



Assemblée générale

Distr. générale
11 octobre 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 70 b) de l'ordre du jour

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Droits de l'homme et extrême pauvreté*

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Philip Alston, soumis en application de la résolution [35/19](#) du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent rapport a été soumis après la date limite afin que puissent y figurer les faits les plus récents.



Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

Résumé

L'État-providence numérique est déjà une réalité ou une réalité en devenir dans de nombreux endroits du monde. Dans les pays concernés, les données et technologies numériques occupent une place de plus en plus déterminante dans les systèmes de protection et d'aide sociale, où elles servent à automatiser, prévoir, identifier, surveiller, détecter, cibler et punir. Constatant que, pour les États, il est difficile de résister à cette tendance et à ses attraits, le Rapporteur spécial met en garde contre le grave risque que nous courons de nous engager sans réfléchir, tels des automates, sur la voie d'un monde dystopique où la protection sociale serait totalement dématérialisée. Il soutient que les grandes entreprises technologiques (souvent appelées « *big tech* ») mènent leurs activités dans une zone de quasi-non-droit pour ce qui est des droits de l'homme, ce qui est particulièrement problématique à l'heure où le secteur privé joue un rôle prépondérant dans la conception, l'édification et même l'exploitation de pans entiers de l'État-providence numérique. Il recommande de cesser de se focaliser sur la fraude, les économies, les sanctions et l'efficacité telle que définie par le marché pour se recentrer sur l'essentiel à savoir comment tirer parti des technologies pour que les budgets alloués à la protection sociale permettent aux personnes vulnérables et défavorisées de jouir d'un meilleur niveau de vie.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Usages des technologies numériques dans le cadre de l'État-providence.	6
A. Vérification de l'identité	6
B. Détermination des droits à prestations	10
C. Calcul et versement des prestations sociales	10
D. Prévention et détection de la fraude	11
E. Évaluation des risques et classification des besoins.	11
F. Communication entre les services de protection sociale et les bénéficiaires	12
III. Mettre les technologies numériques au service de la protection sociale.	13
A. Prendre les droits de l'homme au sérieux et régler en conséquence.	14
B. Garantir la légalité et la transparence	16
C. Promouvoir l'égalité numérique	17
D. Protéger les droits économiques et sociaux dans l'État-providence numérique.	18
E. Protéger les droits civiques et politiques dans l'État-providence numérique.	20
F. Refuser l'inéluctabilité d'un avenir purement numérique	21
G. Rôle du secteur privé	23
H. Mécanismes de responsabilité	24
IV. Conclusions	24

I. Introduction¹

1. Nous sommes entrés dans l'ère de la gouvernance numérique. Dans les pays à revenu élevé ou intermédiaire, le vote électronique, les dispositifs technologiques de surveillance et de contrôle, notamment les programmes de reconnaissance faciale, la police prédictive fondée sur des algorithmes, la dématérialisation des procédures judiciaires et des procédures d'immigration, l'envoi de déclarations fiscales ou le paiement d'impôts en ligne et bien d'autres formes d'interactions électroniques entre les citoyens et l'État à différents niveaux sont en passe de devenir la norme. Dans les pays à faible revenu, la mise en place de systèmes nationaux d'identification biométrique ouvre actuellement la voie à une évolution semblable, en particulier en ce qui concerne les systèmes de protection sociale ou « l'État-providence », selon la formule consacrée².

2. Le passage de l'ensemble de la population d'un pays non seulement à un système national de carte d'identité biométrique mais aussi à des systèmes centralisés reliés fournissant un large éventail de services et de biens publics (alimentation, éducation, soins de santé, services spécialisés pour les personnes âgées et les personnes handicapées) implique de profondes transformations sociétales et des dépenses considérables, qui sont invariablement justifiées de la même manière : l'objectif serait d'améliorer les services sociaux tout en renforçant la sécurité.

3. Dans de nombreux pays partout dans le monde, on assiste ainsi à l'émergence d'un « État-providence numérique ³ ». Les données et technologies numériques occupent une place de plus en plus déterminante dans leurs systèmes de protection et d'aide sociale, où elles servent à automatiser, prévoir, identifier, surveiller, détecter, cibler et punir. Ce processus est communément appelé « transformation numérique », un terme relativement neutre qui ne doit pas masquer le caractère révolutionnaire et politique d'un grand nombre de ces innovations. Certains commentateurs prédisent qu'à l'avenir, les services de l'État pourraient légiférer par robots interposés⁴. À l'évidence, de nouvelles formes de gouvernance apparaissent qui s'appuient pour une très large part sur le traitement de grandes quantités de données numériques provenant de toutes les sources disponibles, utilisent l'analyse prédictive pour prévoir les risques, automatisent la prise de décisions et ôtent tout pouvoir discrétionnaire aux humains appelés à décider. Dans un tel monde, les citoyens deviennent de plus en plus visibles aux yeux de l'État, sans que l'inverse ne soit vrai⁵.

4. La protection sociale est une porte d'entrée intéressante non seulement parce qu'elle représente une grande part du budget national et qu'elle touche une proportion importante de la population, mais aussi parce que sa dématérialisation peut être présentée comme une démarche fondamentalement anodine. Ainsi, par exemple, le

¹ Le présent rapport a été établi en étroite collaboration avec Christiaan van Veen, Directeur du projet consacré aux États-providences numériques et aux droits de l'homme (*Digital Welfare States and Human Rights Project*) à la faculté de droit de la New York University.

² Si l'expression « État-providence » (« *welfare* » en anglais) est souvent employée de manière péjorative, c'est un sens positif qui lui est donné dans le présent rapport, puisqu'elle renvoie à l'objectif de protection sociale auquel il est fait référence dans l'Initiative pour un socle de protection sociale et dans des stratégies du même type. Voir David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (Oxford, Oxford University Press, 2016).

³ Philip Alston et Christiaan van Veen, « How Britain's welfare state has been taken over by shadowy tech consultants », *Guardian*, 27 juin 2019.

⁴ Cary Coglianese et David Lehr, « Regulating by robot: administrative decision making in the machine-learning era », *Georgetown Law Journal*, vol. 105, n° 5 (juillet 2017), p. 1147.

⁵ Voir la description par Foucault des systèmes panoptiques, dans lesquels ceux qui sont mis sous surveillance sont « vu[s], sans jamais voir » (Michel Foucault, *Surveiller et punir : Naissance de la prison* (Paris, Gallimard, 1975), p. 203).

gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord déclare que par sa stratégie de transformation de l'État, il entend rénover la relation entre les citoyens et l'administration, en donnant plus de pouvoir aux premiers et en répondant mieux à leurs besoins. Parmi les valeurs fondamentales mises en avant par l'Unique Identification Authority of India (autorité indienne d'identification unique) figurent la bonne gouvernance, l'intégrité, l'édification de la nation dans une optique d'inclusion, une démarche collaborative, l'excellence des services, et la transparence et l'ouverture.

5. En d'autres termes, le passage à l'État-providence numérique est présenté comme une démarche altruiste entreprise dans l'intérêt des citoyens, pour qu'ils bénéficient des nouvelles technologies et d'une gouvernance plus efficace et jouissent de niveaux de confort plus élevés. Cependant, la dématérialisation des systèmes de protection sociale s'est souvent accompagnée de coupes sombres dans le budget global de la protection sociale, d'une contraction de la base des bénéficiaires, de la suppression de certains services, de l'instauration de conditions contraignantes et intrusives à l'octroi d'aides, de la poursuite d'objectifs de modification du comportement des bénéficiaires, de l'imposition de régimes de sanctions plus sévères et du renversement complet du principe en vigueur précédemment selon lequel l'État doit rendre des comptes aux citoyens.

6. Les mesures qui accompagnent la dématérialisation sont défendues au nom de l'efficacité, du ciblage, de l'incitation au travail, de l'éradication de la fraude, du renforcement du principe de responsabilité, de la promotion de l'autonomie des individus et de la nécessité d'assainir les finances publiques. Grâce à l'invocation de ces notions, qui ne sont guère neutres du point de vue idéologique, les politiques économiques néolibérales peuvent se greffer imperceptiblement à ce que l'on présente comme des réformes sociales de pointe, qui sont souvent facilitées, justifiées et protégées par les nouvelles technologies numériques. Bien que ces dernières soient mises en avant comme « scientifiques » et neutres, elles peuvent faire intervenir des valeurs et des postulats qui sont à mille lieues, voire aux antipodes, des principes des droits de l'homme. En outre, en raison de la situation d'impuissance et de dénuement relatifs dans laquelle se trouvent bien des bénéficiaires de l'aide sociale, ceux-ci se voient imposer des conditions, des exigences et des formes d'ingérence qui ne seraient jamais acceptées si elles étaient expérimentées dans le cadre de programmes destinés aux catégories plus aisées de la société.

7. En dépit de l'ampleur des enjeux, non seulement pour des millions d'individus mais pour des sociétés entières, il est intéressant de constater que, à quelques exceptions notables près⁶, ces questions ont été très peu débattues. Le milieu de la technologie a, dans sa majorité, été mû par les préoccupations officielles de l'efficacité, des économies budgétaires et de la détection de la fraude. Les professionnels de la protection sociale ont eu tendance à considérer les aspects technologiques comme distincts des choix politiques, plutôt que comme y étant étroitement liés. Enfin, et on peut le comprendre, les spécialistes des droits de l'homme qui s'intéressent aux technologies se sont avant tout concentrés sur des questions telles que l'émergence d'un État de surveillance, les atteintes potentiellement irrémédiables à la vie privée, les conséquences hautement

⁶ Pour une analyse pionnière de l'incidence des technologies numériques sur l'État-providence aux États-Unis, en particulier sur les personnes les plus pauvres, voir Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor* (New York, St Martin's Press, 2018). Voir aussi Cathy O'Neil, *Weapons of Math Destruction* (New York, Crown, 2016), et Khiara Bridges, *The Poverty of Privacy Rights* (Stanford (Californie) Stanford University Press, 2017).

discriminatoires de nombreux algorithmes et les effets de l'apparition d'un capitalisme de surveillance.

8. Pourtant, la menace d'une dystopie numérique prend un relief tout particulier dans le contexte de l'émergence de l'État-providence numérique. Par le présent rapport, le Rapporteur spécial entend réparer la négligence avec laquelle ces questions ont été traitées jusqu'à présent en rendant compte de façon systématique des différents usages des technologies numériques dans le cadre de l'État-providence et de leurs incidences sur les droits de l'homme. Il conclut en recommandant de réglementer les technologies numériques, y compris l'intelligence artificielle, afin de garantir le respect des droits de l'homme et en invitant à repenser l'État-providence numérique dans le sens d'une amélioration sensible des systèmes de protection sociale.

9. Le présent rapport fait en partie fond sur les rapports du Rapporteur spécial concernant les missions qu'il a effectuées aux États-Unis d'Amérique en 2017 (A/HRC/38/33/Add.1) et au Royaume-Uni en 2018 (A/HRC/41/39/Add.1), dans lesquels il a appelé l'attention sur l'utilisation croissante des technologies numériques dans les systèmes de protection sociale. Pour établir le présent rapport, le Rapporteur spécial a consulté des représentants de plusieurs groupes de défense des droits numériques, de spécialistes de premier plan et d'autres parties prenantes, d'abord lors d'une rencontre organisée par le Digital Freedom Fund à Berlin en février 2019, puis lors d'une réunion parrainée par le Center for Information Technology Policy à l'Université de Princeton (États-Unis), en avril 2019. En outre, à la suite d'un appel officiel à contributions, une soixantaine de communications émanant de 22 gouvernements, ainsi que d'organisations de la société civile internationales et nationales, d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, d'universitaires et de particuliers de 34 pays différents lui ont été adressées⁷. S'il est impossible de rendre compte de la richesse et du détail de ces communications dans un rapport nécessairement bref, le Rapporteur spécial les a mises en ligne pour qu'elles puissent être consultées⁸ et il continuera de les analyser dans le cadre des travaux de son équipe sur l'État-providence numérique⁹.

II. Usages des technologies numériques dans le cadre de l'État--providence

10. L'analyse des nombreuses contributions reçues et de plusieurs études de cas examinés dans des travaux sur le sujet fait apparaître différents usages de l'innovation numérique, qui interviennent à différents stades du parcours des bénéficiaires des services sociaux.

A. Vérification de l'identité

11. La cible 16.9 des objectifs du développement durable prévoit de garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances, d'ici à 2030. Il est indispensable d'avoir une identité vérifiable pour pouvoir demander et recevoir des prestations, établir ses droits en la matière et faire appel en cas de refus. Que le prestataire soit l'État ou non, la vérification des identités permet d'éviter les

⁷ Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Brésil, Chili, Croatie, Égypte, El Salvador, Estonie, États-Unis, Fédération de Russie, Grèce, Guatemala, Inde, Italie, Irlande, Kazakhstan, Liban, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Oman, Pakistan, Philippines, Pologne, Qatar, Royaume-Uni, Sénégal et Suisse.

⁸ www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SubmissionsGADigitalTechnology.aspx.

⁹ <https://chrgi.org/people/christiaan-van-veen/>.

doublons et la fraude, facilite un ciblage précis et accroît l'efficacité. Traditionnellement, on utilise des documents sur support papier ou plastique (certificats de naissance, cartes d'identité, passeports, etc.). Ces systèmes fonctionnent assez bien dans la plupart des pays du Nord, même si 21 millions d'adultes aux États-Unis ne possèdent pas de pièce d'identité avec photo délivrée par les autorités¹⁰. En ce qui concerne les pays du Sud, 502 millions de personnes en Afrique subsaharienne et 357 millions en Asie du Sud n'ont pas de pièce d'identité officielle¹¹. Au Libéria, par exemple, le taux d'enregistrement des naissances n'est que de 5 % et la carte d'identité n'a été introduite qu'en 2015¹².

12. Pour remédier à ce problème, la Banque mondiale, des organisations régionales de développement et des bailleurs de fonds bilatéraux ont lancé des programmes visant à élargir l'accès aux documents d'identité. En particulier, la campagne Identification for Development (Identification pour le développement, ou ID4D) de la Banque mondiale a fortement privilégié la promotion des technologies numériques. Le rôle de ces technologies dans les systèmes d'identification est défini dans les « Principes généraux sur l'identification pour un développement durable : vers l'ère numérique », qui ont été établis à l'initiative de la Banque mondiale et du Center for Global Development et adoptés par un grand nombre d'entités, y compris MasterCard.

13. Il est reconnu dans les Principes que les technologies numériques présentent à la fois des avantages et des inconvénients. Pour ce qui est des avantages, il est affirmé qu'elles peuvent être source d'économies considérables pour les citoyens, les États et les entreprises en réduisant les coûts de transaction, en augmentant l'efficacité et en favorisant l'innovation dans la prestation de services, en particulier pour les groupes les plus pauvres et les plus défavorisés de la société. Il est également noté que les systèmes d'identité numérique peuvent aussi améliorer la gouvernance, stimuler l'inclusion financière, réduire les inégalités de genre en autonomisant les femmes et les filles, et faciliter l'accès des pauvres aux services de santé et aux filets de sécurité sociale (p. 5).

14. Cependant, en dehors de cet argumentaire convaincant et désormais familier, il est admis, dans les Principes comme dans d'autres documents similaires, que les technologies numériques présentent des risques¹³, qui peuvent aller des réticences politiques aux problèmes de confidentialité, de sécurité et de cybersécurité. Les solutions avancées pour faire face à ces risques sont souvent technologiques ou prennent la forme de normes juridiques non contraignantes. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) préconise des solutions à code source ouvert et l'élaboration de bonnes pratiques en matière de confidentialité des données pour résoudre les problèmes considérés¹⁴. Même si les « Principes généraux sur l'identification pour un développement durable » font référence à certains principes des droits de l'homme, comme l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'accent est avant tout mis sur la nécessité de créer une plateforme interopérable utilisant des normes ouvertes et de concevoir les systèmes de manière à protéger la confidentialité.

¹⁰ Wendy R. Weiser et Lawrence Norden, *Voting Law Changes in 2012* (New York, Brennan Center for Justice at New York University School of Law, 2011), p. 2.

¹¹ Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), *Identity in a Digital Age: Infrastructure for Inclusive Development* (2017), p. 8.

¹² Bronwen Manby, *Citizenship in Africa: The Law of Belonging* (Oxford, Hart Publishing, 2018), p. 3.

¹³ *Identity in a Digital Age*; McKinsey Global Institute, « Digital identification: a key to inclusive growth » (janvier 2019).

¹⁴ *Identity in a Digital Age*.

15. L'Inde dispose du plus grand système d'identification biométrique au monde : Aadhaar. Les résidents du pays se voient délivrer un numéro d'identification unique à 12 chiffres, auquel sont associés des renseignements démographiques et des données biométriques, à savoir l'image des iris, une photographie et les empreintes digitales. Désormais obligatoire pour accéder aux prestations et allocations sociales, le système sert à vérifier l'identité des bénéficiaires. Inauguré en 2009, il couvre aujourd'hui plus de 1,2 milliard de personnes¹⁵ et a reçu la caution enthousiaste de la communauté internationale du développement¹⁶. La Banque mondiale a salué le fait que des problèmes d'information complexes aient été surmontés, facilitant ainsi la tâche d'autres gouvernements intéressés à promouvoir l'inclusion des groupes défavorisés¹⁷, et encouragé d'autres pays à tirer les enseignements de cette expérience¹⁸. Plus de 20 pays auraient exprimé leur intérêt à s'inspirer de l'exemple d'Aadhaar¹⁹.

16. Sur le plan intérieur, toutefois, le système divise toujours. Aadhaar, dont certains détracteurs auraient été harcelés et surveillés²⁰, est critiqué pour diverses raisons : recueil inutile d'informations biométriques, graves lacunes du contrôle législatif, usage détourné, surveillance et autres atteintes à la vie privée, problèmes de cybersécurité et obstacles à l'exercice de toute une série de droits sociaux²¹.

17. En 2018, la Cour suprême de l'Inde, dans un arrêt historique de 1 448 pages, a confirmé la constitutionnalité d'Aadhaar, tout en émettant quelques réserves. La Cour a semblé considérer l'identification biométrique dans le contexte des prestations sociales comme légitime, proportionnelle et même inévitable. L'objectif d'Aadhaar, à savoir que les prestations parviennent bien aux bénéficiaires visés, constituait naturellement un objectif légitime de l'État²². Mettant en balance les droits à la sécurité sociale et les droits à la vie privée, la Cour a jugé que l'enregistrement de données biométriques représentait une atteinte minimale au droit à la vie privée²³ ; elle est allée jusqu'à qualifier Aadhaar d'outil indispensable à la bonne gouvernance dans un État-providence social²⁴. L'arrêt de la Cour suprême ne semble cependant pas avoir mis fin à la controverse qui entoure le dispositif²⁵.

18. En 2019, le Kenya a exigé de tous ses citoyens, y compris ceux vivant à l'étranger, ainsi que de tous les ressortissants étrangers et réfugiés âgés de plus de 6 ans se trouvant dans le pays, qu'ils obtiennent une carte d'identité nationale pour accéder à des services assurés par l'État, y compris les prestations sociales. Pour obtenir cette carte, les demandeurs devaient fournir des données biométriques sous

¹⁵ Rahul Tripathi, « National population register to include Aadhaar details », *Economic Times*, 5 août 2019.

¹⁶ Jeanette Rodrigues, « India ID program wins World Bank praise despite “Big Brother” fears », *Bloomberg*, 16 mars 2017.

¹⁷ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2016 : Les dividendes du numérique* (Washington, 2016), p. 2.

¹⁸ Amrit Raj et Upasana Jain, « Aadhaar goes global, finds takers in Russia and Africa », *Live Mint*, 9 juillet 2016.

¹⁹ Jayadevan PK, « India's latest export: 20 countries interested in Aadhaar, India Stack », *Factory Daily*, 10 janvier 2018.

²⁰ Rahul Bhatia, « Critics of India's ID card project say they have been harassed, put under surveillance », *Reuters*, 13 février 2018.

²¹ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Centre for Communication Governance at the National Law University de Delhi.

²² Cour suprême de l'Inde, *Justice K. S. Puttaswamy and Another v. Union of India and Others*, requête n° 494 de 2012, p. 341.

²³ *Ibid.*, p. 377.

²⁴ *Ibid.*, p. 553.

²⁵ Vindu Goel, « India's top court limits sweep of biometric ID programme », *New York Times*, 26 septembre 2018.

forme numérique : empreintes digitales, géométrie de la main et du lobe de l'oreille, empreintes rétinienne, image de l'iris, empreintes vocales et ADN. En réponse à une plainte selon laquelle le système national intégré de gestion de l'identité (National Integrated Identity Management System, NIIMS), également connu sous le nom de *Huduma Namba* (« matricule » en swahili), violait les droits à la vie privée, à l'égalité, à la non-discrimination et à la participation aux affaires publiques, la Haute Cour a rendu une ordonnance de référé permettant la poursuite des procédures d'enregistrement, mais uniquement sur une base volontaire, la prestation de services ou le versement d'allocations aux bénéficiaires ne pouvant être subordonnés à leur enregistrement. Par la suite, l'enregistrement a progressé rapidement : près des deux tiers de la population s'y sont soumis²⁶ et le Gouvernement menacerait d'empêcher les personnes non enregistrées d'accéder aux prestations et de voter²⁷.

19. En Afrique du Sud, l'organisme national de sécurité sociale (South African Social Security Agency) verse à environ un tiers de la population des allocations sociales non contributives sous condition de ressources, notamment des allocations familiales, des allocations de retraite et des allocations pour personnes handicapées²⁸. En 2012, il a passé un contrat avec la société Cash Paymaster Services, filiale de Net1, pour lui confier le versement des allocations²⁹. Cash Paymaster Services a enregistré les allocataires en recueillant leurs données biométriques (empreintes digitales et, initialement, enregistrements de la voix) et des cartes de débit MasterCard avec fonctionnalités biométriques, associées à un compte bancaire, leur ont été distribuées par Net1 et Grindrod Bank, en association avec l'organisme national de sécurité sociale³⁰. Après les nombreuses polémiques concernant l'octroi du marché à Cash Paymaster Services, les frais facturés par l'entreprise, les prélèvements faits sur les allocations versées sur ces comptes et les problèmes de confidentialité relatifs au traitement des données des titulaires de cartes, l'organisme a changé de prestataire en 2018 et conclu un partenariat avec la Poste sud-africaine. L'organisme et la Poste fourniront de nouvelles cartes biométriques. La transition entre Cash Paymaster Services et la Poste s'est avérée complexe et a soulevé des questions quant à la qualité de l'accès des bénéficiaires aux allocations sociales en Afrique du Sud³¹.

20. De nombreux autres exemples pourraient être donnés de pays qui utilisent ou étudient la possibilité d'utiliser des systèmes d'identité numérique, notamment

²⁶ Communication adressée au Rapporteur spécial par Amnesty International.

²⁷ Moses Nyamori, « No healthcare, voting without Huduma Namba, bill proposes », *Standard Digital*, 18 juillet 2019.

²⁸ Mary Jan Mphahlele, « #BUDGET2019: social grants to increase », *Diamond Fields Advertiser*, 20 février 2019.

²⁹ Communication adressée au Rapporteur spécial par Black Sash.

³⁰ Mastercard, « More than 2.5 million Mastercard debit cards issued to social welfare beneficiaries in South Africa », communiqué de presse, 30 juillet 2012.

³¹ Ray Mahlaka, « Post office set to take over cash payments from CPS », *The Citizen*, 4 juin 2018.

l'Argentine³², le Bangladesh³³, le Chili³⁴, les États-Unis³⁵, l'Irlande³⁶, la Jamaïque³⁷, la Malaisie³⁸ et les Philippines³⁹.

B. Détermination des droits à prestations

21. Dans de nombreux pays, les droits à prestations sont de plus en plus souvent déterminés grâce à des programmes automatisés. Un cas particulièrement édifiant est celui de l'Ontario (Canada) : en 2014, les décisions concernant les droits à prestations y ont été automatisées au moyen du Système de gestion de l'aide sociale, programme basé sur Cúram, un progiciel d'IBM personnalisable et disponible sur le marché, également utilisé dans les programmes d'aide sociale en Allemagne, en Australie, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande⁴⁰.

22. En 2015, la Vérificatrice générale de l'Ontario a fait rapport sur 1 132 erreurs générées dans le cadre du Système de gestion de l'aide sociale concernant la détermination des droits à prestations et des montants des paiements – erreurs qui impliquaient une somme avoisinant les 140 millions de dollars canadiens. À la fin de 2015, les dépenses totales consacrées au Système s'élevaient à 290 millions de dollars canadiens⁴¹. Selon certaines informations, le nouveau système aurait conduit les travailleurs sociaux à recourir à des subterfuges pour s'assurer que les bénéficiaires étaient traités équitablement ; il aurait également rendu les décisions très difficiles à comprendre et créé un surcroît de travail important pour le personnel⁴².

C. Calcul et versement des prestations sociales

23. Le calcul et le versement des prestations sont de plus en plus souvent effectués à l'aide de technologies numériques sans le concours de praticiens de l'action sociale individualisée ni autre type d'intervention humaine. Bien que ces systèmes aient en puissance de nombreux avantages à offrir, le Rapporteur spécial a également reçu des informations sur des exemples frappants d'erreurs ou de défaillances des systèmes qui avaient causé de sérieux problèmes à un grand nombre de bénéficiaires. Il s'agit notamment du système automatisé de collecte et de recouvrement des créances

³² Communication adressée au Rapporteur spécial par le Gouvernement argentin.

³³ Privacy International, « Bangladesh: biometrics needed to access welfare payment », 2 mai 2017.

³⁴ Au Chili, la reconnaissance faciale est utilisée pour distribuer les repas scolaires (communication adressée au Rapporteur spécial par Privacy International).

³⁵ Par exemple, l'utilisation des technologies numériques dans le programme CalWORKs en Californie (communication adressée au Rapporteur spécial par Human Rights Watch).

³⁶ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Gouvernement irlandais.

³⁷ Voir la page Web du système national d'identification (National Identification System, <https://opm.gov.jm/portfolios/national-identification-system>).

³⁸ Alita Sharon, « Malaysia's digital ID project to be finalized by 2019 », Open Gov, 10 juin 2019.

³⁹ Voir la page Web du système d'identification philippin (Philippine Identification System, <https://psa.gov.ph/philsys>).

⁴⁰ Communication adressée au Rapporteur spécial par Human Rights Watch.

⁴¹ Canada, Bureau de la Vérificatrice générale de l'Ontario, *Rapport annuel 2015* (Toronto (Ontario), Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2015), p. 544.

⁴² Jennifer Raso, « Displacement as regulation: new regulatory technologies and front-line decision-making in Ontario works », *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 32, n° 1 (2017), p. 75 à 95.

(« robo-dette ») en Australie⁴³, du système Real Time Information (informations en temps réel) au Royaume-Uni⁴⁴ et du Système de gestion de l'aide sociale au Canada.

24. De plus en plus, des cartes de paiement ou de débit électroniques sont émises à l'intention des prestataires de l'aide sociale. Les informations communiquées au Rapporteur spécial au sujet de ces programmes en Afrique du Sud, en Australie et en Nouvelle-Zélande font apparaître des problèmes très similaires. Premièrement, les bénéficiaires ont souvent des difficultés à accéder à leur droit à la sécurité sociale et à l'exercer pleinement⁴⁵. Deuxièmement, lorsque de telles cartes sont clairement reconnaissables comme étant liées à l'aide sociale, leurs usagers disent avoir eu ressenti de l'impuissance, de la gêne et de la honte⁴⁶, problème exacerbé chez les usagers venant de communautés longtemps habituées à l'exclusion⁴⁷. Troisièmement, les cartes électroniques permettent aux administrations responsables de l'aide sociale et à des acteurs privés de contrôler et de surveiller des données comportementales, ce qui suscite d'importantes inquiétudes du point de vue des droits de l'homme⁴⁸.

25. En outre, l'externalisation de l'émission et de l'administration de cartes électroniques à des sociétés privées a entraîné des problèmes tels que l'incitation des usagers à acheter des produits financiers commerciaux et l'imposition de frais d'utilisation⁴⁹. De façon plus générale, les mentalités à l'égard de ces cartes sont souvent le reflet de stéréotypes véhiculant, par exemple, l'idée que celles et ceux qui vivent dans la pauvreté ne seraient pas dignes de confiance ni rationnels sur le plan financier.

D. Prévention et détection de la fraude

26. La fraude et les erreurs dans les systèmes de protection sociale peuvent mettre en jeu des sommes considérables et sont depuis longtemps une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics. Il n'est donc pas surprenant qu'un grand nombre des systèmes numériques qui ont été lancés aient été conçus avec le souci particulier de pouvoir comparer les données provenant de différentes sources afin de mettre au jour les cas de fraude ou d'irrégularités dont les demandeurs d'aide sociale seraient à l'origine. Néanmoins, les éléments établis par le Rapporteur spécial lors de ses missions dans les pays⁵⁰ ainsi que d'autres cas examinés⁵¹ donnent à penser que l'ampleur de ces problèmes est souvent exagérée et que l'accent est parfois mis de manière totalement disproportionnée sur cet élément de la complexe équation de la protection sociale. Les hommes et femmes politiques conservateurs usent depuis longtemps de l'image de personnes parfaitement indignes qui recevraient de

⁴³ Terry Carney, « The new digital future for welfare: debts without legal proof or moral authority? », *UNSW Law Journal Forum* (mars 2018); Richard Glenn, *Centrelink's Automated Debt Raising and Recovery System* (2017), p. 7 et 8 ; communication adressée au Rapporteur spécial par le Castan Centre for Human Rights Law à l'Université Monash.

⁴⁴ Philip Alston, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, déclaration sur sa mission au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 16 novembre 2018.

⁴⁵ Communication adressée au Rapporteur spécial par Shelley Bielefeld (Université Griffith).

⁴⁶ Communication adressée au Rapporteur spécial par Nijole Naujokas.

⁴⁷ Melissa Davey, « "Ration days again": cashless welfare card ignites shame », *Guardian*, 8 janvier 2017.

⁴⁸ Communication adressée au Rapporteur spécial par Louise Humpage (Université d'Auckland).

⁴⁹ Andries du Toit, « The real risks behind South Africa's social grant payment crisis », *The Conversation*, 20 février 2017.

⁵⁰ Voir, par exemple, Alston, déclaration sur sa mission au Royaume-Uni.

⁵¹ Par exemple, l'affaire concernant System Risk Indication aux Pays-Bas (voir Philip Alston, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, mémoire présenté en qualité d'*amicus curiae* au tribunal de district de La Haye sur l'affaire *NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI)*, affaire n° C/09/550982/ HA ZA 18/388, septembre 2019).

généreuses prestations d'aide sociale, à l'instar de la « *welfare queen* » (« reine des allocs ») de Ronald Reagan, pour discréditer le principe même de la protection sociale. Le risque réside dans le fait que l'État-providence numérique offre des possibilités infinies de porter la surveillance et les intrusions dans la vie privée à des niveaux jamais connus auparavant et profondément problématiques.

E. Évaluation des risques et classification des besoins

27. Inévitablement, le calcul des risques se trouve au cœur de la conception des systèmes de protection sociale, et les technologies numériques peuvent atteindre des niveaux de sophistication très élevés à cet égard. En plus de la détection et de la prévention de la fraude, la protection de l'enfance a été une priorité majeure dans ce domaine, comme l'illustrent les exemples des États-Unis⁵², de la Nouvelle-Zélande⁵³, du Royaume-Uni⁵⁴ et du Danemark⁵⁵. Les pouvoirs publics appliquent également ces techniques pour décider si une assistance sera prêtée aux chômeurs et pour en déterminer le montant. En Pologne, un dispositif de ce type qui a fait grand bruit a été jugé inconstitutionnel⁵⁶, mais en Autriche, un système algorithmique continue de classer les demandeurs d'emploi en différentes catégories pour déterminer l'aide qu'ils recevront des agences publiques pour l'emploi⁵⁷.

28. De nombreux autres domaines de la protection sociale seront également touchés par l'application des nouvelles technologies aux fins de l'évaluation des risques et de la classification des besoins⁵⁸. Bien que de telles méthodes offrent de nombreux avantages, il est également important de tenir compte des problèmes qui pourraient se poser. Tout d'abord, la détermination des droits d'une personne sur la base de prédictions établies en fonction du comportement d'un groupe de population général soulève de nombreuses questions⁵⁹. Deuxièmement, le fonctionnement des programmes et la manière dont les scores sont obtenus et la classification opérée sont souvent tenus secrets, d'où la difficulté de demander des comptes aux États et aux acteurs privés en cas de

⁵² Eubanks, *Automating Inequality*; Alexandra Chouldechova *et al.*, « A case study of algorithm-assisted decision making in child maltreatment hotline screening decisions », *Proceedings of Machine Learning Research*, vol. 81 (2018), p. 1 à 5 ; Dan Hurley, « Can an algorithm tell when kids are in danger? », *New York Times*, 2 janvier 2018.

⁵³ Philip Gillingham, « Predictive risk modelling to prevent child maltreatment: insights and implications from Aotearoa/New Zealand », *Journal of Public Child Welfare*, vol. 11, n° 2 (2017).

⁵⁴ Niamh McIntyre et David Pegg, « Councils use 377,000 people's data in efforts to predict child abuse », *Guardian*, 16 septembre 2018 ; Alex Turner, « County becomes latest authority to trial predictive algorithms in children's social work », *Community Care*, 14 juin 2019.

⁵⁵ Jacob Mchangama et Hin-Yan Liu, « The welfare state is committing suicide by artificial intelligence », *Foreign Policy*, 25 décembre 2018.

⁵⁶ Cour suprême de Pologne, affaire n° K 53/16, 6 juin 2018.

⁵⁷ Communication adressée au Rapporteur spécial par EpicenterWorks.

⁵⁸ Voir, par exemple, Lina Dencik *et al.*, *Data Scores as Governance: Investigating Uses of Citizen Scoring in Public Services* (Data Justice Lab (Université de Cardiff) et Open Society Foundations, 2018).

⁵⁹ Les données concernant les ménages ou les personnes reposent sur une personnalisation fondamentale du risque et associent des facteurs de risque à des caractéristiques et comportements individuels, ce qui peut amener à privilégier les réponses individualisées aux problèmes sociaux et à négliger les réponses collectives et structurelles, qui prennent en compte des questions telles que les inégalités, la pauvreté ou le racisme (communication adressée au Rapporteur spécial par le Data Justice Lab de l'Université Cardiff) ; communication adressée au Rapporteur spécial par Paul Henman (Université du Queensland).

violations des droits⁶⁰. Troisièmement, l'évaluation des risques et la classification des besoins peuvent renforcer les inégalités et la discrimination existantes⁶¹.

F. Communication entre les services de protection sociale et les bénéficiaires

29. Les échanges qui auparavant avaient lieu en personne, par téléphone ou par courrier sont de plus en plus remplacés par des demandes et des interactions en ligne. Dans plusieurs communications adressées au Rapporteur spécial, des problèmes ont été signalés concernant le système de crédit universel au Royaume-Uni, notamment les difficultés liées au manque d'accès à l'Internet ou de compétences numériques⁶² ou encore la confusion et le flou que peuvent créer les portails en ligne concernant les décisions de justice, portant ainsi atteinte au droit des demandeurs à comprendre les décisions qui influent sur leurs droits sociaux et à en faire appel⁶³. Des problèmes similaires ont été relevés dans d'autres pays, notamment l'Australie⁶⁴ et la Grèce⁶⁵.

30. Autre problème : une fois dématérialisé l'ensemble des procédures de demande et de maintien des prestations, il est probable que la situation soit propice à l'apparition d'innovations numériques supplémentaires. En 2018, la Suède a été contrainte de revenir sur un système numérique complexe utilisé par les services de l'emploi pour communiquer avec les demandeurs d'emploi en raison de problèmes qui faisaient que jusqu'à 15 % des décisions prises par le système risquaient d'être erronées⁶⁶.

31. En Australie, le Targeted Compliance Framework (cadre de conformité ciblé) impose aux demandeurs d'emploi de rendre compte des activités obligatoires et de vérifier qu'ils respectent bien les conditions dans un tableau de bord numérique. Le non-respect d'une « obligation mutuelle » peut entraîner automatiquement, sans intervention humaine, la suspension des versements ou l'imposition d'amendes. Des problèmes ont été mis en évidence qui tiennent au manque d'accès à Internet, aux aptitudes limitées à se servir des outils numériques et à la rigidité d'un système automatisé qui ne tient pas compte des situations de la vie réelle⁶⁷.

III. Mettre les technologies numériques au service de la protection sociale

32. Les technologies numériques, y compris l'intelligence artificielle, présentent d'immenses potentialités et sont régulièrement vantées comme telles par leurs

⁶⁰ Communication adressée au Rapporteur spécial par Jędrzej Niklas et Seeta Peña Gangadharan (London School of Economics and Political Science).

⁶¹ « Le manque d'objectivité propre à l'humain est intégré au modèle de risque prédictif. » (Virginia Eubanks, « A child abuse prediction model fails poor families », *Wired*, 15 janvier 2018).

⁶² Communications adressées au Rapporteur spécial par le Scottish Council for Voluntary Organisations et par Citizens Advice Scotland.

⁶³ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Child Poverty Action Group.

⁶⁴ Australie, Commission sénatoriale des affaires sociales, *Design, Scope, Cost-Benefit Analysis, Contracts awarded and Implementation Associated with the Better Management of the Social Welfare System Initiative* (Canberra, 2017), p. 60.

⁶⁵ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Gouvernement grec.

⁶⁶ Tom Wills, « Sweden: rogue algorithm stops welfare payments for up to 70,000 unemployed », *Algorithm Watch*, 19 février 2019.

⁶⁷ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Human Rights Law Centre; Simone Casey, « The targeted compliance framework: implications for job seekers », *National Social Security Rights Network*, 25 juillet 2019.

partisans. Celles et ceux qui jouissent d'une certaine sécurité sur le plan financier et ont les moyens de se payer les nouveaux services rendus profitent déjà de leurs bienfaits. Ces technologies pourraient également modifier la donne pour les groupes moins avantagés en améliorant leur situation, mais il faut pour cela revoir en profondeur les politiques en vigueur. C'est aux États qu'il reviendra de prendre la tête de ces efforts en adoptant des politiques budgétaires et des mesures incitatives appropriées, en prenant des initiatives réglementaires et en s'engageant véritablement à imaginer l'État-providence numérique non pas comme un cheval de Troie de l'offensive néolibérale contre la protection sociale et la réglementation, mais comme un moyen de garantir un niveau de vie décent à chaque membre de la société.

33. Dans le présent rapport, les problèmes qui tiennent spécifiquement à la manière dont l'État-providence numérique a été envisagé et concrétisé sont mis en évidence. Cependant, bon nombre des changements nécessaires si l'on veut éviter de basculer dans une dystopie numérique seront de portée plus large. Lorsqu'il a pris la parole devant l'Assemblée générale le 24 septembre 2019, le Premier Ministre du Royaume-Uni a mis en garde contre les dangers de l'ère numérique, dénonçant en particulier : a) le risque d'une surveillance 24 heures sur 24 ; b) les périls de la prise de décision algorithmique ; c) la difficulté de faire appel de décisions générées par ordinateur ; d) l'impossibilité de plaider des circonstances atténuantes lorsque la décision est le fait d'un algorithme. Il a conclu sur une note plutôt sinistre en suggérant qu'un autoritarisme numérique était en voie d'apparition⁶⁸.

34. Les observations du Premier Ministre résonnent fortement dans le contexte de l'État-providence numérique, notamment en ce qui concerne le système britannique du crédit universel. Il n'y a certes pas de recette magique qui permette d'éviter les pièges sur lesquels il a appelé l'attention, mais les mesures décrites dans les sous-sections suivantes pourraient contribuer à ce que l'État-providence numérique serve de levier pour renforcer, plutôt que saper, les droits de l'homme.

A. Prendre les droits de l'homme au sérieux et réglementer en conséquence

35. Le Premier Ministre du Royaume-Uni a conclu sa déclaration à l'Assemblée générale en avertissant que, à moins que les nouvelles technologies ne tiennent compte des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, cette déclaration serait vide de sens⁶⁹. En réalité, quand ils ont réglementé le secteur des technologies, les États ont agi comme si les droits de l'homme n'étaient pas en jeu, et ce secteur reste à cet égard une zone de quasi-non-droit. Les grandes entreprises technologiques (souvent appelées « *big tech* ») et leurs partisans au sein des administrations publiques ont dépensé beaucoup d'énergie pour préserver le statu quo. Leur vision peut être résumée, aux fins du présent rapport, en quatre propositions, présentées ci-après.

36. La première proposition est que la capacité d'innover passe par la liberté, en particulier par l'absence de réglementation. L'appel lancé très tôt par le fondateur de Facebook pour que les acteurs du secteur avancent vite et cassent les codes (« *move fast and break things* ») illustre parfaitement l'importance accordée à la réduction au minimum des contraintes juridiques et gouvernementales. Toutefois, cet argument conduit inexorablement à ce qu'une poignée de dirigeants puissants prennent la place des gouvernements et des législateurs et choisissent pour eux quelle direction

⁶⁸ Boris Johnson, Premier Ministre, Royaume-Uni, déclaration à l'Assemblée générale, New York, 24 septembre 2019.

⁶⁹ Ibid.

prendront les sociétés et quelles valeurs et prémisses guideront ces évolutions. L'accumulation d'énormes quantités de capital entre les mains d'élites très restreintes et la croissance rapide d'inégalités extrêmes sont jusqu'ici allées de pair avec la montée en puissance de cette logique⁷⁰.

37. La deuxième proposition est qu'il n'existe pas de valeurs universelles. Dans un livre paru récemment, le Président de Microsoft se posait la question rhétorique suivante : comment le monde pourrait-il parvenir à un consensus sur les principes devant régir les ordinateurs alors qu'il n'arrive pas à s'entendre sur des questions philosophiques qui concernent les humains⁷¹ ? Même les normes de non-discrimination sont parfois présentées comme étant trop vagues et leur utilité contestée dans la réglementation de l'intelligence artificielle⁷². Cependant, ces arguments sont intéressés et sans fondements. Partout dans le monde, des États ont accepté les normes universelles des droits de l'homme, notamment sous forme d'obligations juridiques contraignantes. Au cours des cinquante dernières années ou plus, ces normes ont été élaborées dans le détail et appliquées par des tribunaux et un large éventail d'organes d'experts et de proximité. Les querelles philosophiques sont encore largement possibles, mais il n'y a pas d'absence d'accord sur les valeurs humaines fondamentales.

38. La troisième proposition est que les États sont par nature lents et maladroits et ont tendance à régler les problèmes qui appartiennent au passé plutôt que de devancer les problèmes à venir. Le chef de file des Républicains à la Chambre des représentants des États-Unis a récemment fait valoir que l'État, ce monstre bureaucratique, n'avait pas les qualités requises pour élaborer ou appliquer des solutions adaptées face aux changements rapides de l'industrie technologique⁷³. Certes, de tels arguments peuvent également être avancés par les partisans d'une latitude illimitée pour les secteurs des finances, de l'aviation, de la défense, de l'industrie pharmaceutique et autres, mais c'est uniquement en ce qui concerne les grandes entreprises technologiques que les États se sont montrés prêts à abandonner leurs responsabilités réglementaires et à concéder un degré aussi extrême d'autoréglementation. Rien ne justifie un tel régime d'exceptions et aucune preuve empirique ne vient étayer l'affirmation selon laquelle innovation et réglementation seraient fondamentalement incompatibles.

39. La quatrième proposition est que l'obligation de rendre des comptes n'est pas nécessaire, le libre marché étant le meilleur dispositif de contrôle⁷⁴. Sans même opposer l'argument de poids selon lequel les grandes entreprises technologiques sont profondément anticoncurrentielles et donc à l'abri de nombreuses pressions qui s'exercent dans un marché libre, les grands scandales qui ont éclaté ces dernières années et entraîné un vif mouvement de protestation contre les « *big tech* » prouvent de manière éloquent que'il est indispensable de les obliger à rendre des comptes.

40. Devant les appels de plus en plus pressants en faveur de la mise en place d'une réglementation efficace par les pouvoirs publics, l'industrie est passée à la vitesse supérieure en élaborant, infléchissant et adoptant des codes de déontologie et autres normes non contraignantes censés réglementer les technologies numériques et leurs

⁷⁰ Voir Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (New York, Public Affairs, 2019); Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice : How the Rich Dodge Taxes and How to Make them Pay* (New York, W. W. Norton and Company, 2019).

⁷¹ Brad Smith et Carol Ann Browne, *Tools and Weapons: The Promise and the Peril of the Digital Age* (New York, Penguin Press, 2019), p. 207.

⁷² Aaron Rieke, Miranda Bogen et David G. Robinson, « Public scrutiny of automated decisions: early lessons and emerging methods » (Upturn et Omidyar Network, 2018), p. 25.

⁷³ Kevin McCarthy, « Don't count on Government to protect your privacy », *New York Times*, 14 juin 2019.

⁷⁴ Voir Julie Cohen, « Law for the platform economy », *U.C. Davis Law Review*, vol. 51, n° 1 (novembre 2017).

concepteurs⁷⁵. La plupart de ces codes, mais pas tous, contiennent une référence aux droits de l'homme, mais le contenu du droit des droits de l'homme fait invariablement défaut. Au contraire, l'allusion purement symbolique aux droits de l'homme ne sert qu'à donner plus de poids aux revendications de légitimité et d'universalité. Par ailleurs, les débats déontologiques sur la question s'appuient sur des notions très flottantes qui ne sont pas nécessairement fondées sur des arguments juridiques ou même philosophiques et qui peuvent être modelées pour répondre aux besoins de l'industrie. De ce fait, il existe un sérieux manque de cohérence théorique, les conflits entre les normes sont rarement reconnus, les parties concernées sont rarement sollicitées pour apporter leur contribution et les mécanismes de responsabilisation sont inexistant⁷⁶. Même les déontologues employés par le secteur admettent que si l'éthique est simplement aspirée dans les logiques du fondamentalisme du marché, de la méritocratie et du solutionnisme technologique, il est peu probable que le secteur soit en mesure d'offrir une véritable réponse au désir d'un écosystème technologique plus juste et attaché à des valeurs⁷⁷. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant qu'il y ait peu de débats publics ou spécialisés sur ce que signifie l'État-providence numérique pour les droits de l'homme.

41. Jusqu'à présent, les professionnels des droits de l'homme n'ont guère réussi à convaincre les acteurs du secteur, les États, ni même, de toute évidence, la société dans son ensemble, qu'un monde dominé par les technologies court à la catastrophe s'il n'a pas pour boussole le respect des droits de l'homme, lui-même fondé sur le droit.

B. Garantir la légalité et la transparence

42. L'une des caractéristiques les plus surprenantes d'un trop grand nombre d'initiatives importantes de dématérialisation des systèmes de protection sociale est le manque d'attention accordée à l'exigence de légalité. De nombreux exemples de ce type ont été portés à l'attention du Rapporteur spécial, notamment : le système mis en place par les autorités australiennes (Online Compliance Intervention), qui se fondait sur la comparaison automatique de données pour envoyer un grand nombre d'avis de dette fiscale et présentait un taux très élevé d'erreurs⁷⁸ ; les informations non conformes à la loi qui seraient fournies aux demandeurs sur le portail en ligne du crédit universel au Royaume-Uni⁷⁹ ; la légalité contestée de certains des usages qui ont été faits de la carte d'accès aux services publics (Public Services Card) en Irlande⁸⁰ ; le système néerlandais System Risk Indication, qui, au départ, n'était pas

⁷⁵ Il s'agit notamment de normes sectorielles, d'initiatives de la société civile et de grandes orientations publiques. Pour donner quelques exemples : IBM, « Everyday ethics for artificial intelligence » (septembre 2018) ; Google, « Artificial intelligence at Google: our principles » (2019) ; Microsoft, *The Future Computed* (2018) ; Institute of Electrical and Electronics Engineers, Global Initiative on Ethics of Autonomous and Intelligent Systems ; Software and Information Industry Association, « Ethical principles for artificial intelligence and data analytics » (2017) ; Future of Life Institute, « Asilomar artificial intelligence principles » (2017) ; Groupe d'experts indépendants de haut niveau sur l'intelligence artificielle constitué par la Commission européenne, « Lignes directrices en matière d'éthique pour une IA digne de confiance » (Bruxelles, Commission européenne, avril 2019).

⁷⁶ Karen Yeung, Andrew Howes et Ganna Pogrebna, « AI governance by human rights-centred design, deliberation and oversight : an end to ethics washing », in M. Dubber et F. Pasquale, éd., *The Oxford Handbook of AI Ethics* (à paraître).

⁷⁷ Jacob Metcalf, Emanuel Moss et danah boyd [sic], « Owning ethics: corporate logics, Silicon Valley, and the institutionalization of ethics », *Social Research*, vol. 86, n° 2 (été 2019), p. 473.

⁷⁸ Carney, « The new digital future for welfare ».

⁷⁹ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Child Poverty Action Group.

⁸⁰ Commission irlandaise pour la protection des données, *Final Investigation Report: An Investigation by the Data Protection Commission in Respect of the Processing of Personal Data by the Department of Employment Affairs and Social Protection in relation to the Public Services*

fondé en droit et fait toujours l'objet d'une procédure judiciaire⁸¹ ; le système Aadhaar en Inde, qui a été appliqué dans un premier temps en dehors de tout cadre juridique⁸².

43. Si l'absence de fondement juridique est extrêmement problématique en soi, cela signifie également que les systèmes en question sont élaborés sans que le pouvoir législatif ne soit invité à en débattre ou le public à donner son avis, avec les préjudices importants que cela peut causer pour ce qui est de la transparence, de la conception de ces systèmes, de leur légitimité et de la probabilité qu'ils soient acceptés.

C. Promouvoir l'égalité numérique

44. L'égalitarisme est un thème récurrent dans le secteur des technologies, comme en témoigne l'objectif de Facebook de donner aux gens le pouvoir de créer des liens et de se rapprocher les uns des autres⁸³. Globalement, cependant, les « *big tech* » ont été un facteur de creusement des inégalités⁸⁴ et ont facilité la création d'une « vaste sous-classe numérique⁸⁵ ».

45. De son côté, l'État-providence numérique donne parfois aux bénéficiaires le choix de passer au numérique ou de continuer à utiliser des techniques plus traditionnelles. En réalité, cependant, des politiques telles que « le numérique par défaut » ou « le numérique par choix » finissent souvent, dans la pratique, par ne laisser aux usagers d'autre choix que le numérique. Cette situation exacerbe les disparités existant entre différents groupes ou en crée de nouvelles. Celles et ceux qui ne maîtrisent pas bien les outils numériques de base ne sont souvent pas capables de les utiliser, et moins encore d'en faire un usage efficace. Un grand nombre de personnes rencontrent d'énormes difficultés parce qu'elles n'ont pas accès à Internet ou n'y ont qu'un accès limité. Celles qui doivent payer cher, parcourir de longues distances, s'absenter de leur travail ou se rendre dans des structures publiques telles que les bibliothèques pour y avoir accès, et celles qui ont besoin de l'aide de professionnels ou d'amis pour utiliser les systèmes doivent affronter des obstacles supplémentaires. En outre, si les personnes aisées disposent d'un accès instantané à des ordinateurs et autres équipements récents et faciles à utiliser, ainsi qu'à la vitesse et à l'efficacité du haut débit, les plus pauvres sont beaucoup plus susceptibles d'être gravement désavantagés par l'obsolescence du matériel et la lenteur et le manque de fiabilité des connexions.

46. Dans les communications adressées au Rapporteur spécial par des pays très divers, l'importance de ces différents problèmes a été soulignée. Dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud, de nombreuses personnes, en particulier celles qui vivent dans la pauvreté, ne peuvent communiquer en ligne avec les administrations publiques parce qu'elles ne disposent pas d'une connexion Internet fiable à

Card ("PSC") – Examining Compliance with the Obligations in Relation to Legal Basis and Transparency (Dublin, 2019).

⁸¹ Alston, mémoire présenté en qualité d'*amicus curiae* devant le tribunal de district de La Haye dans l'affaire *NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI)*.

⁸² Communication adressée au Rapporteur spécial par le Centre for Communication Governance at the National Law University de Delhi.

⁸³ Kevin Munger, « The rise and fall of the Palo Alto consensus », *New York Times*, 10 juin 2019.

⁸⁴ Isobel Asher Hamilton, « A definitive list of the 13 richest tech billionaires in the world », *Business Insider*, 9 mars 2019.

⁸⁵ Farhad Manjoo, « The tech industry is building a vast digital underclass », *New York Times*, 24 juillet 2019.

domicile⁸⁶, n'ont pas les moyens de se l'offrir⁸⁷, n'ont pas les compétences ou la confiance nécessaires⁸⁸ ou que d'autres obstacles encore les empêchent de le faire. Les auteurs des communications ont insisté sur le fait que ces problèmes nuisaient à la capacité de bénéficiaires en puissance d'exercer leurs droits.

47. Le Royaume-Uni est un exemple de pays riche où, même en 2019, 11,9 millions de personnes (soit 22 % de la population) ne possèdent pas les compétences numériques de base nécessaires à la vie quotidienne. Ils sont 19 % de plus à ne pas savoir effectuer des tâches élémentaires comme allumer un appareil ou ouvrir une application. En outre, 4,1 millions d'adultes (8 %) ne sont pas connectés parce qu'ils craignent qu'Internet ne soit pas sûr ; près de la moitié d'entre eux font partie d'un ménage à faible revenu et près de la moitié ont moins de 60 ans⁸⁹.

48. Ces problèmes sont aggravés par le fait que, lorsque les technologies numériques sont adoptées dans les systèmes de protection sociale, leur effet redistributif n'est souvent pas une préoccupation majeure des pouvoirs publics⁹⁰. En outre, les personnes vulnérables ne sont généralement pas associées à l'élaboration des systèmes informatiques et les professionnels de l'informatique sont souvent mal préparés pour anticiper le type de problèmes qui risquent de se poser⁹¹. On part souvent de l'hypothèse, sans que celle-ci soit justifiée, que les particuliers auront immédiatement accès aux documents officiels et pourront les télécharger, qu'ils auront des antécédents de crédit ou plus généralement, des antécédents financiers numériques, ou même que leurs empreintes digitales seront lisibles, ce qui n'est souvent pas le cas pour celles et ceux qui ont passé leur vie à travailler de leurs mains.

49. En ce qui concerne les politiques de dématérialisation des systèmes de protection sociale, plusieurs conclusions se dégagent. Premièrement, les usagers devraient toujours avoir réellement le choix d'utiliser ou non le numérique⁹². Deuxièmement, les initiatives de dématérialisation des dispositifs de protection sociale devraient s'accompagner de programmes visant à promouvoir et à enseigner les compétences numériques nécessaires et à assurer un accès aux équipements nécessaires dans des conditions raisonnables, ainsi qu'un véritable accès à Internet. Troisièmement, afin de limiter le préjudice causé par l'inexactitude des hypothèses de base et les erreurs commises dans les choix techniques, les systèmes numériques de protection sociale devraient être conçus avec la collaboration des usagers auxquels ils sont destinés et évalués de manière participative.

⁸⁶ Emily Dreyfuss, « Global Internet access is even worse than dire reports suggest », *Wired*, 23 octobre 2018 ; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), base de données concernant le taux d'accès Internet, disponible à l'adresse <https://data.oecd.org/fr/ict/taux-d-acces-internet.htm> ; OCDE, « Lancement d'un guide de l'OCDE pour stimuler l'utilisation de l'Internet haut débit en Amérique latine et aux Caraïbes », 21 juin 2016.

⁸⁷ Alliance for Affordable Internet, « 2018 affordability report » (Washington, 2018) ; World Wide Web Foundation, « New mobile broadband pricing data shows uneven progress on affordability », 21 mars 2019. Aux États-Unis, 27 % de la population n'utilise pas Internet haut débit à domicile, et ce chiffre atteint 44 % pour les personnes dont le revenu est inférieur à 30 000 dollars (Pew Research Centre, « Internet/broadband fact sheet », 12 juin 2019).

⁸⁸ Commission européenne, « Human capital: digital inclusion and skills », 2019.

⁸⁹ « The digital disadvantaged », in Lloyds Bank, *UK Consumer Digital Index 2019-Key Findings* (Londres, 2019).

⁹⁰ Mary Madden, « The devastating consequences of being poor in the digital age », *New York Times*, 25 avril 2019.

⁹¹ Communication adressée au Rapporteur spécial par Norbert Jansen (ICTU, Pays-Bas).

⁹² Communications adressées au Rapporteur spécial par l'Association pour le progrès des communications, Derechos Digitales et Media Matters for Democracy, par Citizens Advice Scotland et par le National Social Security Rights Network.

D. Protéger les droits économiques et sociaux dans l'État-providence numérique

50. La dématérialisation et le recours de plus en plus fréquent à la prise automatique de décisions à l'aide d'algorithmes et de l'intelligence artificielle ont facilité, à certains égards, le passage à une procédure plus bureaucratique, plutôt qu'une procédure centrée sur le droit à la sécurité et à la protection sociales. L'idéal de l'État responsable devant les citoyens, veillant à ce que chacun et chacune puissent jouir d'un niveau de vie suffisant, n'est plus : à bien des égards, la responsabilité pèse désormais sur les citoyens. Dans l'État-providence numérique moderne, bien plus que par le passé, l'individu est vu non plus comme étant détenteur de droits mais plutôt comme demandeur. Ainsi, il lui revient de prouver aux décideurs qu'il est méritant, qu'il a droit à des prestations, qu'il a honoré les obligations, souvent lourdes, qui pèsent sur lui et qu'il n'a aucun autre moyen de subsistance. De plus, l'essentiel doit se faire en ligne, que la personne ait les compétences requises ou non.

51. Le droit à la sécurité sociale⁹³ englobe le droit d'avoir accès à des prestations, en espèces ou en nature, et de continuer à en bénéficier, sans discrimination⁹⁴. Obliger les individus à franchir une barrière technologique pour obtenir des prestations fait qu'il peut être très difficile, voire impossible, pour eux de jouir ce droit⁹⁵.

52. Le droit à la protection sociale est intrinsèquement lié à ce que le Comité des droits de l'homme appelle le droit de vivre dans la dignité, qui doit être protégé, chaque fois qu'il convient, par des mesures visant à garantir l'accès sans entrave aux biens et services essentiels (nourriture, eau, logement, soins de santé, électricité ou assainissement), ainsi que par des mesures visant à promouvoir et faciliter la création de bonnes conditions de vie en général⁹⁶. D'autres droits entrent en jeu, notamment le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la santé mentale et le droit d'être traité avec dignité.

53. La protection sociale devrait être conçue pour protéger l'ensemble de ces droits, mais l'avènement de l'État-providence numérique menace tout particulièrement le droit à la dignité, sur lequel pèsent des risques qui varient en fonction du contexte.

54. Premièrement, la méthode utilisée pour déterminer si une personne peut prétendre à des prestations pourrait bien vite se résumer à un simple questionnaire en ligne, ce qui aurait presque inévitablement pour conséquence de désavantager encore plus les personnes déjà vulnérables.

55. Deuxièmement, la façon dont les résultats sont exprimés et communiqués pourrait être totalement dépourvue d'humanité et ne laisser aux personnes concernées aucune possibilité de poser des questions importantes ou de demander des éclaircissements.

56. Troisièmement, la dématérialisation de la protection sociale semble souvent s'accompagner d'une rigidité revêtant de multiples formes et d'une application robotisée des règles. En conséquence, dans un contexte où le numérique domine, les circonstances atténuantes (retard à un rendez-vous en raison d'obligations familiales impérieuses ou incapacité de comprendre une communication écrite à cause d'un handicap ou d'un problème personnel) ne sont souvent pas prises en compte.

⁹³ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 9.

⁹⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 19 (2007) sur le droit à la sécurité sociale, par. 2.

⁹⁵ Ibid., par. 24 à 27.

⁹⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 26.

57. Quatrièmement, les systèmes numériques ne sont souvent pas conçus pour apporter une réponse rapide aux véritables urgences ou aux problèmes du quotidien, par exemple dans le cas d'une personne âgée dont les prestations ont été soudainement réduites ou annulées sans explication par un logiciel ou dans celui d'un parent seul qui ne peut pas amener son enfant à la crèche parce que sa carte d'identification numérique ne fonctionne pas.

58. Cinquièmement, la façon dont les services sont fournis peut être aisément perçue comme dégradante, par exemple lorsque le fait qu'une personne dépend de prestations pour vivre est rendu public sans raison valable, lorsque les bénéficiaires sont soumis à de longs délais de carence ou lorsqu'ils doivent patienter dans de longues files d'attente.

59. Sixièmement, le recours à de nouvelles technologies qui éliminent l'élément humain peut permettre des gains d'efficacité, entre autres avantages, mais il peut aussi ne pas être satisfaisant pour les personnes qui sont particulièrement vulnérables. Les nouvelles technologies reposent souvent sur l'utilisation de la loi des grands nombres, s'alignent sur les intérêts de la majorité et se fondent sur des prévisions ou des probabilités.

60. Septièmement, la dématérialisation risque d'éliminer presque entièrement le dialogue entre êtres humains et la compassion qui sont probablement indispensables pour fournir à certains bénéficiaires l'attention et l'aide dont ils ont besoin. La thèse selon laquelle la technologie peut régler tous les problèmes n'a probablement pas sa place dans un système de protection sociale humain et efficace.

E. Protéger les droits civiques et politiques dans l'État-providence numérique

61. Ce n'est pas nouveau : les pauvres font l'objet plus que quiconque d'un examen, d'un contrôle et d'une surveillance. Dans les années 1960, Charles Reich a écrit que les bénéficiaires de l'aide sociale aux États-Unis étaient soumis à de nombreuses formes de procédure et de contrôle dont étaient exempts les autres citoyens et qu'il était par trop facile de les forcer à suivre ces règles⁹⁷. En 1975, Michel Foucault a publié au sujet des « technologies coercitives du comportement » utilisées par la société moderne pour surveiller et punir les classes pauvres⁹⁸.

62. Pour expliquer pourquoi ces leçons n'ont pas été assimilées à l'ère de l'État-providence numérique, Shoshana Zuboff avance l'argument selon lequel le « capitalisme de surveillance » dans lequel nous vivons est sans précédent, de sorte qu'il n'a pas à faire face à une contestation organisée à l'échelle du système⁹⁹ car il ne peut être adéquatement décrit à l'aide de concepts existants. Cette surveillance menée par le secteur privé est renforcée par la façon dont évolue la surveillance exercée par l'État. Jack Balkin décrit « l'État-surveillance » comme une caractéristique immuable de la gouvernance qui, à la longue, deviendra aussi omniprésente que les méthodes bien connues de l'État-providence et de l'État régulateur¹⁰⁰.

63. L'État-providence se sert des technologies numériques pour surveiller, cibler, harceler et punir les bénéficiaires, en particulier les plus pauvres et les plus

⁹⁷ Charles A. Reich, « Individual rights and social welfare: the emerging legal issues », *Yale Law Journal*, vol. 74, n° 7 (1965), p. 1245.

⁹⁸ Foucault, *Surveiller et Punir*, p. 300.

⁹⁹ Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, p. 14.

¹⁰⁰ Jack M. Balkin, « The constitution in the national surveillance state », *Minnesota Law Review*, vol. 93, n° 1 (2008).

vulnérables. Une fois de plus, de nombreuses communications adressées au Rapporteur spécial, qui font état de multiples préoccupations en matière de droits de l'homme, viennent illustrer et appuyer cette idée.

64. Il existe plusieurs sujets d'inquiétude liés aux prestations de sécurité sociale et aux aides sociales : tout d'abord, il y a un réel risque que les bénéficiaires se voient forcés de renoncer à leur droit à la vie privée et à la protection de leurs données pour exercer leur droit à la sécurité sociale et d'autres droits sociaux¹⁰¹.

65. Ensuite, la distinction entre la surveillance exercée par l'État et celle qui l'est par le secteur privé s'estompe. Les autorités de l'État-providence ont de plus en plus recours, passivement ou activement, à des entreprises privées pour surveiller et cibler certains bénéficiaires. Les entités privées ont des raisons diverses de jouer un rôle dans les systèmes de protection sociale, ce qui peut entraîner des conflits entre l'intérêt public que ces systèmes sont censés servir et les intérêts privés de ces entreprises et de leurs dirigeants.

66. Enfin, les nouvelles technologies peuvent être utilisées par l'État-providence pour cibler et harceler systématiquement les pauvres. Comme souligné dans une communication adressée au Rapporteur spécial, dans l'État-providence, la fraude est souvent le fait du manque de clarté et de la complexité des systèmes, et de l'impossibilité de corriger les erreurs qui en découlent¹⁰². Or, s'il se sert sciemment des nouvelles technologies pour repérer les cas de fraude ou de non-respect des conditions imposées aux bénéficiaires, l'État a de grandes chances de mettre le doigt sur des incohérences qu'il pourra retenir contre les demandeurs. Il convient de souligner ici que le recours aux nouvelles technologies mène à ce que Jack Balkin a décrit comme « la mort de l'amnésie » : la possibilité de collecter des données et de les stocker indéfiniment laisse présager un avenir dans lequel une mine d'informations concernant une personne peut être utilisée contre elle, pour toujours¹⁰³.

67. D'autres questions préoccupantes méritent d'être examinées plus avant, hors du cadre du présent rapport, notamment : a) les incidences sur les droits de l'homme du passage à un système basé sur la prédiction des risques plutôt que sur l'intervention a posteriori en cas de violation des règles¹⁰⁴ ; b) le fait qu'il est risqué de décider de connecter les silos de données de l'État, décision qu'il est plus sérieusement envisagé de prendre lorsqu'il est question de protection sociale que d'autres aspects de la gouvernance numérique¹⁰⁵ ; c) les conséquences psychologiques et sociétales de la surveillance et du contrôle permanents¹⁰⁶ ; d) le fait que certains États ont de plus en plus tendance à exploiter les possibilités que leur offre la dématérialisation de la protection sociale pour essayer de modifier le comportement social des citoyens, par exemple leur activité ou leurs préférences sexuelles, la manière dont ils cohabitent et

¹⁰¹ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Gouvernement mexicain ; Philip Alston, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, déclaration sur sa visite aux États-Unis d'Amérique, 15 décembre 2017, par. 57.

¹⁰² Communication adressée au Rapporteur spécial par Norbert Jansen (ICTU, Pays-Bas).

¹⁰³ Balkin, « The constitution in the national surveillance state », p. 13.

¹⁰⁴ Ibid., p. 11.

¹⁰⁵ Reetika Khera, « These digital IDs have cost people their privacy – and their lives », *Washington Post*, 9 août 2018.

¹⁰⁶ Des enquêtes menées auprès de divers groupes de la société civile montrent que la peur d'être montré du doigt et le sentiment d'être ciblé directement sont plus fréquents que les inquiétudes quant au respect de la vie privée à proprement parler (communication adressée au Rapporteur spécial par le Data Justice Lab de l'Université de Cardiff).

dont ils consomment de l'alcool ou des drogues, ou encore leur décision d'avoir ou non des enfants¹⁰⁷.

F. Refuser l'inéluçtabilité d'un avenir purement numérique

68. Les technologies numériques en général, et plus particulièrement celles qui forment la clé de voûte de l'État-providence numérique, sont souvent décrites comme inexorables et irrésistibles. Si un pays veut être vu comme étant à la pointe du progrès, si l'État veut disposer du système de protection sociale le plus efficace, le plus économique et le plus flexible qui soit et si ses citoyens veulent profiter de tous les avantages qu'offre le fait de ne pas avoir à montrer une pièce d'identité pour faire certaines démarches, il faut dématérialiser. Cependant, les décisions des citoyens et de l'État n'ont souvent rien à voir avec celles qu'ils prendraient s'ils étaient bien informés et qu'on leur demandait réellement leur avis : en réalité, il n'est pas rare que ces choix soient faits sans que les décideurs s'appuient sur des analyses coûts-avantages poussées. Lorsque de telles analyses sont faites, elles se limitent à des bilans financiers qui méconnaissent ce qu'on pourrait appeler les valeurs intangibles et économiquement invisibles qui sous-tendent les droits de l'homme. La dignité, le choix, le respect de soi-même, l'autonomie, la maîtrise de son propre destin et la vie privée sont autant d'éléments qui sont sacrifiés, de sorte qu'il y a fort à parier qu'ils n'auront pas leur place dans les nouveaux systèmes numériques.

69. On part souvent du principe qu'au moins certains de ces compromis peuvent être justifiés par le fait qu'il s'agit simplement d'une affaire conclue entre un individu et un service de l'État. Cette vision est de plus en plus éloignée de la réalité, car le recoupement des informations, le partage des données et les contrôles croisés alimentent en permanence les bases de données auxquelles tous les services de l'État peuvent avoir accès. Même si les États garantissent que les silos seront hermétiques, ces promesses sont illusoire : il suffirait d'un changement de gouvernement ou d'une crise réelle (ou imaginée) pour que les parois s'effondrent partiellement ou complètement, sans même parler du risque de brèches de données causées par des piratages ou des pannes normales du système. Par ailleurs, l'idée que ces opérations ne concernent que l'État et les citoyens est anachronique. De nos jours, les acteurs privés sont au cœur d'une grande partie du système de protection sociale et, si l'on ajoute à cela l'incessante expansion d'autres manifestations du capitalisme de surveillance, on peut tenir pour acquis que les valeurs intangibles sur lesquelles reposent les droits de l'homme ne valent guère plus que les parts d'une entreprise en faillite.

70. Le Rapporteur spécial a été informé de situations dans lesquelles la décision cruciale de passer au tout-numérique a été prise par des ministres, sans consultations, voire par des responsables de services de l'État, sans qu'un vrai débat ait lieu, sous prétexte que la transition est somme toute une question administrative et non un changement qui pourrait révolutionner la façon dont un large éventail de politiques sont appliquées. Il semble qu'on parte parfois du principe que même si la dématérialisation n'est pas encore nécessaire, elle le deviendra certainement un jour, et qu'il vaut donc mieux prendre les devants. Certaines entreprises privées ou entités des secteurs de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme sont parfois favorables à cette transition anticipée, quoique pour des raisons différentes. S'agissant du passage

¹⁰⁷ Voir l'analyse faite par Foucault des systèmes panoptiques, qui peuvent être utilisés comme machines à faire des expériences, à modifier le comportement, à dresser ou redresser les individus (Foucault, *Surveiller et Punir*, p. 205).

au numérique, il est impératif de bien réfléchir et ce, en toute transparence, au pourquoi, au pour qui, au quand et au comment.

71. Même dans les cas où des prévisions de dépenses détaillées sont établies, il semble difficile de savoir précisément à quoi s'attendre. Helen Margetts fait remarquer qu'au Royaume-Uni, par exemple, la technologie et le secteur public n'ont que rarement fait bon ménage et que chaque projet technologique du Gouvernement semble voué à arriver trop tard, à ne pas répondre aux attentes et à coûter plus cher que prévu¹⁰⁸. Un autre exemple est le projet Aadhaar en Inde, dont on dit qu'il a été lancé sans qu'une analyse coûts-avantages soit faite au préalable¹⁰⁹, l'analyse effectuée après la finalisation du projet étant source de forte contention¹¹⁰.

G. Rôle du secteur privé

72. Deux thèmes récurrents se dégagent du présent rapport : la réticence de nombreux États à réglementer les activités des entreprises technologiques et la forte résistance de ces entreprises à prendre en compte systématiquement des considérations relatives aux droits de l'homme. Par conséquent, nombre de grandes entreprises technologiques mènent leurs activités dans une zone de quasi-non-droit pour ce qui est des droits de l'homme, un phénomène exacerbé par le rôle prépondérant que joue le secteur privé dans la conception, la construction et même l'exploitation de pans entiers de l'État-providence numérique¹¹¹.

73. Parmi les exemples bien connus, on peut citer le rôle joué par Cash Paymaster Services, filiale de Net1, MasterCard et Grindrod Bank dans le versement d'allocations sociales liées au système d'identification biométrique de l'Afrique du Sud, par Indue et Visa dans les essais de cartes de débit sans espèces en Australie et par IBM dans le Système de gestion de l'aide sociale de la province canadienne de l'Ontario. Les communications adressées au Rapporteur spécial ont également attiré son attention sur le fait que le secteur privé occupe une place croissante dans le domaine des logiciels exploités par l'administration publique allemande pour les services de chômage, d'assistance sociale et d'aide à la jeunesse¹¹², et que les collectivités locales britanniques font appel à des entreprises privées pour la sous-traitance de tâches liées à la protection sociale¹¹³. En revanche, certains États font le choix délibéré de ne pas laisser les acteurs du secteur privé jouer de rôle clef dans l'État-providence¹¹⁴.

74. Dans un autre rapport (A/73/396), le Rapporteur spécial s'est penché sur les problèmes découlant de la privatisation des services publics en général. Toutefois, en ce qui concerne les services de protection sociale, l'absence d'informations sur la

¹⁰⁸ Helen Margetts, « Back to the bad old days, as civil service infighting threatens United Kingdom's only hope for digital government », *The Conversation*, 9 août 2016.

¹⁰⁹ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Centre for Communication Governance at the National Law University de Dehli.

¹¹⁰ Reetika Khera, « A 'cost-benefit' analysis of UID », *Economic and Political Weekly*, vol. 48, n° 5 (février 2013) ; Kieran Clarke, « Estimating the impact of India's Aadhaar scheme on liquid petroleum gas subsidy expenditure », Institut international du développement durable, 16 mars 2016 ; Jean Drèze et Reetika Khera, « Aadhaar's \$11-billion question », *Economic Times*, blog, 17 février 2018 ; Anand Venkatanarayanan, « The curious case of the World Bank and Aadhaar savings », *The Wire*, 3 octobre 2017 ; Aria Thaker, « Emails from a World Bank official reveal why India shouldn't brag about \$11 billion Aadhaar savings », *Quartz India*, 10 janvier 2019.

¹¹¹ Communications adressées au Rapporteur spécial par les Gouvernements croate, estonien et irlandais.

¹¹² Communication adressée au Rapporteur spécial par AlgorithmWatch.

¹¹³ Communication adressée au Rapporteur spécial par le Data Justice Lab de l'Université de Cardiff.

¹¹⁴ Communications adressées au Rapporteur spécial par les Gouvernements argentin et grec et Louise Humpage (Université d'Auckland).

responsabilité et le rôle précis des acteurs privés dans l'offre, la conception et l'exploitation de technologies numériques dans les États-providence à travers le monde pose un problème fondamental. Ce manque de transparence, dont les causes sont multiples, s'explique notamment par le fait que les lois sur la liberté d'information, les clauses de confidentialité et la protection de la propriété intellectuelle sont lacunaires, que les pouvoirs législatif et exécutif négligent d'imposer des critères de transparence, et que les organes de contrôle et les médias n'enquêtent généralement pas sur ces pratiques¹¹⁵. La pénurie d'informations entrave sérieusement les efforts déployés pour que les États et les acteurs privés prennent leurs responsabilités.

H. Mécanismes de responsabilité

75. Les entreprises qui refusent catégoriquement de respecter les normes relatives aux droits de l'homme sont précisément celles qui ont conçu bon nombre des programmes utilisés pour promouvoir l'État-providence numérique. En outre, ces entreprises et leurs filiales sont de plus en plus sollicitées pour la conception et la mise en service d'éléments essentiels des programmes d'aide sociale. À l'évidence, pour que l'État-providence numérique soit compatible avec les droits de l'homme, il faut dans un premier temps faire en sorte que les entreprises technologiques soient juridiquement tenues, dans un cadre réglementaire, de respecter les normes internationales applicables dans ce domaine¹¹⁶.

IV. Conclusions

76. **Nombreuses sont les études qui mettent en garde contre les dangers que le numérique, dans ses diverses formes, et surtout l'intelligence artificielle, présentent pour les droits de l'homme. Cependant, ces analyses portent essentiellement sur les droits civils et politiques classiques : droit à la vie privée, à la non-discrimination, à un procès équitable et à la liberté d'expression et d'information. Rares sont celles qui ont réellement exposé tout le spectre des menaces liées à l'apparition de l'État-providence numérique. La grande majorité des États affectent des sommes très élevées aux différentes formes de protection ou d'aide sociale et ne peuvent résister à l'attrait de systèmes numériques qui leur permettent de faire d'importantes économies, de réduire les effectifs, d'accroître leur efficacité, de limiter la fraude et, avantage non négligeable, d'être à la pointe du progrès. Il ne fait guère de doute que l'avenir des services sociaux sera entièrement lié à la numérisation et à l'exploitation de l'intelligence artificielle.**

77. **Cependant, à mesure qu'elle se dirige, peut-être inexorablement, vers l'avenir numérique de l'aide sociale, l'humanité doit radicalement et rapidement changer de cap pour ne pas s'engager sans réfléchir, tel un automate, sur la voie d'un monde dystopique où la protection sociale serait totalement dématérialisée. Dans un tel système, les données seraient comparées sans restriction et exploitées**

¹¹⁵ Communications adressées au Rapporteur spécial par AlgorithmWatch, Privacy International et l'Irish Council for Civil Liberties.

¹¹⁶ Voir Yeung, Howes et Pogrebna, « Artificial intelligence governance by human rights-centred design » ; Paul Nemitz, « Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence », *Philosophical Transactions A*, vol. 376, n° 2133 (2018) ; Karen Yeung, *A Study of the Implications of Advanced Digital Technologies (Including AI Systems) for the Concept of Responsibility within a Human Rights Framework*, MSI-AUT (2018) 05 rev (Conseil de l'Europe, 22 mai 2019).

pour détecter et sanctionner la moindre irrégularité dans les dossiers des bénéficiaires de l'aide sociale (des mesures qui épargneraient soigneusement les nantis) ; des mécanismes de surveillance de plus en plus sophistiqués permettraient de contrôler les bénéficiaires 24 heures sur 24 ; les bénéficiaires se verraient imposer des conditions qui porteraient atteinte à leur autonomie et à leur choix personnels en matière de sexualité, de procréation, d'alimentation, de consommation d'alcool et de drogues, entre autres choses ; des sanctions hautement punitives pourraient être imposées à celles et ceux qui s'écarteraient du droit chemin.

78. D'aucuns feront valoir que le présent rapport est partial ou unilatéral, car l'accent y est essentiellement mis sur les risques et non sur les nombreux avantages qui pourraient découler de l'État-providence numérique. La raison en est simple. Nombreuses sont les personnes qui vantent les mérites de cette démarche, mais rares sont celles qui préconisent une réflexion pondérée sur ses inconvénients. Plutôt que de tenter de résumer l'analyse ci-dessus, il est préférable de faire un certain nombre d'observations supplémentaires.

79. Premièrement, les technologies de l'État-providence numérique ne sont pas l'issue inéluctable du progrès scientifique, mais sont plutôt le fruit de choix politiques faits par des êtres humains. En considérant que la technologie produit des résultats prédéterminés ou objectivement rationnels et efficaces, on risque de délaissier les principes des droits de l'homme et la prise de décisions démocratique.

80. Deuxièmement, si on la laisse s'imposer de façon systématique, la logique du marché fait inévitablement fi des considérations relatives aux droits de l'homme et soumet la société à des externalités, par exemple lorsque les systèmes d'intelligence artificielle se montrent partiaux et discriminatoires et réduisent de plus en plus l'autonomie des personnes¹¹⁷.

81. Troisièmement, la crise de la diversité de genre et de race qui touche le secteur de l'intelligence artificielle fausse certainement les valeurs qui sous-tendent et façonnent les nouvelles technologies¹¹⁸. La majorité des concepteurs de systèmes d'intelligence artificielle en général, ainsi que ceux spécialisés dans l'État-providence, sont des hommes blancs, aisés et originaires du monde du Nord. Quel que soit leur attachement à certaines valeurs, ils modèleront l'État-providence numérique en fonction de principes et de choix qui reflèteront leurs perspectives et expériences de vie. Pour lutter contre ces préjugés et faire en sorte que les considérations relatives aux droits de l'homme soient dûment prises en compte, il faut veiller à ce que les pratiques qui sous-tendent la constitution, la vérification et la conservation des données fassent l'objet d'un examen très attentif¹¹⁹.

82. Quatrièmement, les analyses prédictives, les algorithmes et les autres formes d'intelligence artificielle risquent fort de reproduire et d'exacerber les

¹¹⁷ Anton Korinek, « Integrating ethical values and economic value to steer progress in artificial intelligence », National Bureau of Economic Research, document de travail n° 26130 (Cambridge, Massachusetts, 2019), p. 2.

¹¹⁸ Les femmes représentent 15 % du personnel de recherche en intelligence artificielle chez Facebook et 10 % chez Google ; quant aux personnes noires, elles ne représentent que 2,5 % du personnel chez Google, et 4 % chez Facebook et Microsoft [Sarah West, Meredith Whittaker et Kate Crawford, « Discriminating systems: gender, race and power in AI » (AI Now Institute, 2019)].

¹¹⁹ Rashida Richardson, Jason M. Schultz et Kate Crawford, « Dirty data, bad predictions : how civil rights violations impact police data, predictive policing systems, and justice », *New York University Law Review* (mai 2019).

préjugés que véhiculent les données et les politiques existantes. Ces formes intrinsèques de discrimination peuvent porter un coup fatal au droit à la protection sociale des groupes et des personnes qui en ont le plus besoin. Il faut donc mener une action concertée pour cerner et combattre ces préjugés au moment de la conception de l'État-providence numérique. Pour ce faire, il faut privilégier la transparence et une vaste contribution aux processus d'élaboration des politiques. Le public, et notamment les bénéficiaires directs du système d'aide sociale, doivent être en mesure de comprendre et d'évaluer les politiques qui se cachent derrière les algorithmes.

83. Cinquièmement, en particulier – mais pas seulement – dans le monde du Nord, le secteur des technologies est très axé sur la conception et la vente de gadgets destinés aux nantis, tels que les véhicules autonomes ou les véhicules volants et les assistants personnels électroniques pour femmes et hommes d'affaires très occupés. Tant que les mesures d'incitation fiscale, la réglementation et les pressions politiques feront défaut, ce secteur n'aspirera guère à favoriser l'édification d'un État-providence qui tienne pleinement compte de l'humanité et des préoccupations des moins nantis, dans toute société quelle qu'elle soit.

84. Sixièmement, aussi étonnant que cela paraisse, une attention négligeable a été accordée à la manière dont les nouvelles technologies pourraient améliorer l'État-providence. Il faut cesser de se focaliser sur la fraude, les économies, les sanctions et l'efficacité telle que définie par le marché pour se recentrer sur l'essentiel, à savoir comment tirer parti des technologies pour que les budgets alloués à la protection sociale, qu'il s'agisse de budgets existants ou de sommes plus importantes, permettent aux personnes vulnérables et défavorisées de jouir d'un meilleur niveau de vie et trouver de nouveaux moyens de prendre soin de celles qui ont été laissées de côté et mettre au point des techniques plus efficaces pour répondre aux besoins de celles qui peinent à entrer ou à revenir sur le marché du travail. C'est ainsi que s'amorcerait la véritable révolution de l'État-providence numérique.
