

CDL-INF(2023)001

Or. Fr.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

**LE MINISTÈRE DE LA TRANSITION NUMÉRIQUE ET DE LA RÉFORME
DE L'ADMINISTRATION DU ROYAUME DU MAROC**

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration
17^{ème} UniDem Med**

**« TRANSFORMATION NUMÉRIQUE ET INTELLIGENCE
ARTIFICIELLE : REGLEMENTATIONS ET APPLICATIONS »**

Hotel Sofitel, Rabat, Maroc (format hybride)

21-22 novembre 2023

9h00-17h00 (GMT+1 - Heure locale France et Maroc)

RAPPORT FINAL

par

Mme Nadia BERNOUSSI

**(Professeure de droit constitutionnel, Université Mohammed V de Rabat, rapporteure
générale, Membre de la Commission de Venise au titre du Royaume du Maroc)**

Cofinancé
par l'Union européenne



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Cofinancé et mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Le projet UniDem Med est mis en œuvre dans le cadre du programme conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe
« Protéger les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie par des normes partagées dans le sud de la Méditerranée »
(Programme Sud V)

« L'intelligence sans la sagesse, c'est de l'intelligence artificielle. »*

Organisé conjointement par le Ministère de la transition numérique et de la réforme de l'administration du Royaume du Maroc et la Commission de Venise, le 17^{ème} séminaire régional *Unidem-Med* a porté cette année sur la thématique suivante : « *La transformation numérique et l'intelligence artificielle : réglementations et applications* ». Ce séminaire s'inscrit dans le cadre du programme conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe « *Protéger les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie par des normes partagées dans le sud de la Méditerranée* » (Programme Sud V).

Cette rencontre annuelle a été inaugurée par des prises de parole des personnalités suivantes : madame la Secrétaire générale du ministère de la Transformation numérique et de la réforme de l'administration, monsieur le Ministre Conseiller, Chef de la coopération, Délégation Européenne au Maroc et Mme la cheffe d'unité à la Commission de Venise. Les mots de bienvenue ont été suivies par un rapport introductif prononcé par la représentante de la Commission de Venise au titre du Maroc et la modération a été effectuée par Madame la cheffe d'unité.

Cette manifestation scientifique s'est déroulée en format hybride et a connu l'implication active de plusieurs pays et organisations régionales. Il faut saluer à cet égard, la participation effective des représentants de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de la Jordanie, du Liban, de la Palestine* et du Royaume uni. Il convient également de se réjouir de la présence de représentants des départements ministériels de plusieurs pays ici présents, du Conseil de l'Europe, du Conseil national des droits de l'homme du Royaume du Maroc et de prestigieuses universités (Birmingham RU, UM6P Maroc, Nanterre France). Il est important de rappeler que depuis le lancement du projet *UniDem-Med* en 2015, près de 1200 hauts fonctionnaires du Sud de la Méditerranée ont ainsi participé aux 16 séminaires *Unidem-Med* et forment aujourd'hui un réseau de praticiens dans le domaine de la réforme de l'administration publique, un réseau riche de ses membres qui échangent leurs expériences, leurs bonnes pratiques et œuvrent pour une administration publique de proximité, accessible, intelligente et performante.

D'emblée, trois points ont pu attirer l'attention de manière significative : l'intérêt du sujet, la clarification des concepts et l'état de l'IA au Maroc.

I- L'intérêt du sujet

Il est important de noter que la thématique choisie est à la fois résistante et légitime. Résistante, on en veut pour preuve sa proximité avec le sujet de l'année dernière tant la matière reste encore vivace, inépuisable et sans cesse réinterrogée par rapport à ses défis relatifs au cadre juridique applicable, à la protection des droits de l'homme, au droit à la vie privée et la protection des données à caractère personnel et à ses imbrications avec la gouvernance éthique et responsable.

Légitime et justifiée car elle se situe au cœur de la problématique de la modernisation de l'administration et de la réforme administrative, en se présentant comme un outil

* Juliana Pavelka, Figaroscope citations

* Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

d'amélioration de ses procédures, de son fonctionnement (décloisonnement, agilité) et de ses relations avec les citoyens/usagers.

En fait, la transformation numérique et l'intelligence artificielle sont devenues ces dernières années, des sujets d'une brûlante actualité dans l'administration publique. Les progrès technologiques ont permis de développer des outils sophistiqués pour aider les fonctionnaires dans leurs tâches quotidiennes et améliorer la qualité des services publics. Cependant, l'utilisation de ces technologies soulève également des préoccupations quant au respect des droits humains, au regard de l'impact sur les emplois ainsi qu'à la prise de décision humaine.

Pour répondre à ces préoccupations, les gouvernements ont mis en place des réglementations pour encadrer l'utilisation de l'intelligence artificielle dans l'administration publique et explorer des applications qui peuvent améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public tout en respectant les critères d'une gouvernance transparente et équitable. C'est dans ce cadre et sensible à ces enjeux d'équilibre que le titre du séminaire comprend l'apposition de deux idées, concepts et mécanismes ; d'une part, l'intérêt de la transformation numérique et d'autre part, le souci de ses applications, implications et réglementations. C'est dire que toute innovation, transformation et progrès ne peut se faire sans un cadre juridique rigoureux, sans prévoir des garde-fous vigilants et sans protection des droits fondamentaux. Les interventions, échanges et conclusions n'ont pas manqué de revenir sur cette dialectique fondamentale.

Il faut également souligner que la prise en compte de cette problématique qui place le citoyen et l'utilisateur du service public au cœur des préoccupations de l'Etat et de la modernisation de l'administration est une priorité au plus haut sommet de l'Etat marocain.

A cet égard, Sa Majesté le Roi Mohammed VI a-t-elle dans de nombreux discours, promu et vanté les qualités d'une administration publique moderne, efficace, intègre, performante et responsable :

*« Avec le Digital, la transformation humaine devient une conséquence intrinsèque aux évolutions technologiques introduites. Il est, en effet, impensable de résister aujourd'hui aux transformations structurelles qu'entraîne la digitalisation de nos flux de communication, de nos données et de notre organisation. Dans un monde toujours plus connecté, le digital devient la norme, une composante indispensable et attendue de l'offre de service de toute entreprise. Les dirigeants n'ont plus le choix : Se Digitaliser ou Disparaître. »**

La loi fondamentale[§], de son côté, a été généreuse quant à sa résolution de poursuivre la consolidation et le renforcement des institutions d'un Etat moderne, et son souci de consacrer une place significative à la bonne gouvernance, et aux principes et droits auxquels le service public doit se conformer en matière d'égalité des chances et de reddition des comptes. Quant au Nouveau modèle développement, ses recommandations** l'ont érigé en levier n°1 pour assurer la souveraineté numérique en rappelant son rôle de principal dans la transformation de l'action publique et en tant que moyen efficace pour assurer la transparence, l'équité et la confiance chez les citoyens, les entreprises et le service public.

* Discours de Sa Majesté le Roi MOHAMMED VI lors de la rentrée parlementaire, Vendredi 14 octobre 2016 [§] Constitution du Royaume, 2011

** www.csmd.ma > Rapport General

II- La clarification des concepts

Mais de quoi parle-t-on ? Qu'est-ce que l'intelligence artificielle ?

Est-elle une nouvelle façon d'appréhender les choses ? Est-elle une discipline d'avenir, une matière en construction, un nouvel instrument d'influence des Etats ? Est-ce une branche neuve avec l'attrait de la nouveauté (curiosité, progrès, modernité, attractivité) et en même temps l'inconvénient lié à l'ampleur de ses applications qui reste encore méconnue (quels effets, quels défis, sécurité juridique) ? Faut-il la craindre ou au contraire louer ses potentialités ? Est-ce un objet de fantasmes fictionnels et de débats sur sa propre nature comme sur son utilisation ?

Considérée comme la plus récente vague du numérique, « l'intelligence artificielle a récemment gagné en importance pour s'imposer comme une technologie de rupture»**. Elle se définit comme : « un processus d'imitation de l'intelligence humaine qui repose sur la création et l'application d'algorithmes exécutés dans un environnement informatique dynamique. Son but est de permettre à des ordinateurs de penser et d'agir comme des êtres humains. »**

« Au-delà des fantasmes sur le point de singularité et sur une IA qui remplacerait les capacités intellectuelles et opérationnelles de l'Homme, elle recouvre simplement l'opportunité de réunir conjointement la disponibilité de grands volumes de données, la puissance d'algorithmes mathématiques éprouvés implémentés dans des logiciels, et la capacité de calcul. L'objectif de l'IA est de donner un caractère prédictif à ces données et de généraliser leur utilisation au quotidien et dans tous les secteurs de l'économie et de la société : santé, travail, industrie, agriculture, politiques publiques, etc. §§»

Où se situent donc les enjeux ? Ils sont repérables essentiellement aux abords de l'éthique, de la régulation, de la souveraineté numérique, du mythe de la neutralité des technologies numériques, de la nécessité d'objectiver les capacités des systèmes d'« IA » et de la soutenabilité environnementale d'une société numérique.***

Concernant l'administration publique, « l'adoption de l'IA dans l'administration publique est porteuse de l'ambivalence suivante : d'une part, l'IA permet d'améliorer la productivité et l'efficacité des services publics ; d'autre part, les défis relatifs à son adoption sont encore méconnus pour les gestionnaires et décideurs publics (p.ex., la perte d'emploi, la présence de biais dans les données ou l'algorithme). Cette ambivalence est d'autant plus forte que seul un nombre limité de recherches scientifiques s'est focalisé sur l'étude des défis liés à l'adoption de l'IA dans le secteur public. »***

III- Quid de la situation au Maroc, pays hôte ?

Il convient de faire l'état des lieux à plusieurs niveaux : le classement du pays, les normes ainsi que les acquis au niveau macro et micro.

** Les défis de l'intelligence artificielle dans l'administration publique fil d'Ariane Sun, T. Q., Medaglia, R., (2019), Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare, *Government Information Quarterly*, 36(2), pp. 368-383.

** Net App, Qu'est-ce que l'intelligence artificielle ?

§§ Industrie du futur, 9 novembre 2023

*** Ethique publique, Revue internationale d'éthique sociétale

*** Les défis de l'intelligence artificielle dans l'administration publique fil d'Ariane, opcit

1-Le classement

Selon l'Oxford Insights Government AI Readiness Index 2022^{***} qui mesure les multiples dimensions du progrès gouvernemental et technologique qui contribuent à la préparation à l'IA, le Maroc se situe à la 89^{ème} place sur 181 pays.

2-Les normes

Le Maroc dispose de législations essentielles qui couvrent les questions relatives aux transactions électroniques, à la protection des consommateurs, à la protection des données et à la cybercriminalité. Il est à noter que, en raison des engagements économiques du Maroc, la loi 09-08 protectrice des données à caractère personnel^{§§§} est similaire à celles qui existent en Europe. L'Etat marocain dispose ainsi d'un corpus législatif de quatre lois^{****} devant des pays comme la Tunisie, le Nigeria, les Emirats Arabes Unis et l'Inde. En matière conventionnelle, le Maroc a adhéré en 2019 à la Convention 108 et 108+ du Conseil de l'Europe relative au traitement automatisé des données à caractère personnel.^{****}

3- Les acquis au niveau macro

A côté de l'ADD créée en 2017^{****}, il faut saluer le dynamisme en la matière et louer plusieurs initiatives dans le sens de l'institutionnalisation et de l'opérationnalisation de l'IA : déclarations de *Benguerir*, de *Rabat*, création de filières, de centres, de maisons et d'écoles ainsi que l'organisation de colloques et séminaires.

-La Déclaration de Benguerir de décembre 2018 pour la promotion de l'IA comme levier de développement centré sur la dimension humaine et ancré dans les principes et normes relatifs aux droits humains ;

-Le lancement de la première filière ingénieure spécialisée en IA en septembre 2019 par l'Ecole Nationale Supérieure d'Informatique et d'Analyse des Systèmes relevant de l'Université Mohammed V de Rabat ;

-Le lancement de l'Ecole d'ingénierie digitale et d'intelligence artificielle (EIDIA) en septembre 2019 par l'Université Euromed de Fès (UEMF) en partenariat avec l'Ecole Polytechnique de France ;

-L'organisation de la semaine de l'IA organisée par l'Université Mohamed Premier d'Oujda en 2021 qui a réuni de nombreux experts et différentes personnalités nationales et internationales issues de différentes sphères scientifiques, académiques et professionnelles pendant sept jours et qui a été couronnée par l'inauguration de la Maison de l'Intelligence Artificielle ;

-L'organisation d'un colloque international par le CNDH en 2021, qui a été couronné par la Déclaration de Rabat sur l'IA et la citoyenneté numérique ;

^{***} British firm Oxford Insights recently published the "Government AI Readiness Index 2022," which ranks 181 countries based on 39 indicators in three pillars, namely "government" "technology sector" and "data and infrastructure". According to the report, Mauritius is the African government most-ready for AI. 17 jan. 2023

^{§§§} BO, N° 5714 - 7 rabii I 1430 (5-3-2009)

^{****} Loi 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel. L'élaboration de cette loi était devenue une nécessité pour protéger la vie privée des internautes.

^{****} « A titre de rappel, la publication des lois 132.13 et 46.13 dans les bulletins officiels n°6292 du 18 Septembre 2014 et n°6284 du 21 août 2014 constituait un préalable à la ratification par le Maroc de la convention 108 et de son protocole additionnel » EcoActu 13 juin 2019

^{****} L'Agence de Développement du Digital (ADD), créée en vertu de la loi N°61.16 publiée au bulletin officiel n°6604 du 14 septembre 2017

-La mise en place du Centre International d'Intelligence Artificielle du Maroc «AI Movement » Et Data Center / Superordinateur, certifié Tier III et Tier IV par l'Uptime Institute, intégrant également le Super Calculateur le plus puissant d'Afrique (lancé en mars 2021) ;

-La création de l'Ecole Nationale d'Intelligence Artificielle et du Digital à Berkane et une autre à Taroudant et de l'École d'Ingénierie Digitale et d'Intelligence Artificielle.

Un bémol reste à mentionner. En effet, en matière de recherche et développement (R&D), en général, les dépenses du Maroc représentent 0,8% du PIB en 2017. L'Etat consacre actuellement moins de 1% du PIB aux dépenses R&D et son objectif est d'atteindre 3% du PIB en dépense annuelle de R&D publique d'ici 2030.

4- Les acquis au niveau micro

Le Ministère de la Transition numérique et de la réforme de l'administration, comme son nom l'indique, a été précurseur dans le domaine de la digitalisation de l'action publique et ses stratégies, plans d'action et programmes corroborent cette posture. Il reste le champion de cette réforme même si plusieurs autres départements en termes de « Smart Gouvernement », avaient déjà donné le ton, comme la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), l'Administration des douanes et impôts indirects (ADII), l'Office des changes, les régimes de retraite, le ministère de la justice, le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la défense, le Ministère des finances, les impôts et la Trésorerie générale du Royaume, etc.)

Le 23 mars 2023, le Royaume du Maroc a annoncé sa déclaration officielle pour la mise en œuvre de la Recommandation de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sur l'éthique de l'intelligence artificielle^{§§§§}, recommandation qui vise à tirer profit de la technologie et à réduire les risques qui lui sont associés.

Le sujet qui a réuni les participants a été décliné en quatre sessions :

La première session a été dédiée à la transformation numérique, l'intelligence artificielle et la prise de décision automatisée dans l'administration publique : Quel cadre juridique et politique ?

La deuxième session a été consacrée aux défis de l'égalité de traitement et de la non-discrimination : les réponses en droit ?

La troisième session s'est intéressée aux questions de proportionnalité et de transparence des mesures prises par l'administration publique dans le contexte de la transformation numérique et le droit de recours des citoyens : quels impacts et quelle jurisprudence ?

La quatrième session a été réservée au respect de la vie privée et la protection des données : le cadre juridique européen et dans la région du sud de la méditerranée.

Les présentations et les débats ont permis aux hauts fonctionnaires participants de débattre sur les pratiques, les principes et les réglementations qui ont cours en Europe et dans la région sud Méditerranée en vue de rendre l'administration publique plus efficace et respectueuse des droits des citoyens dans ce nouvel environnement, de consolider des liens entre les administrations publiques des deux rives de la Méditerranée et concourir au processus de transformation de l'action et la fonction publique.

Enfin, rappelons que cette rencontre est appelée à inscrire dans la durée la coopération entre le Royaume du Maroc et la Commission de Venise à travers des projets de

^{§§§§} 23 novembre 2021, <https://fr.unesco.org/about-us/legal-affairs/recommandation-lethique-lintelligence-artificielle>

coopération bilatéraux et régionaux à l'image de *UniDem-Med* ; à ce titre, le soutien de l'Union européenne est primordial pour assurer la pérennité du projet *UniDem-Med* et la coopération tripartite entre le Maroc, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. De plus, le Maroc en tant que pays hôte, a saisi cette occasion pour présenter les acquis qu'il a accumulés en matière institutionnelle et normative notamment dans le domaine de l'IA, de la confiance, de la protection des données, du respect de la vie privée et de la digitalisation des services publics.

Quelles sont les principales conclusions/recommandations dégagées à l'issue de cette rencontre ?

1-L'IA fait partie de la transformation de l'action publique.

Il s'agit d'une nouvelle langue technique universelle et d'une nouvelle logique managériale qui est passée de la gestion des procédures à la gestion des algorithmes ; il s'agit d'un service public numérique à améliorer.

2-On constate un déferlement de l'IA dans tous les domaines.

Aucune administration ou espace public n'y échappe. On constate une multiplication des portails, stratégies, programmes et plans d'action même dans les régions du monde les plus compliquées politiquement et institutionnellement (Liban, Palestine).

3-Il y a une demande très forte en matière de réglementation

On constate une abondance de textes de soft law - Lois, règlements, chartes, déclarations, recommandations. Normes régionales : Règlement général sur la protection des données (RGPD), lois de l'Union européenne, projet de Convention-cadre du Conseil de l'Europe, UNESCO, Convention 108+ du Conseil de l'Europe. La question de la responsabilité du fait de l'IA s'est posée.

4-Droits, principes et valeurs

La question est posée sur la conformité, les garanties pour le développement de l'IA et les droits procéduraux. Les droits fondamentaux se trouvent au cœur de l'administration publique avec une approche droits de l'homme, genre, personnes à besoins spécifiques. Parmi les autres questions pertinentes soulevées on pourrait citer le droit à une bonne administration, le droit à une administration de qualité, le droit à l'égalité, le droit au recours, le droit à la proportionnalité, le droit à la dignité humaine et le droit à la protection des données à caractère personnel.

5-Les atouts de l'IA

Simplification, efficacité, gain de temps, équité, transparence, confiance, innovation.

6-Les défis de l'IA

Le risque de déshumanisation et la gestion des algorithmes sont des défis majeurs. L'algorithme doit se situer dans l'aide à la décision, et non pas dans la prise de décision en tant que telle, qui, elle, doit rester du ressort de l'être humain. Le principe exclut la vocation normative de l'algorithme employé et le conçoit simplement comme une aide à la décision.

Qualité des données, prudence dans les données, balance opportunités et risques, fracture numérique (régions et populations vulnérables), transparence, confiance, les biais (âge, sexe, ethnie), souveraineté numérique, risque de creuser les inégalités et de légitimer le profilage à des fins de contrôle (atteinte aux droits de l'homme, secret des fichiers, etc.).

7-La réinterrogation des valeurs du service public

Il s'agit de transcender les valeurs classiques du service public (égalité, neutralité, continuité et adaptabilité) par les valeurs nouvelles telles que l'accessibilité, la « digitalité », la discrimination positive, la qualité, la fiabilité et le droit au recours.

« La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé dans l'autre, règlent et contiennent tout ; mais dans un Etat populaire, il faut un ressort de plus, qui est la vertu. »^{****}

L'IA contrôlée et bien gérée, pourrait-elle s'en approcher ?

^{****} Du principe de la démocratie Montesquieu, 1748, BnF - Expositions virtuelles, <http://expositions.bnf.fr> > du-principe-de-la-démocratie