



YVON GOUTAL, avocat au sein du cabinet Goutal, Alibert et associés, et professeur associé en droit public (université de Reims)



THÉO SIMON, consultant au sein du cabinet Goutal, Alibert et Associés

Intégration

Le mandat municipal qui s'est ouvert sera, à bien des égards, celui de l'intégration de l'intelligence artificielle (IA) dans l'action publique.

Orientations

Face à des usages déjà répandus et à un cadre juridique en pleine montée en charge, l'improvisation n'est plus une option : il faut arrêter des orientations et s'y tenir.

Cadre

Plutôt que de courir après ses propres usages et les obligations qui les rattrapent, la collectivité peut, avec un plan « IA », fixer elle-même le rythme et le cadre de son déploiement.

au sujet d'usages non encadrés. Face à un tel constat, il semble naturel d'engager une démarche structurée, proportionnée à la taille et à la « maturité numérique » de chaque collectivité. Tel est l'objet de ce qui pourrait être appelé un « plan IA » : un document stratégique et programmatique de début de mandat, qui fixe les ambitions de la collectivité en matière d'IA, les moyens qui leur sont consacrés (qu'ils soient humains, budgétaires ou techniques), ainsi que les chantiers prioritaires et le calendrier de leur mise en œuvre.

Il faut être clair : le plan n'est pas une suite d'incantations, à la différence de trop nombreuses chartes. Il traduit une démarche volontaire et transversale : celle d'une orientation et d'une régulation internes, choisies et anticipées, plutôt qu'un alignement contraint sur des obligations subies à mesure qu'elles entrent en application.

CHOISIR LES ACTEURS

Le premier apport du plan « IA » est de clarifier qui fait quoi. Trop souvent, la diffusion des outils d'IA dans la collectivité s'opère par capillarité, au travers d'usages non déclarés (« shadow AI »), sans référent identifié et au gré des initiatives individuelles.

L'inventaire des acteurs internes mobilisés constitue donc le préalable à toute démarche structurée. De nombreuses collectivités ont déjà fait le choix de désigner, de manière plus ou moins formelle,

un référent « IA ». Si le terme lui-même n'est pas heureux, rien n'interdit de lui substituer toute autre dénomination. L'intitulé importe peu, mais la fonction, elle, sera incontournable.

Trois options principales – non exclusives les unes des autres et qui, en pratique, se combinent très bien – s'offrent ainsi aux collectivités. La première consiste à étendre les missions du délé-

gué à la protection des données (DPD) ou du directeur des systèmes d'information (DSI) pour y inclure un volet « IA ». Il faut reconnaître que les sujets sont très proches et souvent en interaction directe ; la mutualisation des compétences présente un gain d'efficacité évident.

Gouvernance

Comment encadrer le déploiement de l'intelligence artificielle

Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le redoute, ce mandat municipal sera largement affecté par l'IA, s'il n'est pas, plus simplement, celui de son intégration dans l'action publique. Face à ce constat, il est théoriquement possible de laisser les initiatives fleurir au fil de l'eau, à la faveur de la sollicitation commerciale d'un éditeur, du projet enthousiaste d'un chef de service ou de préoccupations financières à court terme. Ce serait, à l'évidence, une erreur.

Les administrés ont changé, ils interrogent désormais souvent ChatGPT, Gemini, Mistral ou Claude avant même de pousser la porte d'un service, pour comprendre une procédure ou rédiger une demande. Les agents le constatent à la lecture des courriers reçus.

Côté agents, la tendance est comparable. Les « cas d'usage » sont innombrables, et s'accroissent de jour en jour, le plus souvent au moyen d'IA génératives gratuites. Même si l'on ne sait pas toujours très bien où vont les données, ni si la pratique est bien légale,

comment rester insensible au fait de rédiger un projet de courrier, synthétiser un rapport ou pré-instruire une demande... autant de tâches qu'une IA bien paramétrée exécute en quelques instants, alors qu'elles prendraient plusieurs heures à un agent ?

Les élus « augmentés » existent aussi, qu'ils soient dans la majorité ou l'opposition. Préparer un conseil municipal, analyser des rapports, saisir les services de demandes précises et argumentées : tout cela est grandement facilité par le déploiement de l'IA.

S'y ajoute que, contrairement à une idée répandue, le cadre juridique est déjà très fourni et ne cesse de monter en charge. Il ne s'écoulera pas longtemps avant que des administrés un peu pointilleux ne s'en rendent compte et commencent à engager la responsabilité des uns et des autres



À NOTER

Contrairement à une idée répandue, le cadre juridique est déjà très fourni. Il ne s'écoulera pas longtemps avant que des administrés n'engagent la responsabilité des uns et des autres au sujet d'usages non encadrés.

La seconde consiste à créer un poste dédié, éventuellement une équipe si la collectivité en a les moyens. Cette voie sera privilégiée par les collectivités de grande taille ou par celles qui envisagent un usage intensif de l'IA. Elle permet une spécialisation accrue et facilite l'identification – par les services, comme par les administrés – d'un interlocuteur privilégié. Si un poste dédié est créé, une collaboration étroite avec le DPD et le DSI s'imposera néanmoins naturellement.

La troisième consiste à externaliser, en partie, la coordination du chantier de l'IA. Les trois voies ne sont pas concurrentes. La question, pour chaque collectivité, n'est pas de choisir l'une contre les autres, mais de doser leur articulation au regard de sa taille et de ses ambitions.

DES AMBITIONS POLITIQUES

Primauté humaine, impact social, performance, budget, transparence, cybersécurité, soutenabilité environnementale, souveraineté: le déploiement de l'IA confronte les décideurs à de très nombreux choix.

Même s'il n'est pas évident d'arrêter une orientation sur ces sujets complexes, il paraît indispensable que les dirigeants des collectivités fassent connaître leurs arbitrages. Ne pas choisir, c'est choisir de laisser faire.

Ces axes de réflexion ne sont pas étanches les uns aux autres. La revendication de souveraineté, par exemple, conduit à privilégier (dans une certaine mesure...) des solutions européennes souvent moins matures, ce qui pèse sur la performance. L'ambition de performance, lorsqu'elle ne s'accompagne d'aucune vigilance particulière, peut creuser la fracture numérique, à rebours de l'exigence d'équité ou de frugalité environnementale. Les objectifs budgétaires ne sont pas sans conséquences sociales, au minimum sur les conditions de travail, voire sur l'emploi local.

Le plan «IA» expose les finalités poursuivies, quelles qu'elles soient: améliorer le service rendu, soulager les agents, maîtriser les usages déjà répandus, contenir les risques, etc. Et, en face de ces ambitions, il traite trois questions opérationnelles: où, quand et comment déployer l'IA dans la collectivité.

Où? A priori, la collectivité ne déploie pas l'IA partout, ni avec la même intensité. Certains domaines se prêtent à des gains rapides (relations avec les usagers, aide à la rédaction...), tandis que d'autres, plus sensibles, supposent une instruction prudente, ne serait-ce que pour des raisons légales (état civil, action sociale, ressources humaines, etc.). La cartographie des cas d'usage prioritaires, et inversement des domaines momentanément exclus, est l'un des arbitrages fondateurs du plan.

Quand? L'ambition n'a de valeur que hiérarchisée dans le temps. Le plan doit s'inscrire dans la durée, même si la matière semble en constante évolution. On relèvera d'ailleurs à ce sujet que l'hystérie des premiers mois semble derrière nous. Les annonces sont certes encore nombreuses, mais moins frénétiques que par le passé et, surtout, la hiérarchie entre outils commence à se stabiliser. Il devient possible de réfléchir à l'échelle de quelques années, en distinguant les chantiers prioritaires à engager dès la première année, les chantiers structurants à conduire à moyen terme et ce qui relèvera du prospectif et du long terme. Le séquençage conditionnera l'allocation des moyens budgétaires, le rythme du dialogue social et la lisibilité de la démarche pour les agents comme pour les administrés.

Comment? Il existe, schématiquement, deux grandes voies pour mettre en œuvre ces outils: adapter et développer des procédés en interne – y compris en regroupant des moyens publics, par la voie de l'intercommunalité ou des sociétés publiques locales (SPL) – ou recourir à des options proposées par le marché. La solution résidera probablement dans une combinaison des deux voies, en fonction des moyens disponibles.

Un second choix devra être fait entre une avance prudente par expérimentation ou une approche plus rapide par déploiement direct, étant entendu qu'élus, agents et administrés ne sont pas nécessairement prêts à suivre le mouvement au même rythme.

Évidemment, l'écueil existe de mal calibrer l'ambition: soit en étant excessif (en listant, à la Prévert, un catalogue de cas d'usage espérés, sans avoir corrélé cette ambition avec des moyens adaptés), soit en

étant trop modeste (par exemple, en réduisant l'IA à la seule mise à disposition d'un robot conversationnel – chatbot – généraliste). Mais ne rien choisir, c'est encore faire un choix: celui de subir un changement qui affectera inévitablement – en profondeur – le rapport entre élus, agents et administrés. Il vaut peut-être mieux prendre le risque de se tromper que celui de ne rien pouvoir anticiper de ce qui naîtra d'un développement fantôme.

DES MOYENS ET DES CONSÉQUENCES ASSUMÉES

Évidemment, ne pas mesurer les besoins et les effets d'une ambition revient à s'exposer à de graves déconvenues. La fonction du plan «IA» est de mettre en cohérence les ressources et les ambitions affichées, et d'assumer les conséquences attendues. Cet exercice peut être mené selon trois axes, dont la hiérarchie n'est pas indifférente.

Les moyens humains sont la première variable d'ajustement. Le sujet ne se résume pas à la désignation du référent évoqué plus haut. Il porte aussi, et surtout, sur la capacité des directions métiers à absorber les chantiers que le plan déclenche. Trop souvent, l'arrivée du sujet de l'IA est traitée comme une simple extension de fiche de poste, à effectifs constants, ce qui sera rarement tenable. La charge nouvelle pesant sur le DPD, dont les missions ne sont pas formellement modifiées par le règlement européen sur l'intelligence artificielle (RIA), mais dont l'environnement de travail est, en pratique, considérablement alourdi (contribution aux analyses d'impact sur les droits fondamentaux, tenue du registre des systèmes d'IA...), mérite une attention particulière.

Au-delà du DPD, c'est l'ensemble des agents qu'il faut accompagner en adoptant un plan de formation pluriannuel, distinguant les besoins des cadres dirigeants, des fonctions support et des agents au contact des outils. L'IA peut être génératrice de gains de temps; elle peut aussi entraîner une perte de sens en désorientant les agents dont les métiers seront bouleversés. Les gains de temps peuvent se traduire par des suppressions d'emploi, par une amélioration de la performance à effectif constant, ou, le plus souvent, par une combinaison des deux. ○○○

●○➤ D'un point de vue budgétaire, l'IA peut faire espérer des gains, notamment par des suppressions d'emplois budgétaires (non sans conséquence sociale). Mais elle suppose également de débloquer des moyens budgétaires pour se doter des outils ad hoc. L'enseignement de la dématérialisation, dans la décennie écoulée, est suffisamment net pour que l'on s'en souvienne: les programmes non fléchés budgétairement n'ont, dans les faits, pas été mis en œuvre. Plus encore qu'ailleurs, l'IA suppose, ici, de raisonner en coût global: non seulement les licences, mais aussi les matériels, la formation, l'accompagnement des agents, voire la sortie des solutions retenues le moment venu. Plus largement, il conviendra de ne pas sous-estimer les coûts indirects, tels que ceux liés à la refonte des procédures et process ou à la mise à jour des cartographies de risque patiemment élaborées.

Pour finir, les moyens techniques affectés à l'IA doivent être soigneusement définis. Les choix sont en effet structurants et ont une portée stratégique parfois sous-estimée: la nature de l'infrastructure (hébergement mutualisé, déploiement On-Premise, SaaS, etc...) est déterminante en matière de cybersécurité, de pérennité, de mise à jour ou d'articulation avec le système d'information existant. Ces choix engagent la collectivité sur la maîtrise de ses données et méritent d'être tranchés au plus haut niveau politique; en cohérence avec les ambitions choisies.

DES DÉCLINAISONS

Le plan «IA» permet de fixer un cap et de traduire en mesures concrètes une ambition choisie, y compris, le cas échéant, celle de l'attentisme et de la résistance à l'IA (au moins le temps d'y voir plus clair sur ses inconvénients). Une fois ce cap fixé, il reste à lui donner une portée pratique. Autrement dit, à traduire le discours en actes, y compris juridiques.

Dans un domaine qui concernera surtout le fonctionnement des collectivités, leurs moyens humains et budgétaires, il ne sera pas nécessaire d'innover considérablement: des outils connus doivent simplement être déclinés dans une situation nouvelle.

On recommandera, en premier lieu, qu'une délibération adopte le plan, quel que soit le nom qu'on choisit de lui donner,

et lui confère un ancrage politique. Son opposabilité n'en sera que facilitée. Une charte «IA» retraçant les orientations retenues peut alors être la traduction la plus immédiate de ces choix politiques. Mais elle ne saurait suffire.

Plan et charte devront en effet être relayés par plusieurs séries d'actes juridiques. Le premier groupe d'actes concernera la répartition des compétences. Seront notamment nécessaires ou opportuns, selon les cas, des arrêtés de délégation du maire, au profit d'adjoint ou de conseillers délégués, à moins que le ou la maire ne souhaite s'impliquer personnellement. Il est recommandé que les agents et les administrés sachent à qui s'adresser sur le sujet.

Il conviendra également d'adopter des arrêtés de nomination ou des fiches de poste permettant d'identifier un référent «IA», le cas échéant, les membres de l'équipe «IA», ainsi que leurs correspondants dans les différentes directions support (juridique, finances, commande publique) et dans les directions métiers désignées comme «clientes» internes.

Plus largement, tous les agents doivent savoir ce qui est attendu d'eux. Ce n'est pas une option: d'importantes obligations pèsent sur la collectivité et ses dirigeants, au titre du RIA, du règlement général sur la protection des données (RGPD) et du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Les agents doivent les respecter au même titre que les orientations choisies par les élus. La charte «IA» peut fournir des réponses, mais il n'est pas rare que ce type de document ne soit pas assez prescriptif. Il est important que la charte définisse précisément ce qui est attendu des agents: quels sont les usages de l'IA prescrits et, à l'inverse, ceux proscrits, même avec des outils personnels, dès lors que des données relatives à la collectivité sont mobilisées?

Il faut être clair et ne pas hésiter à revendiquer un ordre: il s'agit bien, ici, «d'instructions» qui sont données, que ce soit sous forme d'une circulaire, d'une note de service, d'un règlement intérieur ou sous d'autres intitulés plus innovants ou consensuels dès lors que le contenu est explicite. La compétence du chef de service, et au premier chef, du maire, pour édicter ces instructions ne fait aucun doute

selon la célèbre jurisprudence «Jamart» du 7 février 1936. Il ne fait pas non plus de doute que ces instructions peuvent servir de base à des sanctions disciplinaires, en cas de méconnaissance des ordres émis par la hiérarchie. On rappellera évidemment que le tout dépend du respect des règles de procédure et qu'une formation préalable minimale est requise, ne serait-ce que pour permettre aux agents d'identifier ce qui est attendu d'eux.

Un troisième axe concerne les administrés. Au-delà des éléments politiques éventuellement réunis dans une charte, il est obligatoire d'assurer la transparence requise par les textes. L'information générale sur le site de la collectivité, exigée pour les principaux traitements algorithmiques fondant des décisions individuelles (CRPA, art. 312-1-3), doit être déclinée pour chaque système, au même titre que les mentions individuelles (CRPA, art. 312-3-1), et doit être intégrée dans les notifications de décisions.

Il est encore nécessaire que les contrats passés par la collectivité permettent d'assurer la maîtrise effective des outils d'IA. Cet axe du plan «IA» est essentiel. En pratique, il convient que le service de la commande publique identifie les clauses à intégrer aux marchés d'IA (clauses de conformité au RGPD et au RIA, clauses de réversibilité et d'interopérabilité, clauses de propriété intellectuelle...). Dans le même esprit, les services doivent savoir si les élus souhaitent la mise en œuvre d'exigences minimales, de clauses ou de critères «militants» (souveraineté, sobriété énergétique, par exemple). ●