



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication,
Énergie et communication DETEC

Office fédéral de la communication OFCOM
Relations internationales

9 décembre 2022

Rapport de l'OFCOM

Suivi des lignes directrices « Intelligence artificielle » pour la Confédération

Evaluation de l'application et de l'actualité des lignes directrices



Résumé

En novembre 2020, le Conseil fédéral a adopté les [lignes directrices sur l'utilisation de l'intelligence artificielle au sein de l'administration fédérale](#). Ces sept lignes directrices fournissent un cadre d'orientation général à l'administration fédérale et aux organes chargés de tâches administratives de la Confédération, et visent à garantir une politique cohérente en matière d'IA.

L'application et l'actualité des lignes directrices ont été examinées pour la première fois en 2022. L'Office fédéral de la communication (OFCOM) a mené une enquête dans l'administration fédérale et invité les offices concernés à se prononcer sur l'utilisation des lignes directrices ainsi que sur une éventuelle adaptation.

L'enquête montre que les lignes directrices en matière d'IA sont bien connues dans l'administration fédérale et qu'elles sont prises en considération et appliquées par les collaborateurs qui travaillent avec l'IA (que ce soit en utilisant l'IA, au niveau de la réglementation, etc.). Elles sont utiles en tant que cadre d'orientation général d'utilisation de l'IA au sein de la Confédération, et il n'est pas nécessaire actuellement de les adapter ou de les actualiser.

En même temps, il paraît essentiel de discuter plus en détail des lignes directrices et de leur application concrète au sein de la Confédération. L'OFCOM utilisera à cet effet la Commission administrative de la [Plateforme Tripartite](#). Le [Réseau de compétences en intelligence artificielle \(CNAI\)](#) peut aussi contribuer à mieux faire connaître les lignes directrices. Le groupe d'experts pour les questions juridiques (centre névralgique Droit), qui soutient la plateforme tripartite et le CNAI dans le domaine juridique, fera aussi valoir les lignes directrices en lien avec les exigences légales relatives aux projets d'IA et contribuera à leur réalisation¹.

Vu la forte dynamique technologique, l'actualité et l'applicabilité des lignes directrices doivent être garanties. Conformément au mandat du Conseil fédéral, l'OFCOM procédera à une nouvelle évaluation en 2024, également en coopération avec les offices fédéraux concernés. D'ici là, il va observer attentivement l'évolution non seulement dans le domaine du développement et de l'utilisation de l'IA, mais aussi au niveau de la réglementation sur le plan national et international, conjointement avec l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public du DFAE. D'entente avec les offices fédéraux concernés, l'OFCOM continuera également à œuvrer au développement d'un cadre international approprié pour l'IA.

¹ Décision du Conseil fédéral du 13 avril 2022 relative au rapport « Intelligence artificielle et réglementation internationale » du Département fédéral des affaires étrangères

Suivi des lignes directrices « Intelligence artificielle » pour la Confédération

Contenu

1	Introduction	4
2	Contexte	5
2.1	Lignes directrices «Intelligence artificielle» pour la Confédération	5
2.2	Utilisation de l'intelligence artificielle à la Confédération	5
3	Evaluation des lignes directrices	6
3.1	Enquête	6
3.2	Résultats.....	6
3.2.1	Application	6
3.2.2	Utilité.....	7
3.2.3	Actualité.....	8
4	Résumé et suite du processus	8

Suivi des lignes directrices « Intelligence artificielle » pour la Confédération

1 Introduction

L'intelligence artificielle (IA), en tant que technologie de base, est une composante majeure de la numérisation de l'Etat, de l'économie et de la société. Elle recèle un fort potentiel de croissance et d'innovation et est déjà utilisée avec succès dans de nombreux domaines.

Pour la Suisse, il est important d'exploiter les potentiels offerts par l'intelligence artificielle tout en veillant à garantir la protection des droits fondamentaux lors de son utilisation. Il convient dès lors de créer un cadre optimal permettant à la Suisse de s'établir en tant que site leader innovant pour une recherche, un développement et une application libres et responsables de l'IA.

Se basant sur le rapport « [Défis de l'intelligence artificielle](#) », le Conseil fédéral a adopté en novembre 2020 des lignes directrices sur l'utilisation de l'AI au sein de l'administration fédérale. Les sept lignes directrices fournissent un cadre d'orientation général à l'administration fédérale et aux organes chargés de tâches administratives de la Confédération, et visent à garantir une politique cohérente en matière d'IA.

Vu Compte tenu de la forte dynamique technologique, l'actualité et l'applicabilité des lignes directrices adoptées en 2020 doivent être garanties. Le Conseil fédéral a demandé à l'Office fédéral de la communication (OFCOM) d'assurer un suivi en coopération avec les offices fédéraux concernés. Une évaluation doit être menée tous les 2 ans.

L'application et l'actualité des lignes directrices ont été examinées pour la première fois en 2022. L'OFCOM a effectué une enquête dans l'administration fédérale. Il a invité les offices concernés à se prononcer sur l'application des lignes directrices ainsi que sur une éventuelle adaptation. Le présent rapport synthétise les réponses à l'enquête, tire un bilan de leur application et de leur actualité et précise la suite à donner.

Suivi des lignes directrices « Intelligence artificielle » pour la Confédération

2 Contexte

2.1 Lignes directrices « Intelligence artificielle » pour la Confédération

Les [lignes directrices](#) que le Conseil fédéral a adoptées en novembre 2020 définissent le cadre d'orientation pour l'utilisation de l'IA au sein de la Confédération :

- 1. Placer l'être humain au cœur des préoccupations** : La dignité et le bien-être de chaque individu, de même que l'intérêt public, doivent figurer au premier plan lors du développement et de l'utilisation de systèmes d'IA. Une attention toute particulière est accordée à la protection des droits fondamentaux, notamment à la protection des données.
- 2. Conditions propices au développement et à l'utilisation de l'IA** : La Confédération veille à l'existence de conditions propices à l'exploitation des chances qu'offre l'IA afin de renforcer la création de valeur et le développement durable. La Suisse doit continuer de se positionner en tant que site leader innovant pour la recherche, l'application et l'exploitation commerciale de l'IA.
- 3. Transparence, traçabilité et explicabilité** : Les processus de décision fondés sur l'IA doivent être conçus de sorte à pouvoir être identifiables et vérifiables.
- 4. Responsabilité** : Afin de déterminer les responsabilités en cas de dommage, d'accident ou de violation du droit, il est nécessaire d'établir clairement les responsabilités lors de l'utilisation de l'IA. La responsabilité ne doit pas être déléguée à des machines.
- 5. Sécurité** : Dès leur conception, les systèmes d'IA doivent être sûrs, robustes et résilients, de sorte à déployer des effets positifs et de ne pas pouvoir être détournés à des fins abusives ni être utilisés de manière erronée.
- 6. Participation active à la gouvernance en matière d'IA** : Pour la Suisse, il est essentiel de participer activement à la gouvernance mondiale en matière d'IA et s'impliquer dans l'élaboration de normes et de standards internationaux en matière d'IA, tout en défendant ses propres intérêts et ses valeurs.
- 7. Implication de tous les acteurs pertinents aux plans national et international** : La Suisse doit s'engager pour que les processus décisionnels sur la gouvernance en matière d'IA intègrent toutes les parties prenantes.

2.2 Utilisation de l'intelligence artificielle à la Confédération

En 2022, la Confédération a mis en place le [Réseau de compétences en intelligence artificielle \(CNAI\)](#). Celui-ci a notamment pour tâche de dresser une [liste de projets](#) en lien avec l'IA ou basés sur les technologies de l'IA au sein de la Confédération. La liste garantit la transparence sur l'application et l'utilisation de l'IA dans l'administration fédérale et facilite l'échange d'expériences. Elle est régulièrement actualisée.

Un coup d'œil sur la liste du CNAI montre que des systèmes d'IA sont actuellement utilisés dans l'administration fédérale principalement pour améliorer les performances (p. ex. reconnaissance de textes ou d'images, détection de fraudes, contrôle de plausibilité, agent conversationnel) ainsi que, dans une très moindre mesure, comme bases de décision (p. ex. meilleures prévisions). Parmi les exemples concrets, il convient de citer « SwissPollen » de meteosuisse qui automatise le réseau de mesure du pollen en Suisse ou, dans le domaine de la cartographie spatiale, le projet « ADELE » de l'Office fédéral de la statistique, qui sert à détecter des changements dans l'utilisation et la couverture des sols. De nombreux autres projets d'IA sont encore au stade expérimental ou de développement et ne sont pas encore productifs.

3 Evaluation des lignes directrices

3.1 Enquête

Afin d'évaluer l'application et l'actualité des lignes directrices de la Confédération, l'OFCOM a mené une enquête en ligne dans l'administration fédérale durant le troisième trimestre 2022. Il a invité les offices concernés à se prononcer sur l'application des lignes directrices ainsi que sur un éventuel besoin d'adaptation.

L'enquête s'adressait à l'ensemble des collaborateurs de l'administration fédérale qui travaillent avec l'IA (que ce soit en utilisant l'IA, au niveau de la réglementation, etc.). Là où cela semblait utile et possible, des réponses consolidées par office ont été demandées. Les collaborateurs pouvaient aussi participer à l'enquête individuellement. 50 réponses ont été envoyées, dont 14 sous forme de réponses consolidées d'un office.

3.2 Résultats

3.2.1 Application

Il convient de relever au préalable que les collaborateurs de l'administration fédérale qui travaillent avec l'IA connaissent l'existence des lignes directrices. L'enquête montre que seul un petit nombre d'entre eux n'en avait pas connaissance auparavant. Par contre, le nombre de collaborateurs ou d'offices utilisant activement les lignes directrices est relativement faible : seule la moitié des participants à l'enquête indiquent les appliquer activement. Toutefois, ceci n'est pas dû à une lacune au niveau des lignes directrices, mais plutôt parce que peu d'offices ont des projets concrets concernant l'intelligence artificielle, et que de nombreux projets sont uniquement en phase initiale (voir aussi point 2.2 ci-dessus).

L'enquête montre aussi que la grande majorité des personnes qui sont directement confrontées à l'IA ou qui utilisent des systèmes d'IA s'y réfèrent. Les lignes directrices les plus appliquées sont « Transparence, traçabilité et explicabilité » ainsi que « Placer l'être humain au cœur des préoccupations ». Les paragraphes ci-après énumèrent quelques exemples concrets d'application des lignes directrices dans le domaine de l'IA :

- Les lignes directrices « **Placer l'être humain au cœur des préoccupations** » et « **Transparence, traçabilité et explicabilité** » trouvent leur application dans la révision de la loi sur la protection des données qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2023. Celle-ci prévoit par exemple l'obligation de mener une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles si le traitement des données comporte un risque élevé d'atteinte à la personnalité ou aux droits fondamentaux. Une nouvelle obligation d'information est aussi introduite en cas de décision basée exclusivement sur un traitement automatisé des données. Le droit d'accès à l'information porte dans ce cas tant sur l'existence d'une décision individuelle automatisée que sur la logique sur laquelle se base la décision (cf. art. 25 al. 2 let. f nLPD).
- Les lignes directrices « **Transparence, traçabilité et explicabilité** » et « **Responsabilité** » sont appliquées actuellement dans le cadre d'un projet de système expert visant à déterminer le statut au regard du droit des assurances sociales (salarié ou indépendant), et pour lequel un recours à l'IA est examiné. Les critères principaux pris en compte lors de l'examen du statut devront en outre être indiqués clairement aux utilisateurs. En ce qui concerne la responsabilité, les conditions cadre du projet précisent que la décision finale revient toujours à la caisse de compensation AVS-AI et qu'elle ne peut pas être déléguée à la machine.
- La ligne directrice « **Participation active à la gouvernance en matière d'IA** » est appliquée au niveau international au sein du Conseil de l'Europe, où un Suisse, à savoir le chef des relations internationales de l'OFCOM, assume la présidence du [Comité sur l'intelligence artificielle \(CAI\)](#). La Suisse y est représentée par une délégation composée de collaborateurs de l'OFCOM, de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et de la Direction du droit international public (DDIP). Le but du CAI est de parvenir à négocier la première convention globale contraignante sur l'IA. Les lignes

Suivi des lignes directrices « Intelligence artificielle » pour la Confédération

directrices ont été prises en considération lors de l'élaboration du [mandat de négociation suisse](#) pour le CAI, approuvé par le Conseil fédéral en septembre 2022. Par ailleurs, la Suisse se montre active sur les questions de gouvernance dans d'autres organisations internationales telles que l'UNESCO, l'OCDE et l'UIT, et participe à l'élaboration de normes et standards globaux conformément à ses intérêts et à ses valeurs.

- La ligne directrice « **Implication de tous les acteurs pertinents** » est notamment appliquée dans le cadre de la [Plateforme Tripartite](#) qui sert de centre d'information national et de plateforme d'échange multipartite sur l'intelligence artificielle et sur d'autres thèmes liés à la numérisation. La plateforme est ouverte à toutes les personnes et institutions intéressées en Suisse. En outre, le [Forum suisse sur la gouvernance internet \(Swiss IGF\)](#), qui est aussi accessible à toutes les personnes et groupes intéressés, s'est penché à plusieurs reprises sur l'intelligence artificielle. Le [Réseau de compétences CNAI](#) suit également cette ligne directrice en contribuant à la mise en réseau et à la participation de tous les acteurs intéressés dans le domaine de l'IA par la constitution de communautés de pratique et d'expertise.

3.2.2 Utilité

Généralement, les lignes directrices sont perçues comme pertinentes et claires. La grande majorité des participants a jugé que les lignes directrices étaient utiles, voire très utiles : elles créent un cadre d'orientation général et uniforme et contribuent à une compréhension commune de l'utilisation de l'IA au sein de la Confédération. Les lignes directrices sur la transparence, traçabilité et explicabilité, sur la responsabilité et sur la sécurité sont jugées les plus adéquates. De nombreux participants estiment en outre que l'ensemble des lignes directrices est utile et pertinent.

Pour la grande majorité, aucun besoin d'adaptation des lignes directrices n'est nécessaire. Parallèlement, plusieurs ont émis le souhait qu'elles deviennent plus accessibles. En effet, certains participants ont argumenté que la thématique de l'intelligence artificielle requiert des lignes plus précises que simplement « placer l'être humain au centre ». Effectivement, les lignes directrices sont formulées de manière générale et à un niveau d'abstraction élevé. Pour mettre en œuvre les lignes directrices dans un cas d'application concret, une liste de contrôle (par exemple pour l'évaluation des conséquences des systèmes de décision algorithmiques) ou un questionnaire d'évaluation des risques pourraient être utiles, surtout dans le domaine de la sécurité. Le besoin serait d'assurer que les systèmes d'intelligence artificielle soient conçus de manière sûre, robuste et résiliente.

Les participants ont aussi relevé que la ligne directrice relative à la transparence, la traçabilité et l'explicabilité est peu utile pour le *Deep learning*, voire difficile à appliquer, car la traçabilité n'est souvent pas établie avec cette méthode d'IA. De plus, il serait judicieux de se rappeler que certains offices doivent, dans le cadre de leur travail, traiter des données sensibles. Assurer une transparence absolue dans ce contexte n'est donc pas toujours réalisable. En outre, un commentaire souligne l'absence de contrainte et de sanction en cas non respect, ce qui pourrait augmenter l'utilité. Les participants à l'enquête remarquent enfin que les lignes directrices ne s'appliquent qu'aux collaborateurs de l'administration fédérale et aux organes chargés de tâches administratives de la Confédération, mais pas aux autres acteurs dans le domaine de l'IA en Suisse, issus de l'économie privée ou de la recherche.

3.2.3 Actualité

Les lignes directrices doivent être un document vivant, qui doit tenir compte de l'évolution constante de la technologie et faire face aux menaces potentielles liées à son utilisation. Pour l'instant, l'enquête sur l'actualité des lignes directrices a néanmoins montré que toutes les personnes utilisant les lignes directrices les considèrent pertinentes et actuelles. Cela peut s'expliquer par le fait que les lignes directrices sont rédigées à un niveau relativement abstrait et général, ce qui peut compliquer une application concrète, tout en préservant leur validité. De plus, les lignes directrices sont conçues de manière large pour qu'elles puissent s'adapter à tout type de projet incluant l'intelligence artificielle.

Les travaux concernant l'intelligence artificielle effectués sur le plan international, comme le projet de loi sur l'IA au niveau de l'Union Européenne ou les négociations au Conseil de l'Europe pour une

Suivi des lignes directrices « Intelligence artificielle » pour la Confédération

convention contraignante sur l'IA d'importance majeure pour la Suisse, constituent un point central pour l'interprétation et l'actualité des lignes directrices. Ces travaux sont actuellement en cours et aucune nouvelle réglementation n'a été décidée depuis l'adoption des lignes directrices en novembre 2020, ce qui aurait nécessité leur actualisation.

4 Résumé et suite du processus

L'enquête montre que les lignes directrices en matière d'IA sont bien connues dans l'administration fédérale et qu'elles sont prises en considération et appliquées par les collaborateurs qui travaillent avec l'IA (que ce soit en utilisant l'IA, au niveau de la réglementation, etc.). Elles sont utiles en tant que cadre d'orientation général d'utilisation de l'IA au sein de la Confédération, et il n'est actuellement pas nécessaire de les adapter ou de les actualiser.

En même temps, il semble essentiel de discuter plus en détail des lignes directrices et de leur application concrète au sein de la Confédération. L'OFCOM utilisera à cet effet la Commission administrative de la Plateforme tripartite. Le Réseau de compétences CNAI peut aussi contribuer à encore mieux faire connaître les lignes directrices. En plus, l'aspect pratique de l'application des lignes directrices pourrait être examiné. Ce thème pourrait notamment être discuté au sein de la « Community of Practice » du CNAI. Le groupe d'experts pour les questions juridiques (centre névralgique Droit), qui soutient la plateforme tripartite et le CNAI dans le domaine juridique, fera aussi valoir les lignes directrices en lien avec les exigences légales relatives aux projets d'IA et contribuera à leur réalisation.²

Vu la forte dynamique technologique, l'actualité et l'applicabilité des lignes directrices doivent être garanties. Conformément au mandat du Conseil fédéral, l'OFCOM procédera à une nouvelle évaluation en 2024, également en coopération avec les offices fédéraux concernés. D'ici là, il observera attentivement l'évolution non seulement dans le domaine du développement et de l'utilisation de l'IA, mais aussi au niveau de la réglementation sur le plan national et international, conjointement avec l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public du DFAE. D'entente avec les offices fédéraux concernés, l'OFCOM continuera également à œuvrer au développement d'un cadre international approprié.

² Décision du Conseil fédéral du 13 avril 2022 relative au rapport « Intelligence artificielle et réglementation internationale » du Département fédéral des affaires étrangères