



CORRIGE Concours interne 2024 – connaissances générales

Usage des données et mutations du travail : quelles politiques publiques ?

Plan sommaire proposé à titre de suggestion

Introduction

En décembre 2023, le Conseil et le Parlement européens (UE) sont parvenus à un accord sur des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle (IA), donnant lieu à une forme de législation sur l'intelligence artificielle. Le projet de règlement, adopté en mai 2024, a pour objectif de veiller à ce que les systèmes d'IA mis sur le marché européen et utilisés dans l'UE soient sûrs et à ce qu'ils respectent les droits fondamentaux et les valeurs de l'UE. L'étude du Conseil d'Etat, « Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance », rendue publique en 2022, témoigne de ces enjeux et d'une certaine forme d'ambivalence. Cette perception de l'IA, partagée entre besoin de protection et nécessité de progrès, se retrouve plus largement avec la société numérique.

Numérisation, robotique, travail en réseau, industrialisation des services, ubérisation, néomanagement... ces notions et beaucoup d'autres évoquent les multiples visages des mutations du travail. Le travail encadré par les métiers et les qualifications, par une organisation stable et par un système de relations professionnelles établi, semble en voie de disparition. Bien souvent, ces mutations sont associées à une dégradation continue des conditions de travail. Cette inquiétude se comprend d'autant mieux que les transformations du travail affectent tous les domaines d'activité sans que ces changements apparaissent comme des progrès visant à améliorer les conditions de travail. Ils se présentent comme des réponses aux contraintes imposées par le capitalisme financier et par la mondialisation. Parallèlement à ces mutations, les données se multiplient offrant des perspectives d'exploitation à des fins privées ou publiques. L'entrée dans la société numérique soulève par conséquent la question des libertés, à l'instar de la loi informatique et libertés adoptée en 1978. La question de l'usage des données est donc posée, renvoyant aux pouvoirs publics et à l'action publique, qui sont confrontés à une forme d'injonction paradoxale. Ils doivent promouvoir l'emploi et les conditions de travail, ils doivent veiller à la protection des personnes tout en exploitant certaines données indispensables à l'élaboration de politiques publiques, sachant que ces données sont également utilisées par des opérateurs privés.

Les politiques publiques peuvent-elles concilier l'usage des données et les mutations du travail ?

Les données, qui ont pris une place désormais incontournable dans la société, peuvent faire l'objet d'un usage contestable (I). Alors que les mutations du travail témoignent de la complexité de ce champ social, qui ne saurait être réduit à l'exploitation de données, les politiques publiques sont amenées à évoluer (II).

I – Indispensables, les données peuvent faire l'objet d'un usage contestable

A) Les données sont indispensables dans les relations de travail et pour les politiques publiques qui les accompagnent

La société numérique repose sur l'essor de la technologie numérique qui s'apparente à une révolution épistémologique, analogue à la Révolution copernicienne qui a provoqué un « changement de paradigme », au sens qu'en définit Thomas S Kuhn, dans La structure des révolutions scientifiques (1967), c'est-à-dire comme un bouleversement radical de la méthode d'acquisition et d'exploitation de l'ensemble des connaissances possible. Par ses dimensions et finalement son caractère global, la société numérique se caractérise par une emprise tant dans la vie privée que professionnelle. La multiplication des usages numériques a pour effet de mettre à disposition d'opérateurs, privés ou publics, de très nombreuses données, de manière consciente ou non.

C'est d'abord le cas des données personnelles au regard du règlement général de protection des données (RGPD) mise en œuvre depuis mai 2018. Une donnée personnelle, appelée également « donnée à caractère personnel », est une information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable, peu importe que l'information soit publique ou confidentielle et peu importe la nature du support sur lequel se trouve l'information. La société numérique a vu se développer le traitement de données, qui consiste en une opération portant sur des données personnelles, quel que soit le procédé retenu (collecte, enregistrement, conservation, consultation, etc.). Les employeurs doivent respecter certaines règles en matière de protection des données personnelles (accès aux locaux, le contrôle des horaires, le recrutement, la gestion du personnel, vidéosurveillance et vidéoprotection au travail, etc.). Les salariés bénéficient d'un droit d'accès à leurs données, conformément au principe selon lequel, toute personne peut demander à un organisme la communication des données, notion distincte de document, qu'il détient sur elle et en obtenir une copie.

Les données sont toutefois utiles aux salariés. Certaines données sont notamment indispensables pour élaborer une politique publique, comme celles provenant de la déclaration sociale nominative. Il s'agit notamment des données en matière de prévention et de santé ou celles concernant l'emploi. Des administrations comme la Dares, service statistique ministériel, créée en 1993, sont chargées d'éclairer le débat public en publiant des données ou des analyses accessibles à tous et d'accompagner le ministère en charge du travail et l'ensemble des pouvoirs publics. Elle analyse par exemple les métiers en 2030, les tensions sur le marché du travail, les dépenses de formation professionnelle, l'insertion professionnelle des jeunes, etc. Sans données, il ne serait pas possible d'élaborer des politiques publiques. Cela commence par le recueil de données permettant de définir l'objectif de la politique publique. C'est le cas de la politique en faveur du plein-emploi. Il est nécessaire de connaître les personnes sans emploi selon des définitions fixées au niveau international (avec le BIT notamment) et au niveau national (France travail, Insee). Mais il est aussi nécessaire de comprendre certaines situations, en fonction de catégories de personnes, de secteurs professionnels ou géographiques. Les données sont également utilisées pour se projeter sur le moyen ou long terme. Une politique publique, conformément à la vision d'un Etat, « maître des horloges » selon le titre éponyme de l'essai de Philippe Delmas (1991), a besoin d'être menée sur une certaine durée. C'est ainsi que les projections démographiques sont indispensables pour anticiper sur d'éventuels besoins de main d'œuvre dans quelques années, ce qui renvoie notamment à la question de la politique d'immigration et donc à des enjeux particulièrement sensibles pour les pouvoirs publics.

B) Un usage risqué des données nécessitant d'abord une politique publique de protection des données

L'utilisation de données est inhérente au pouvoir. C'est la thèse défendue dès 1974 par Michel Foucault, à travers notamment le concept de biopolitique, qui se traduit par une forme de pouvoir sur la vie des individus et le besoin de maximaliser la vie de la population. Jean Bodin, auteur mercantiliste important dans l'histoire des idées politiques et de l'Etat moderne, avançait qu'il « n'y a de richesses que d'hommes ». Le pouvoir a besoin de données, à commencer pour les deux fonctions régaliennes que sont la levée de l'impôt et celle des armées. La construction de l'Etat moderne repose sur ce principe et l'Etat-providence n'a pas échappé à cette nécessité. La mise en place progressive de statistiques va dans ce sens et n'a pas soulevé en tant que tel de difficultés. C'est davantage l'usage des données qui a présenté un risque pour la société. Le chiffre séduit la société : on retient un taux de chômage, un niveau de dette. Il devient un fait normatif qui justifie d'agir dans une direction, au risque de tomber dans ce qu'a appelé Alain Supiot « la gouvernance par le nombre ». L'adoption, en 1978, de la loi Informatique et Libertés, avec la création de la commission nationale informatique et libertés, fait suite à une

polémique apparue en 1974 et consécutive au projet Safari, projet consistant à rendre possible un suivi unique des données.

La machine a toujours fait peur. Notre imaginaire est saturé depuis le 19^{ème} siècle de machines qui deviennent plus puissantes que les humains et finissent par prendre le pas sur eux. Il s'agit en fait d'un vieux thème romantique depuis le Frankenstein de Mary Shelley (1818) et qui a continué de vivre jusque dans l'imaginaire des films comme 2001, l'Odyssée de l'espace (1968) de S. Kubrick. Il n'est donc pas surprenant que la question numérique produise le même effet. La « société du risque », pour reprendre l'expression du philosophe Ulrich Beck, est confrontée à des sujets techniques. En 1986, Ulrich Beck publie Risikogesellschaft, un livre qui traite la question des transformations sociales contemporaines sous le concept de risque, traduit en France quinze ans plus tard, en 2001, sous le titre La société du risque. Il avance l'idée que l'humanité contemporaine développe des « manufactures à risques ». Selon Beck, le destin de l'homme n'est plus placé sous le signe de la misère mais sous celui de la peur. Sa théorie repose sur l'observation d'une « rupture à l'intérieur de la modernité », qui se manifeste par la remise en cause de la « religion du progrès ». La notion de progrès qui sous-tend le développement des sociétés industrielles depuis le XIX^e siècle est toujours considérée comme créatrice de richesses. Mais elle est désormais vue aussi comme génératrice de menaces, de dangers, d'atteintes à la santé et à la sécurité, que Beck identifie comme les composantes du concept de « risque ».

A cela s'ajoute l'impact du marché. Les données représentent une valeur puisqu'il s'agit d'informations qui sont soumises à interprétation. Les données constituent donc un enjeu commercial, financier, économique. Dans son ouvrage La grande transformation, paru en 1944, Karl Polanyi, économiste hongrois, analyse les dynamiques économiques à l'œuvre en Occident entre le XV^e siècle et la Seconde Guerre mondiale. Il souligne l'importance des changements opérés par la révolution industrielle. Selon lui, la propagation des idées libérales des économistes classiques anglais (Adam Smith, David Ricardo, etc.) a notamment eu pour conséquence de conduire à une rupture historique. En effet, la révolution industrielle fut marquée par un « désencastrement » de l'économie, c'est-à-dire un phénomène d'autonomisation de la sphère économique qui ne fut dès lors structurée essentiellement que par ses propres lois. L'État, comme le pouvoir politique, se sont alors réduits à un rôle de régulateur des logiques économiques.

Cette fonction de régulation suppose que l'Etat est capable d'assurer la conciliation du droit à la vie privée, le secret des affaires ou encore le secret des correspondances avec les exigences d'une société de travail. Ce sont les droits des personnes au travail qui sont exposés par la tentation d'un usage intrusif de certaines données comme l'a montré la condamnation d'Amazon France Logistique par la commission nationale informatique et libertés (CNIL) en décembre 2023. Si les relations de travail connaissent des mutations, elles reposent toujours sur un rapport de force, qui donne lieu à un lien de subordination. La Révolution industrielle avait vu l'essor d'une forme de « paternalisme patronal » qui, à force d'abus, avait donné lieu à une réaction initiée par les pouvoirs publics. Le droit du travail a veillé au respect de certains droits. Cette exigence demeure aujourd'hui.

Il est toutefois confronté à la place prise par la culture de la performance dans la société comme l'analyse Alain Erhenberg dans Le culte de la performance (1991). Cette culture de la performance, qui passe par l'usage de données, peut s'illustrer avec le *lean management*. La gestion de projets est particulièrement mise en avant car elle donne sans doute le meilleur aperçu du travail de gestion intégré dans le cœur de l'activité des ingénieurs et des concepteurs des bureaux d'études. Le travail de conception prend forme à travers des projets qui convoquent des équipes de travail transversales, projets séquencés en phases à l'issue desquelles des jalons sanctionnent l'avancée et l'évaluation du travail réalisé, projets accompagnés d'un certain nombre d'outils et d'indicateurs de gestion censés relater la performance productive, économique et organisationnelle des équipes de conception. Dans un cadre de travail marqué par l'instabilité des ressources et des collectifs de travail, par la fréquence des injonctions contradictoires ou encore par la récurrence des menaces concurrentielles et actionnariales sur l'activité et sur l'emploi, le *lean management* tend à rendre l'activité gestionnaire et managériale indissociable du travail des concepteurs industriels. Avec le *lean management*, c'est le management lui-même qui entre dans le travail.

Ce dernier exemple, qui a également été mis en œuvre dans la gestion publique, sous l'effet du *New management public*, a fait l'objet d'incompréhensions et de critiques, preuve que les mutations du travail sont

plus complexes qu'il n'y paraît et que l'usage des données par les politiques publiques nécessite la mise en place d'une forme d'éthique.

II – La complexité des mutations du travail exige des politiques publiques adaptées

A) Des mutations du travail complexes démontrant que les données, seules, ne suffisent pas

Le développement du numérique s'accompagne de nombreuses promesses en termes d'exploitation et d'usage des données. C'est d'abord l'exploitation des *big data* pour produire des indicateurs économiques ou sociodémographiques qui peut offrir une vision plus pertinente à des coûts potentiellement moindres des phénomènes que les pouvoirs publics cherchent à mesurer. Cette exploitation illustre l'idée d'une « révolution des données ». Depuis 2016, Eurostat anime des groupes de travail pour évaluer l'intérêt de certaines de ces sources, en rassemblant plusieurs instituts de statistiques. Par exemple, un projet porte sur l'utilisation des statistiques d'offres d'emploi disponibles en ligne pour élaborer des statistiques d'emploi. Cette évolution comprend également de nouvelles techniques d'analyse prédictive issues du *machine learning* (apprentissage automatique). C'est surtout la promesse d'une mutation des conditions de travail, le progrès numérique étant considéré comme un facteur de libération de certaines contraintes pesant sur le travail. L'exploitation de données justifierait ainsi l'élaboration des politiques publiques mais également les choix d'organisation du travail au sein des entreprises. Ainsi, l'intelligence artificielle est supposée augmenter les capacités humaines dans la réalisation de certaines tâches, contribuer à réduire les erreurs en fiabilisant des tâches ou soulager les humains de tâches perçues comme "sans valeur ajoutée", notamment lorsqu'elles sont répétitives ou pénibles. L'IA répondrait également en partie à des enjeux de pénurie de main-d'œuvre dans un contexte de vieillissement de la population. Cette vision se retrouve dans le projet de société 5.0 promue par les pouvoirs publics japonais.

Les mutations du travail sont pourtant si complexes et si diverses qu'il serait vain de vouloir les réduire à quelques tendances essentielles. À y regarder de près, bien des mutations du travail sont ambivalentes. L'intelligence artificielle peut libérer du travail routinier et enrichir les tâches, mais elle peut aussi accentuer le contrôle du travail et l'exigence de rendre compte de manière continue de son activité. Les nouvelles techniques de management échangent volontiers de l'autonomie contre des responsabilités accrues. Les mutations du travail sont d'autant plus difficiles à saisir qu'elles combinent plusieurs contraintes et plusieurs logiques, à commencer par celles qui relèvent des technologies et de l'organisation du travail et du management, bien qu'il puisse paraître arbitraire de les distinguer de manière tranchée. En effet, les techniques « déterminent » les changements du travail en fonction de la manière dont les acteurs, dirigeants et salariés, s'en saisissent, c'est-à-dire qu'elles ne déterminent pas tout du travail.

A cette première difficulté générale, s'ajoutent des difficultés d'appréhension, à l'instar de la saisie statistique de nouvelles formes de travail. Alors que le travail indépendant a décliné jusqu'au début des années 1980, il ne cesse de se développer depuis. Cependant, la nature de ces emplois pose un problème aux statisticiens car ils ne correspondent guère aux anciennes formes d'activité indépendantes, celles des petits commerçants, des artisans ou des paysans. Non seulement ces emplois indépendants sont extrêmement divers, mais ils sont aussi paradoxaux car ils empruntent, à la fois, à l'indépendance et au salariat : ce sont des indépendants économiquement dépendants. La situation des indépendants se déploie entre deux grands pôles. Les uns sont indépendants, mais n'ont qu'un seul client dont ils dépendent totalement. C'est le cas des salariés devenus indépendants mais dont l'ancien patron est le seul client. Ils ont certains des inconvénients du salariat, sans ses protections. Le second pôle est celui des indépendants dont les clients lui sont fournis par une plateforme : dès lors ces indépendants dépendent moins de leurs multiples clients que de la plateforme qui les leur attribue. La saisie statistique de cette zone grise de l'emploi est d'autant plus incertaine que les autoentrepreneurs composent un mode social extrêmement divers en termes de qualifications professionnelles et scolaires, en termes d'origine sociale et de temps consacré au travail. Certains pensent que cette situation les prépare à un emploi stable, d'autres essaient d'échapper au chômage, certains ont un temps partiel. Le travail indépendant n'est pas le même en haut et en bas de l'échelle sociale et les travailleurs indépendants peuvent donc être distingués en fonction d'une multitude de critères : emploi de salariés, activité principale ou complémentaire, place du travail intérimaire...

Enfin, les données sont analysées sinon interprétées. Dès lorsqu'elles justifient des politiques publiques qui ont pour effet de modifier des droits ou des habitudes, elles sont suspectes. C'est bien là l'un des paradoxes de la société contemporaine. Alors que les données font l'objet d'une objectivation et d'une transparence accrue, jamais les politiques publiques et les décisions qui sont supposées les légitimer n'ont été autant remises en question. Cette crise de confiance dans la « parole publique », constatée dans de nombreux domaines, justifie de revoir l'élaboration et la conduite des politiques publiques.

B) Des politiques publiques appelées à évoluer dans leur élaboration et leur mise en œuvre

Dans un essai paru en 1981, Pierre Rosanvallon voyait dans La crise de l'Etat-providence, deux crises : une crise d'efficacité et une crise de légitimité. Ces deux tensions demeurent toujours.

Les politiques publiques doivent d'abord reposer sur des données partagées et dont l'interprétation répond à un certain nombre d'exigences, en commençant par les modalités de recueil, de collecte et d'exploitation des données. Les politiques publiques s'inscrivent dans le respect de normes, fixées par un Etat de droit et ce dernier veille à ce que les exigences des pouvoirs publics ne conduisent pas à une atteinte à certains droits considérés comme essentiels. C'est d'autant plus nécessaire que les données reposent sur différentes sources et que les opérateurs privés jouent également un rôle essentiel. Le *big data*, pour reprendre cet exemple, apparaît ainsi comme un dispositif de savoir-pouvoir numérique qui modifie le cadre dans lequel intervenaient pouvoirs publics comme opérateurs privés. Cela suppose donc une nouvelle forme de régulation. Ces difficultés inhérentes au monde du travail supposent également une exploitation des données à des fins évaluatives. Les politiques publiques doivent aujourd'hui être évaluées afin de pouvoir apprécier la portée utile de l'action publique. Cette évaluation prend différentes formes mais vise essentiellement à vérifier l'efficacité et l'efficience des mesures entreprises. Il est nécessaire de pouvoir disposer de données et de savoir les interpréter. Tel est l'enjeu du développement en France des évaluations de politique publique. Ainsi la direction générale du trésor a procédé à une évaluation en 2022 sur le télétravail et la crise sanitaire. La fédération théorie et évaluation des politiques publiques a étudié, également en 2022, les politiques de chômage partiel pendant la crise sanitaire.

Les politiques publiques ne doivent pas remettre en cause le processus de décision publique. Une première exigence tient à la transparence. L'usage des données doit répondre à cet impératif, ce qui pose la question de l'accessibilité des citoyens, pouvant être retenus sous forme d'un panel ou d'un comité ou le recours à des chercheurs. Cette démarche a été retenue par le secrétariat général de la modernisation publique (SGMAP) en 2016 au sujet du *big data* en santé et de la stratégie e-santé. On retrouve là l'idée avancée par Bruno Latour de « faire entrer les sciences en démocratie », c'est-à-dire que les choix scientifiques, techniques et donc numériques cristallisent des rapports sociaux et qu'à ce titre, ils ne sauraient être réservés à l'objectivité prétendue de la seule figure de l'expert (ou du scientifique). La complexité technique peut sembler conciliable avec l'objectif d'un processus démocratique, encore faut-il qu'on tienne compte aussi des acteurs qui interviennent dans le domaine des relations sociales. Le modèle actuel français repose sur l'héritage de la Libération et d'un programme qui a influencé notamment le préambule de la Constitution de la IV^e République. Ce programme laisse une place importante aux partenaires sociaux tant au niveau national qu'au niveau des entreprises. Cela signifie que les politiques publiques ne peuvent être menées sans consultation de ces acteurs. A l'heure des données numériques, cela signifie que les pouvoirs publics doivent concilier une consultation beaucoup plus étendue, avec différents acteurs, ce qui nécessite de revoir la configuration des politiques publiques en termes de procédures, de gouvernance et finalement de légitimité.

Conclusion

Le système technicien, pour reprendre le titre d'un essai de Jacques Ellul paru en 1977 et qui reprend de nombreuses réflexions de cet auteur depuis La Technique ou enjeu du siècle, son premier essai paru en 1954, confère à la technique une place autonome dans la société. Dans La Technique et la Science comme idéologie, paru en 1968, Habermas dénonce la technique comme l'idéologie des groupes dirigeants dans les démocraties

libérales. Dans le capitalisme contemporain, la science et la technique forment un complexe technico-scientifique assujéti à la production industrielle. L'usage des données constitue donc un réel enjeu de pouvoir.

Or, les mutations du travail sont particulièrement complexes à appréhender du fait de la multiplicité des acteurs, des inégalités de situation que ne peut réduire seule une législation du travail. Les mutations du travail peuvent donc entraîner de nouvelles inégalités. Dès lors, la première exigence des politiques publiques est de parvenir à anticiper et maîtriser une éventuelle « nouvelle question sociale ».