est un cercle d'où personne ne peut échapper. Cette hiérarchie est une hiérarchie du savoir. La tête s'en remet aux cercles inférieurs du soin de comprendre le détail, et les cercles inférieurs croient la tête capable de comprendre le général, et ainsi ils se trompent mutuellement »¹⁸.

Ces préoccupations, qui sont aussi centrales au sein de la pensée anarchiste de la fin du XIX^e siècle, se retrouvent dans les sciences humaines et sociales au XX^e siècle. Dans une métaphore restée célèbre, le sociologue allemand Max Weber fait de la bureaucratie une véritable « cage de fer ». Dans un texte de 1918, il souligne les travers des formes de domination rationnelle-légale et de leurs règles impersonnelles, ainsi que l'effet d'éviction des bureaucraties sur d'autres modèles organisationnels¹⁹. La critique anti-bureaucratique constitue également une préoccupation centrale des philosophes allemands de l'École de Francfort. En 1968, Max Horkheimer, l'une des figures de proue de ce courant, définit la théorie critique toute entière comme une « alternative théorique à la résignation devant un monde qui évolue dans la terreur vers le despotisme bureaucratique »²⁰. Quant à Hannah Arendt, elle assimile la bureaucratie à une forme de « conspiration involontaire », le pouvoir « d'un système complexe de bureaux où ni un seul, ni les meilleurs, ni le petit nombre, ni la majorité, personne ne peut être tenu pour responsable (...) »²¹.

À partir des années 1960, cette critique anti-bureaucratique va exercer une influence déterminante sur les luttes nourries par divers mouvements contestataires. Au sein de la contre-culture, la technocratie – cet amalgame

¹⁷Mill, John Stuart. 1990. *De La Liberté*. Paris : Gallimard.

¹⁸Extrait de *La Critique de la philosophie hégélienne de l'État* (1843), cité dans Busino, Giovanni. 1988. *Élites et bureaucratie : une analyse critique des théories contemporaines*. Librairie Droz, p. 37.

¹⁹Weber, Max. 2004. « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée ». In *Œuvres politiques*, Paris : Albin Michel, p. 323.

²⁰Horkheimer, Max. 1974. *Théorie traditionnelle et théorie critique*, Paris, Éditions Gallimard, 1974, p. 10.

²¹Arendt, Hannah. 2003. *Du mensonge à la violence*. Paris : Presses Pocket.

des sciences et de la rationalité bureaucratique – essuie alors de violentes critiques²². Aiguillés par les intellectuels ou des scientifiques, nombre de mouvements sociaux prennent ainsi pour cible la technologie qui, plus que toute autre, se présente comme l’instrument par excellence de la domination bureaucratique : l’ordinateur²³. L’informatique leur apparaît comme le point d’aboutissement de ce gouvernement supposément « rationnel », froid et déshumanisé mais aussi extrêmement secret. À l’heure où l’ordinateur prolifère au sein des grandes organisations – dans les administrations publiques, dans les usines, dans le secteur des services –, à l’heure aussi où ses usages à des fins de fichage et de surveillance font l’objet de scandales retentissants, l’informatisation provoque son lot de grèves et de conflits sociaux²⁴. L’automatisation bureaucratique, assimilée à une dérive techniciste de la rationalité occidentale, se heurte à une contestation sans précédent.

Or, en cette fin des Trente Glorieuses, l’informatisation de l’État et de la société toute entière est perçue comme une priorité chez les élites réformatrices. Elle constitue la « bouée de sauvetage » qui permettra de relancer un nouveau cycle économique, garant de prospérité et de puissance pour les pays très industrialisés. Elle est aussi perçue comme un rouage clé d’un gouvernement efficace et rationnel. En septembre 1968, Valéry Giscard d’Estaing, alors ancien ministre des affaires économiques et député, donne le ton : « Seule la “machine” permet de connaître la conséquence des grandes décisions nationales dans tous les domaines », déclare-t-il au *Figaro*²⁵. Alors qu’aux États-Unis, les réformateurs libéraux encouragent le secrétaire à la Défense Robert McNamara et le président Lyndon Johnson à expérimenter l’usage de l’informatique pour décider des bombardements au Vietnam, le futur président de la République française s’imagine soumettre l’issue des négociations sur l’emploi ou l’entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun européen aux prédictions des ordinateurs. « Répétons-le », insiste-t-il, « aucun esprit humain n’est capable d’embrasser de tels problèmes en temps d’action réel ». En février 1975, lorsque l’OCDE tiendra sa « conférence sur les politiques en matière d’informatique et de télécommunications », le ministre français de l’Industrie, Michel d’Ornano résume l’enjeu en ces termes : « aucun pays industrialisé ne pourra maintenir son potentiel ou son indépendance économique et socioculturelle s’il reste à l’écart des développements

²²Feenberg, Andrew. 2004. *Repenser la technique : vers une technologie démocratique*. Paris : La Découverte, p. 27.

²³Tréguer, Félix. 2021. « « Il faut défendre la société de contrôle » : les hackers face au libéralisme autoritaire ». *Quaderni* n° 103(2) : 25-38.

²⁴Voir notamment : Izoard, Celia. 2010. « L’informatisation, entre mises à feu et résignation ». In *Les Luddites en France : résistances à l’industrialisation et à l’informatisation*, éd. Cédric Biagini et Guillaume Carnino. Montreuil : Editions L’échappée, 251-86. Lepore, Jill. 2020. *If Then : How the Simulmatics Corporation Invented the Future*. New York : Liveright, chapitres 13 et 14.

²⁵Cité dans Izoard, « L’informatisation ... », *op. cit.*

de ces nouvelles technologies qui seront au cœur de l'organisation future de nos sociétés »²⁶.

Vie privée et transparence, concessions pour l'informatisation

Alors, face aux contestations, les réformateurs d'État des années 1970 vont proposer une sorte de compromis capable d'assurer l'acceptabilité sociale de l'informatique. L'objectif implicite est convaincre la population que non seulement l'informatique peut être encadrée afin que ses effets délétères soient contenus, mais qu'elle peut en outre rendre l'État plus souple et agile, moins autoritaire, plus en prise avec les aspirations démocratiques.

En France, l'adoption de la loi « informatique et libertés » en janvier 1978 suite à plusieurs scandales en matière de fichage informatique prétend ainsi protéger les citoyens. En septembre 1979, Valéry Giscard d'Estaing, devenu entre temps président de la République, résumait en ces termes l'enjeu de cette législation qui institua la CNIL :

La France doit apporter une attention particulière à prévoir, et s'il le faut à limiter, certains des impacts de l'informatique sur la vie intime et profonde de la société. Nos priorités fondamentales de libertés et d'humanisme doivent être ici réaffirmées et respectées. Il s'agit d'en faire un instrument, un outil (...). Un instrument plus puissant, plus noble, plus efficace, qu'aucun de ceux que l'humanité ait connu. Mais un instrument qui reste au service de l'homme, et respectueux des choix que celui-ci prononce pour organiser la société où il entend vivre²⁷.

Le second pilier de ce pacte tacite proposée par les élites à une population encore largement rétive à l'informatique consiste à tirer partie de cette technologie pour promouvoir la transparence de l'État et à faire reculer le secret administratif. En France, on retrouve ces idées déclinées dans le fameux rapport « Nora-Minc » sur « l'informatisation de la société »²⁸. Publié en 1978, soit quelques mois seulement après l'adoption de la loi « informatique et liberté » et de la loi dite « CADA » sur la transparence administrative,

²⁶Cité dans : *Conférence sur les politiques en matière d'informatique et de télécommunications : compte rendu de la conférence tenue à l'OCDE du 4 au 6 février 1975*. 1976. OCDE.

²⁷« Actes du Colloque international Informatique et société (Paris, 24-28 septembre 1979) ». Informatisation et société. Paris : La Documentation française, 1980.

²⁸Nora, Simon, et Alain Minc. 1978. *L'informatisation de la société*. Paris : Présidence de la République. Rapport public. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000252/index.shtml>. Voir aussi : Zetlaoui, Tiphaine. 2003. « Les mirages technologiques de la transparence administrative ». *Quaderni* 52(1) : 67-76.

le rapport appelle à utiliser l'informatique pour rendre l'État plus souple et plus ouvert, afin de mieux concilier « pouvoirs régaliens » et ce que les auteurs désignent alors comme les « aspirations conviviales et culturelles », nourries par des groupes contre-culturels suspects d'être trop peu conscients des « contraintes collectives ». Pour eux, plutôt que la logique centralisatrice qui cherche à soumettre l'ensemble de l'informatique aux intérêts des grandes bureaucraties – modèle incarné selon eux par l'Union soviétique –, l'ordinateur permet de « provoquer et escompter une double évolution » : « celle d'un État qui organiserait son propre dessaisissement ; celle d'une société civile prenant en charge des besoins satisfaits jusqu'à présent par la puissance publique »²⁹. En 1981, le conseiller d'État Guy Braibant, qui joua un rôle de premier plan dans les débats de l'époque sur la transparence des administrations publiques, estimait pour sa part que les réformes en faveur du droit à l'information administrative – outre la loi CADA, une loi sur les archives avait également été adoptée en janvier 1979 – étaient le fruit de « la rencontre d'une idée (la transparence) et d'une technique (l'informatique) »³⁰.

Même s'il n'explique évidemment pas tout, ce compromis fondé sur le couple « protection de la vie privée » et « transparence administrative » semble avoir rempli son rôle. Au début des années 1980, après les contestations des années 1960 et 1970, la mode néo-libérale marque le retour en force d'un relatif consensus autour du système économique dominant. L'informatique – qui n'est désormais plus l'apanage des grandes bureaucraties – semble désormais emporter l'adhésion du public. En juin 1984, dans une interview au magazine ELLE qui révèle que 55% des Françaises sont désormais favorables au fait de rendre l'informatique obligatoire à l'école, le président de la République François Mitterrand enfonce le clou : « L'informatique n'est pas seulement une technologie parmi d'autres, c'est une technologie associée à toutes les formes de développement »³¹. En septembre 1985, un rapport officiel fait état de 970 000 ordinateurs domestiques en France contre 100 000 à la fin des années 1970, soit 860 000 foyers équipés et environ 1 700 000 utilisateurs³². De plus en plus, l'ordinateur se donnait à penser comme une technologie émancipatrice. L'informatisation était en marche.

Quarante ans plus tard, le bilan de ces réformes juridiques est pour le moins contrasté. Du côté de la protection de la vie privée et des données per-

²⁹ *Ibid.*, p. 106-107.

³⁰ Braibant, Guy. 1981. « Droit d'accès et droit à l'information ». In *Service public et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier*, Éditions de l'Université et de l'enseignement moderne, p. 703.

³¹ « Interview de M. François Mitterrand, Président de la République ». 4 janvier 1984. *ELLE*. <http://discours.vie-publique.fr/notices/847104600.html> (4 janvier 2017).

³² Thierry, Benjamin. 2012. « « Révolution 0.1 ». Utilisateurs et communautés d'utilisateurs au premier âge de l'informatique personnelle et des réseaux grand public (1978-1990) ». *Le Temps des médias* n° 18(1) : 54-64.

sonnelles, force est de constater que la société de surveillance tant redoutée dans les années 1970 est bel et bien advenue. Dans les années 1990, l'essor rapide d'Internet a en effet marqué une nouvelle rupture dans l'histoire du capitalisme de surveillance³³ : tandis qu'une grande part des activités sociales, économiques, politiques, migraient vers l'éther du « cyberspace », la quantité quasi infinie de traces numériques ainsi générées s'est transformée en une matière brute extraite et valorisée par une poignée d'acteurs économiques qui, à l'instar de Google, les exploitent à des fins de ciblage publicitaire. Profitant de l'« effet réseau » et des rendements croissants permis par la reproductibilité numérique, ces multinationales ont rapidement acquis des positions dominantes et amassé des fortunes colossales. Propulsées en tête des classements des plus grandes valorisations boursières mondiales au cours des années 2010, elle constituent désormais autant de modèles à suivre dans l'économie de l'« hyperinnovation » vantée au sommet de l'État.

La « mise à jour » des textes juridiques destinées à protéger les données personnelles qui, à l'image du règlement général sur la protection des données (RGPD), ont été actées en 2016 dans un contexte politique marqué par les révélations du lanceur d'alerte Edward Snowden, ont certes été célébrées comme des victoires historiques pour les droits fondamentaux. Pourtant, cinq ans plus tard, il s'avère que cette réforme a eu pour effet paradoxal de renforcer la position dominante de grands acteurs comme Google³⁴. Quant aux autorités de contrôle comme la CNIL, et en dépit de quelques condamnations symboliques, elles font preuve pour l'essentiel d'une mansuétude complice vis-à-vis des pratiques toxiques des entreprises fers de lance du capitalisme de surveillance³⁵. En encourageant une logique de contrôle *a posteriori* en lieu et place d'autorisations accordées *ex ante*, le RGPD a même contribué à créer des marges de manœuvres pour les collectivités locales adeptes de « police prédictive » ou de vidéosurveillance automatisée³⁶. En ce sens, ce texte poursuit une évolution déjà ancienne tendant au recul tendanciel des pouvoirs de cette autorité administrative indépendante vis-à-vis des administrations publiques³⁷.

En matière de transparence aussi, les promesses des années 1970 ont fait

³³Bellamy Foster, John, et Robert W. McChesney. 2014. « Surveillance Capitalism : Monopoly-Finance Capital, the Military-Industrial Complex, and the Digital Age ». *Monthly Review* 66(3). <http://monthlyreview.org/2014/07/01/surveillance-capitalism>.

³⁴Fagot, Vincent. 13 octobre 2018. « Protection des données : Google, premier bénéficiaire du RGPD ? » *Le Monde.fr*. https://www.lemonde.fr/pixels/article/2018/10/13/protection-des-donnees-google-premier-beneficiaire-du-rgpd_5368922_4408996.html.

³⁵« Les GAFAM échappent au RGPD, la CNIL complice ». 25 mai 2021. *La Quadrature du Net*. <https://www.laquadrature.net/2021/05/25/les-gafam-echappent-au-rgpd-avec-la-complicite-de-la-cnil/>.

³⁶Lecoquierre, Marion, et Félix Tréguer. 2021. « Villes sous contrôle et technologisation du maintien de l'ordre. Entretien avec Félix Tréguer ». *Carnets de géographes* (15). <http://journals.openedition.org/cdg/6846>.

³⁷Manach, Jean-Marc. 2018. « « Défavorablement connus » ». *Pouvoirs* (164) : 49-61.

long feu. Plus encore que nombre de textes équivalents à l'étranger, la loi CADA reste grevée d'importantes exceptions permettant aux administrations de s'opposer à la communication d'informations en leur possession. Pour le professeur de droit Jacques Chevallier, les « possibilités, soigneusement délimitées, que l'administré a d'accéder à certaines informations » prévues par la loi française ne pouvaient suffire « à lever la chape de plomb du secret bureaucratique »³⁸. Quant aux discours présentant l'informatique comme le levier d'une plus grande ouverture des administrations publiques, ils ont depuis lors connu de nombreux avatars. Dans les années 1990, on les retrouvait déjà sous le vocable d'« *open government* », ou ce qu'on appellera en France l'« administration électronique ». Ces programmes se traduisirent d'abord par la numérisation de l'information administrative, puis la dématérialisation de certaines démarches en lien avec la fermeture progressive des guichets – un mouvement qui, pour nombre de citoyens, a en fait rendu l'administration encore plus distante et opaque, aggravant les inégalités et alimentant selon la sociologue Dominique Pasquier une forme de « colère sociale »³⁹.

À la fin des années 2000, le même programme réformateur fut de nouveau énoncé au cours d'un cycle marqué par la convergence des discours des acteurs économiques et de certains militants de la transparence, unis pour faire de l'ouverture des données publiques (l'« *open data* ») une priorité politique. Depuis, la plupart de ces politiques se sont heurtées à la frilosité des administrations ou se sont enferrées dans un déterminisme technique qui ferait de la seule mise à disposition volontaire des données publiques le vecteur d'une capacitation citoyenne, sans qu'il soit nécessaire d'interroger leurs conditions d'appropriation⁴⁰. En réalité, la priorité semble plutôt consister à ouvrir le patrimoine des données publiques en vue de leur valorisation commerciale par des acteurs de marché, voire de permettre à ces derniers de prendre directement en charge certaines fonctions traditionnellement associées aux services publics. D'où une approche largement quantitative, qui continue de protéger des informations jugées sensibles par les administrations. Une fois inscrite dans ces schèmes de pensée, l'open data apparaît comme l'énième incarnation néo-libérale d'un discours technocratique ancien qui, sous couvert de modernisation et d'efficacité, contribue en fait à la privatisation des politiques publiques et à des formes avancées de dépolitisation⁴¹. D'autant

³⁸Chevallier, Jacques. 1992. « Le mythe de la transparence administrative ». In *Information et transparence administrative*, Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris : PUF, 239-75.

³⁹Citée dans Charrel, Marie et Chaffin, 2021. *Art. cit.* Voir aussi : Deville, Clara. 2018. « Les chemins du droit : Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural ». *Gouvernement et action publique*, 7(3) : 83-112.

⁴⁰Goëta, Samuel, et Clément Mabi. 2014. « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? » *Mouvements* 79(3) : 81-91.

⁴¹Morozov, Evgeny. 2014. *Pour tout résoudre, cliquez Ici*. 1st edition. Limoges : FYP.

que, dans le même temps, le secret d'État a connu une recrudescence⁴². Tout cela contribue à expliquer pourquoi les progrès dans l'accès à l'information administrative ne s'accompagnent pas de changements structurels dans les rapports politiques⁴³.

« Persévérer dans l'erreur »...

Au final, ces aménagements procéduraux actés à partir des années 1970 pour maîtriser les « risques démocratiques » associés à l'informatisation de l'État en termes de vie privée ou d'opacité administrative ont donc passablement échoué à atteindre les objectifs qu'on leur avait assignés. Pourtant, cet échec s'est matérialisé dans un contexte politique et technologique plutôt favorable ; une période où, en réponse aux contestations d'alors, les États adoptaient de grandes législations libérales censées étendre les droits et libertés, et où la mise sur le marché des micro-ordinateurs et l'avènement de réseaux télécoms décentralisés conduisaient de nombreux commentateurs à prédire une avancée historique dans le processus de démocratisation⁴⁴.

Quarante ans plus tard, à l'heure où le Big Data ou l'intelligence artificielle s'accompagnent d'une recentralisation phénoménale des capacités de calcul, à l'heure où l'accumulation des crises et des législations d'exception conduit à l'hypertrophie du pouvoir exécutif et à la consolidation d'un contrôle policier de plus en plus diffus⁴⁵, un tel découplage entre pouvoir et informatique paraît moins probable que jamais. Pourtant, dans ce contexte peu engageant, les controverses contemporaines continuent de miser sur les mêmes remèdes, faits de garde-fous pour les droits et libertés et d'obligations de transparence. Récemment, l'un des rapporteurs au Parlement de la proposition de loi dite « sécurité globale » résumait bien la situation en évoquant sa conviction qu'en dépit de leurs dangers, l'usage des drones de surveillance par la police pourrait être encadré par des garanties appropriées : « J'essaie de trouver », expliquait-il alors, « des accommodements raisonnables, c'est-à-dire "oui, mais" »⁴⁶.

⁴²Tréguer, Félix. 2019. *L'utopie déçue : une contre-histoire d'Internet, XV^e-XXI^e siècle*. Paris : Fayard, p. 264-266

⁴³Pour un bilan critique des effets des politiques d'*open government* aux États-Unis, voir par exemple :Piotrowski, Suzanne J. 2017. « The "Open Government Reform" Movement : The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies* ». *The American Review of Public Administration* 47(2) : 155-71.

⁴⁴Voir par exemple : Pool, Ithiel de Sola. 1983. *Technologies of Freedom*. Belknap Press.

⁴⁵Félix. 2021. « The Virus of Surveillance : How the Covid-19 Pandemic Is Fuelling Technologies of Control ». *Political Anthropological Research on International Social Sciences (PARISS)* 2(1) : 16-46.

⁴⁶Cité dans : Vignal, François. 2021. « Sécurité globale : accord entre l'Assemblée et le Sénat, qui impose sa version de l'article 24 ». *Public Senat*. <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/securite-globale-accord-entre-l-assemblee-et-le-senat-qui-impose-sa-version-de>.

C'est ainsi qu'à chaque débat parlementaire sur l'informatisation bureaucratique, on choisit de « prendre le risque », en tentant d'y parer par l'éternel retour des « accommodements raisonnables ». À tel point qu'on aimerait opposer à la rhétorique du « oui, mais » le vieux dicton latin : « *Errare humanum est, perseverare diabolicum* » (« l'erreur est humaine, persévérer [dans son erreur] est diabolique »). L'histoire n'est pourtant pas la seule discipline riche d'enseignement quant à l'inadéquation de ces « accommodements raisonnables » pour la défense des valeurs démocratiques. Certains travaux en sociologie des sciences et des techniques ont également montré la faible portée pratique de ces approches procédurales, les règles ainsi posées étant souvent inapplicables en pratique, contournées ou privées de leurs effets. Annany et Crawford soulignent par exemple les limites des mesures cherchant à garantir la « transparence » des algorithmes, comme si la simple mise à disposition d'informations sur le fonctionnement de ces dispositifs souvent très complexes suffisait à assurer leur « contestabilité » et à garantir la confiance du public à leur égard⁴⁷.

Sur le plan juridique, les « gardes-fou » adoptés par le législateur ou les juges s'avèrent eux aussi très fragiles. Compte tenu des logiques bureaucratique d'optimisation (fonctionnelle, budgétaire, etc.) des tâches administratives, l'innovation technologique (dans le contrôle d'identité, le placement des bacheliers, etc.) tend systématiquement à créer un besoin, lequel se traduit tôt ou tard par des réformes visant à légaliser des usages qui paraissaient auparavant techniquement inenvisageables ou socialement inacceptables. Même lorsque le législateur prévoit des garanties jugées fondamentales à un moment donné – par exemple l'interdiction de prendre une décision administrative sur le fondement exclusif d'un algorithme (un héritage des débats des années 1970) –, celles-ci peuvent plus tard se voir remises en cause sans vrai débat de société⁴⁸. Et même lorsqu'elles ont cours, de telles proscriptions peuvent être dépourvues de leur efficacité pratique. Ainsi, bien que les agents soient légalement censés garder la main et que ce sont eux qui doivent *in fine* prendre une décision, les biais cognitifs risquent de les conduire à suivre les recommandations des algorithmes, lesquels sont généralement parés d'une aura d'objectivité et réputés plus fiables que les jugements humains – une manifestation de cette « honte prométhéenne » des Hommes face aux machines qu'évoquait Günther Anders⁴⁹. Dans d'autres

⁴⁷ Annany et Crawford, 2018, *art. cit.*

⁴⁸ Voir l'évolution du droit sur la proscription des décisions administratives individuelles fondées sur des algorithmes, notamment la décision n° 2018-765 DC du Conseil constitutionnel du 12 juin 2018 s'agissant de la loi relative à la protection des données personnelles, §71. Voir aussi : Le Querrec, Bastien. 2020. « L'arnaque des algorithmes d'aide à la prise de décision ». *Passerelle*. <https://www.ritimo.org/L-arnaque-des-algorithmes-d-aide-a-la-prise-de-decision-8403>.

⁴⁹ Anders, Günther. 2002. *L'obsolescence de l'Homme : Sur l'âme à l'époque de la deuxième révolution industrielle, 1956*. 1er édition. Paris : Éd. de l'Encyclopédie des nui-

cas, une réforme législative favorable à la transparence algorithmique se trouvera désarmée par d'autres dispositions apparemment sans rapport. De fait, si la loi « République numérique » de 2016 a créé un droit de communication pour les algorithmes utilisés par les administrations publiques⁵⁰, les demandes de communication réalisées sur ce fondement se heurtent souvent au secret (celui de l'État ou celui des affaires), d'autant que celui-ci s'est trouvé largement renforcé par les réformes intervenues ces dernières années⁵¹.

Enfin, dans les rares cas où il se trouvera des personnes pour dénoncer ces usages illégaux devant les tribunaux, le juge se rangera dans la plupart des cas du côté de l'administration. Comme l'a mis en évidence le courant des Critical Legal Studies⁵², les magistrats peuvent facilement user des règles procédurales pour éviter de se prononcer sur le fond d'une affaire, exploiter les contradictions internes du droit, ou encore procéder à de nouvelles créations jurisprudentielles pour ménager un espace juridique à une pratique administrative controversée. Et s'ils donnent tout de même raison à celles et ceux qui invoquent la défense des valeurs démocratiques face aux risques liés à l'informatisation de l'État, ce sera le plus souvent à travers des décisions en trompe l'œil, qui certes renforcent les contraintes juridiques pesant sur l'administration mais n'en confortent pas moins l'élargissement tendanciel des prérogatives de l'exécutif. Les exemples abondent en matière de surveillance (voir par exemple le débat houleux entre juges français et européens sur la conservation généralisée des données de connexion⁵³), mais certaines affaires concernent aussi plus directement l'automatisation bureaucratique. Le Conseil d'État a par exemple jugé en juin 2019 que les

sances : Editions de l'Encyclopédie des Nuisances.

⁵⁰Cellard, Loup. 2019. *Les demandes citoyennes de transparence au sujet des algorithmes publics*. Paris : Mission Etalab. http://www.loupcellard.com/wp-content/uploads/2019/07/cellard_note_algo_public.pdf.

⁵¹Lefèvre, Audrey, et Sara Abdeladhim. 2017. « Face à la difficile protection des algorithmes, la nouvelle directive 2016/943 du 8 juin 2016 sur les secrets d'affaires peut-elle constituer une alternative de protection efficace ? » *Expertises (droit, technologie & perspectives)* (428). <https://www.legalis.net/legaltech/propriete-intellectuelle/> (17 septembre 2021). S'agissant de la communicabilité des informations administratives relatives aux algorithmes publics, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a adopté une jurisprudence regrettable depuis son avis n° 20200496 portant sur l'application d'authentification par reconnaissance faciale AliceM, avis dans lequel elle refuse la communication en vertu de motifs attenants à la sécurité des systèmes d'information de l'État. Dans son dernier rapport d'activité, elle écrit également que « cette position est, en réalité, susceptible de s'appliquer à tout code source, ce que demandent d'ailleurs les administrations ». Disponible à l'adresse : <https://www.cada.fr/20200496>.

⁵²Unger, Roberto Mangabeira. 2015. *The Critical Legal Studies Movement : Another Time, A Greater Task*. London : Verso. Israël, Liora. 2009. *L'arme du droit*. Paris : Presses de Sciences Po.

⁵³Jacquin, Jean-Baptiste. 21 avril 2021. « Le Conseil d'Etat autorise la poursuite de la conservation généralisée des données ». *Le Monde*.

algorithmes dits « locaux » de Parcoursup n'étaient pas communicables, infirmant le jugement du tribunal administratif de Guadeloupe et allant à l'encontre des préconisations du Défenseur des droits de l'époque, Jacques Toubon⁵⁴.

En réduisant les enjeux à des questions de procédures – donc à des questions souvent techniques sur la manière de réguler l'usage d'un dispositif – et en se focalisant sur les artefacts technologiques en négligeant leur environnement institutionnel, les controverses actuelles tendent également à éluder certains problèmes politiques soulevés par l'automatisation bureaucratique. Par exemple, il est une question fondamentale dont il est rarement débattu : quelle serait la signification politique d'une bureaucratie presque entièrement automatisée ? On l'a rappelé, la critique des tendances anti-démocratiques du pouvoir bureaucratique a occupé une place importante dans la théorie politique depuis le XIX^e siècle. Mais sans minimiser les formes de violences associées aux bureaucraties passées et présentes, il n'en demeure pas moins qu'en pratique, leur potentiel dystopique peut être en partie contenu par les femmes et les hommes en leur sein.

C'est ce que soulignent de nombreux travaux en sociologie politique. Pour Michael Mann par exemple, la critique de Max Weber à l'encontre des bureaucraties exagère l'ampleur du pouvoir qu'elles peuvent imprimer sur la société : selon lui, puisque l'État doit procéder au recrutement massif de fonctionnaires pour garnir les rangs de bureaucraties toujours plus tentaculaires, le « pouvoir infrastructurel » de l'État sur la « société civile » se développe au prix d'une pénétration de ses propres structures administratives par cette même société civile, qui aux travers de ces fonctionnaires toujours plus nombreux est en mesure d'influencer l'État⁵⁵. Dans une approche qui a le mérite d'éviter une opposition trop binaire entre État et « société civile », Timothy Mitchell évoque lui aussi les formes de résistance internes nourries par des « sujets politiques [...] formés au sein de la sphère organisationnelle dénommée État »⁵⁶.

De manière plus empirique, la sociologie de l'action publique a largement souligné le rôle joué par les « *street-level bureaucrats* » – c'est-à-dire les agents placés au contact direct des administrés – dans le travail d'interprétation et d'adaptation des règles aux réalités des publics et des terrains⁵⁷.

⁵⁴Berne, Xavier. 2019. « Le Défenseur des droits réclame plus de transparence sur les algorithmes de Parcoursup ». *Next INpact*. <https://www.nextinpact.com/article/29120/107523-le-defenseur-droits-reclame-plus-transparence-sur-algorithmes-parcoursup>.

⁵⁵Mann, Michael. 2012. *The Sources of Social Power : Volume 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge University Press, p. 59.

⁵⁶Mitchell, Timothy. 2018. « Les limites de l'État : Au-delà des approches étatiques et de leurs critiques ». In *Etat et société politique : Approches sociologiques et philosophiques*, éd. Bruno Karsenti et Dominique Linhardt. Paris : Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, p. 372.

⁵⁷Voir par exemple : Dubois, Vincent. 2013. « Le rôle des street-level bureaucrats dans

Au sein de la discipline, un débat a cours depuis une vingtaine d'années pour élucider les effets de l'introduction des technologies informatiques vis-à-vis de ce travail d'interprétation⁵⁸. Si ces effets apparaissent ambivalents, il reste que, dans un certain nombre de contextes, la technologie rend d'ores et déjà quasiment impossible une telle herméneutique. Et quand bien même davantage d'études de terrain seraient nécessaires pour l'évaluer précisément, on peut s'attendre à ce que l'automatisation croissante de certaines tâches administratives en lien avec les dernières innovations technologiques rognent encore davantage sur les marges de manœuvre laissées aux « *street-level bureaucrats* ».

Vers des bureaucraties sans humains ?

Ce pourrait d'ailleurs bien être là l'un des ressorts tacites du mouvement d'automatisation bureaucratique. Si, comme le suggère l'anthropologue David Graeber, la bureaucratie est « faite, d'abord et avant tout, d'agressions contre ceux qui persistent à défendre d'autres schémas ou des interprétations différentes »⁵⁹, il n'est guère surprenant qu'elle appréhende la subjectivité humaine comme un aléas dispensable, en abordant la fonctionnaire et ses dilemmes moraux comme un bug à corriger⁶⁰. Dans une bureaucratie automatisée, aucune désobéissance possible dans l'application de la règle inscrite dans le dispositif, plus aucun lanceur d'alerte dont la conscience pourra être à ce point heurtée par la violence bureaucratique qu'il ou elle se décidera à porter l'affaire à la connaissance du public. En évinçant l'élément humain dans l'application des règles rationnelles et impersonnelles, l'automatisation bureaucratique a le potentiel de faire advenir le gouvernement totalement déshumanisé que décrivait Hannah Arendt au tournant des années 1960 : « dans une bureaucratie pleinement développée, il ne reste plus personne avec qui l'on puisse discuter, à qui l'on puisse présenter des griefs (...) »⁶¹.

la conduite de l'action publique en France ». In *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, éd. Jean-Michel Eymeri-Douzans et Geert Bouckaert. Bruxelles : Bruylant, 169-77.

⁵⁸Snellen, Ignace. 2002. « Electronic Governance : Implications for Citizens, Politicians and Public Servants ». *International Review of Administrative Sciences* 68(2) : 183-98. Buffat, Aurélien. 2015. « Street-Level Bureaucracy and e-Government ». *Public Management Review* 17(1) : 149-61.

⁵⁹Graeber, David. 2015. *Bureaucratie : L'utopie des règles*. Les Liens qui libèrent, chapitre 2.

⁶⁰On retrouve ce parti pris dans la doctrine juridique. Voir par exemple Michoud, Léon. 1914. « Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration », *Rev. gén. adm.*, sept.-déc. 1914, p. 11 : « En théorie, il n'existe qu'une seule solution exacte ; toute autre repose sur une erreur d'appréciation. Il s'agit seulement de dégager la véritable règle de droit et de l'appliquer à un fait. La divergence possible des solutions a pour cause unique l'insuffisance, l'incertitude des jugements humains ».

⁶¹Arendt. *Du Mensonge à la violence*, op. cit.

Cette analyse conduit à une autre interrogation : le fait d'accepter d'être administré par des machines ne conduit-il par à rompre avec l'horizon politique de l'humanisme, en acceptant de nous concevoir nous-mêmes – personnes administrées – comme des machines, c'est-à-dire comme les *objets* de gouvernement plutôt que des *sujets* politiques ? Dans un colloque récent auquel je participais et où certains s'inquiétaient de l'impossibilité d'accorder une responsabilité juridique à un dispositif autonome (par exemple une voiture « intelligente »), un directeur de recherche au CNRS, spécialiste de l'aide à la décision, estimait que de telles inquiétudes étaient infondées. Selon lui, on ne peut pas non plus – en tout cas pas toujours – expliquer les motivations, le raisonnement et les décisions d'un individu. Or, cela n'empêche pas, en l'état actuel du droit, de considérer ces mêmes individus comme des sujets de droit. De son point de vue, il n'y aurait donc pas de problème particulier à appréhender un ordinateur comme une personne juridiquement responsable.

Si innocent qu'il puisse paraître, ce genre d'assertion assume en réalité une rupture avec les principes humanistes au fondement du droit libéral⁶². Ce dernier considère en effet que, même si les motivations et les états mentaux d'autrui ne peuvent pas toujours être sondés, ils sont en fait équivalents aux nôtres. Selon cette conception, autrui est réputé doué des mêmes facultés que nous, animé lui aussi par une volonté et des désirs. C'est ce qui fait de lui un *pair* devant jouir de droits et d'une dignité égale à la nôtre. Même si le fait d'accepter d'être administré par des organisations bureaucratiques constitue bien une forme de dépossession et de violence, au moins est-elle en partie rendue plus tolérable (car plus « négociable ») par l'existence d'interlocuteurs humains (en espérant que ces personnes pourront user à bon escient d'une certaine marge d'interprétation).

Dès lors que cet « élément humain » disparaît, dès lors que ne subsiste plus que le fonctionnement froid et impénétrable d'un algorithme fondé sur des simplifications abstraites et une approche quantitative et probabiliste du réel (fut-il paramétré par un ingénieur), cette capacité à négocier avec un pair disparaît. Comme le notait Arendt, il devient dès lors impossible de faire valoir nos situations spécifiques, nos subjectivités et nos affects en comptant sur l'empathie d'autrui. En édifiant des bureaucraties toujours plus automatisées, nous risquons donc de solder cette « anthropologie humaniste » au fondement du droit libéral pour lui substituer une anthropologie guerrière et cybernétique au sein de laquelle, comme le souligne l'historien des sciences Peter Galison, chacun est considéré comme une « boîte noire », avec « des entrées et des sorties et sans accès à la vie intérieure d'autrui⁶³ ». Ce qui

⁶²Delmas-Marty, Mireille. 2010. *Libertés et sûretés dans un monde dangereux*. Seuil, p. 84 et suivantes.

⁶³Galison, Peter. 1994. « The Ontology of the Enemy : Norbert Wiener and the Cybernetic Vision ». *Critical Inquiry* 21(1) : 228-66. Voir aussi : Bruno, Fernanda, Mauricio

revient, en fin de compte, à accepter de nous considérer les uns les autres comme des machines.

La focale procédurale et le primat donné aux dispositifs socio-techniques dans l'évaluation des « risques » écarte aussi d'autres enjeux soulevés par la logique d'optimisation bureaucratique. Par exemple, l'une des justifications les plus courantes à l'informatisation des administrations tient à des enjeux comptables et budgétaires : en réalisant un saut qualitatif dans l'automatisation, l'IA permettrait de faire « passer à l'échelle » tel ou tel process bureaucratique en réalisant des économies d'échelle. Ainsi, dans un courrier à la CNIL, la région PACA défendait récemment l'expérimentation de la reconnaissance faciale aux abords des lycées en affirmant que ce projet constituait « une réponse au différentiel croissant constaté entre les exigences de sécurisation des entrées dans les établissements et les moyens humains disponibles dans les lycées, dans le cadre des plans successifs de réduction des effectifs dans la fonction publique »⁶⁴. De même, les applications dites de « backtracking » popularisées lors de la pandémie de COVID-19 consistent à automatiser les stratégies de *contact-tracing* traditionnellement menées par des professionnels de santé ou des bénévoles afin d'identifier les chaînes de contamination – des approches qu'il est financièrement coûteux de massifier. Quant à la détection automatique de la fraude sociale et fiscale à partir de l'analyse des publications sur les réseaux sociaux actuellement expérimentée par le fisc français, elle intervient dans un contexte où plus du quart des quelques 12 000 postes dédiés au contrôle fiscal a été supprimé⁶⁵.

Ce ne sont pas là des cas isolés : un « *data scientist* » ayant pris part en tant que consultant à de nombreux projets de « transformation de l'action publique » résume son expérience en ces termes :

Au bout d'un moment on se rend compte que les types de mission qui reviennent sont des missions de surveillance et de rationalisation d'effectifs (...) On nous demandait de réaliser de belles présentations pour montrer à la Transformation publique combien on économisait. La logique d'amélioration du service public n'existait plus⁶⁶.

Lissofsky, et Icaro Ferraz Vidal Junior. 2018. « Abstraction, expropriation, anticipation : Note généalogique sur les visions machiniques de la gestualité ». *Rezeaux* n° 211(5) : 105-35.

⁶⁴Voir le courrier envoyé par la Région Sud à la CNIL. 7 mars 2018. <https://data.technopolice.fr/fr/entity/hi661p1k6s9>.

⁶⁵Desbois, Dominique. 2019. « Drague fiscale sur les réseaux sociaux : de nouveaux algorithmes d'apprentissage pour traquer la fraude ». *Terminal. Technologie de l'information, culture & société*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02406386>.

Marzolf, Émile. 2021. « L'intelligence artificielle se fait lentement sa place dans la lutte contre la fraude fiscale ». *Acteurs Publics*. <https://www.acteurspublics.fr/articles/lintelligence-artificielle-se-fait-lentement-sa-place-dans-la-lutte-contre-la-fraude-fiscale>.

⁶⁶Cité dans Delaunay, Matthieu. 4 mai 2021. *Du « Consulting for good » aux potagers corses*. Club de Mediapart. <https://blogs.mediapart.fr/delaunay-matthieu/blog/050421/>

Intimement liée aux politiques d'austérité, l'automatisation poursuit ainsi le mouvement néo-libéral de sape du service public mais aussi de précarisation et de déqualification d'une partie de la fonction publique, victime d'une atomisation croissante et du démantèlement de ses capacités d'action collective.

Parmi les autres enjeux fréquemment éludés par la focale procédurale, on pourrait encore évoquer le coût écologique engendré par le processus d'automatisation (l'un des arguments opposés par les abonnés Enedis à l'automatisation des relevés de leur consommation électrique via les compteurs connectés), la privatisation de l'expertise et l'affaiblissement des compétences des agents publics dès lors que les algorithmes sont le plus souvent conçus par des prestataires externes (ce dont ont pu se plaindre des syndicats policiers opposés à des partenariats avec des entreprises spécialisées dans des technologies de surveillance⁶⁷), l'incapacité fréquemment constatée des grands chantiers de dématérialisation à atteindre l'objectif de « simplification » des démarches et de réduction de la complexité bureaucratique⁶⁸, ou encore la légitimité des revendications de celles et ceux qui refusent de répondre aux multiples injonctions technologiques afin de continuer à bénéficier des services publics en exigeant de pouvoir accéder à des guichets physiques, peuplés d'humains en chair et en os⁶⁹.

Face à tous ces défis, l'éthique dont il est beaucoup fait mention dans les controverses sur l'informatisation apparaît comme un lot de consolation parfaitement inapte. Constatant qu'elle était sans cesse bafouée dans la pratique des institutions, Castoriadis disait d'ailleurs de l'éthique qu'elle était un « cache-misère » : « la raison d'État », écrivait-il, « est infiniment plus forte que la raison pratique et que les Dix Commandements »⁷⁰. À s'en remettre systématiquement à l'éthique ou même au droit pour protéger les valeurs démocratiques face à des machines qui occupent une place toujours plus centrale dans l'infrastructure de nos sociétés, nous oublions cet autre avertissement que nous adressait le philosophe grec : la démocratie n'est pas

du-consulting-good-aux-potagers-corses.

⁶⁷ « Réaction du SDPM à l'interdiction par la CNIL de l'application Reporty à Nice ». *Syndicat de Défense des Policiers Municipaux* (mars 2018). <http://www.sdpm.net/2018/03/reaction-du-sdpm-a-l-interdiction-par-la-cnil-de-l-application-reporty-a-nice.html>.

⁶⁸ Vallipuram, Taoufik. 29 décembre 2019. « Non, il ne faut pas combattre la fracture numérique ». *Libération*. https://www.liberation.fr/debats/2019/12/29/non-il-ne-faut-pas-combattre-la-fracture-numerique_1771308/. Voir aussi Charrel, Marie et Chaffin, 2021, *art. cit.* et Brygo, Julien. 2019. « Peut-on encore vivre sans Internet ? » *Le Monde diplomatique*. <https://www.monde-diplomatique.fr/2019/08/BRYGO/60129>.

⁶⁹ d'Allens, Gaspard, et Alain Pitton. 3 février 2020. « Des humains plutôt que des machines : usagers et cheminots contestent la numérisation des gares ». *Reporterre, le quotidien de l'écologie*. <https://reporterre.net/Des-humains-plutot-que-des-machines-usagers-et-cheminots-contestent-la-numerisation-des->

⁷⁰ Castoriadis, Cornelius. 1996. *La montée de l'insignifiance*. Seuil, p. 258

qu'affaire de *procédures*, elle aussi et d'abord une question de *valeurs*⁷¹.

Si, comme nous l'avons suggéré, l'automatisation aggrave les tendances totalitaires de la domination bureaucratique, et si la multiplication de procédures pour en contenir les effets délétères a fait la preuve de sa trop grande inefficacité, il est peut-être temps d'en tirer les conséquences. Sans forcément renoncer à dépasser l'antagonisme entre bureaucratie et démocratie⁷², il s'agirait alors de nous en tenir à un principe de précaution en joignant nos voix à celles et ceux qui, en différents endroits du monde social, disent haut et fort leur refus d'un « État digital » et du projet technocratique dont il procède.

⁷¹ *Ibid.*, p. 276.

⁷² Pour des pistes de réflexion, voir par exemple : Bourgault, Sophie. 2017. « Prolegomena to a Caring Bureaucracy ». *The European journal of women's studies* 24(3) : 202-17.