

Les demandes citoyennes de transparence au sujet des algorithmes publics

Une note de recherche de Loup Cellard pour la mission Etalab*

Publié le 01/07/2019.

Auteur

Loup Cellard est chercheur au [Centre for Interdisciplinary Methodologies](#) de L'Université de Warwick (Coventry, UK). Cette note de recherche fait suite à l'enquête sur la mise en transparence des algorithmes du secteur public qu'il a réalisé dans le cadre de sa thèse de doctorat.

Commanditaire

La mission [Etalab](#) coordonne la politique d'ouverture et de partage des données publiques (open data). Elle fait partie de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), service du premier ministre. Etalab dispose d'un [programme de travail](#) au sujet des algorithmes du secteur public, en lien notamment avec les engagements du plan d'action national de la France pour le gouvernement ouvert (PGO). En mars 2019, Etalab a publié un [Guide des algorithmes publics](#) à destination des administrations.

Objectifs de la note

Cette note de recherche explore trois problématiques :

- Comment les citoyens français utilisent le nouveau droit à l'information individuelle¹ permettant d'obtenir des renseignements sur le fonctionnement des algorithmes utilisés par la puissance publique afin de prendre des décisions administratives (ex : calcul du montant d'une taxe, allocation d'un étudiant dans un établissement) ? Dans cette note, l'usage de ce droit sera évalué, mis en débat et comparé avec ce qui se déroule de manière analogue dans un pays voisin comme le Royaume-Uni.
- Comment accompagner les citoyens dans la meilleure compréhension des algorithmes publics et dans l'exercice de leurs droits ? La note de recherche formule des pistes de bonnes pratiques pour l'écriture de demandes par les citoyens auprès des administrations.

¹ Le Code des relations entre le public et l'administration définit trois obligations:

1. fournir une information générale ([article L.312-1-3](#))
2. faire figurer une mention explicite ([article L.311-3-1](#))
3. fournir une information individuelle à la demande de l'intéressé ([article L.311-3-1-2](#)).

* Les propos tenus dans cette note ne relèvent que de la responsabilité de l'auteur. L'auteur remercie Simon Chignard, Sarah Labelle et Lucie Le Moine pour l'aide apportée à l'écriture de cette note.

- À quelles difficultés sont confrontées les administrations dans la production de réponses aux demandes des citoyens qui concernent les algorithmes ? Il sera présenté un cadre d'analyse pour penser les différentes contraintes qui pèsent sur la fabrique des réponses apportées aux citoyens.

Cadre et limite de l'étude

L'étude se base principalement sur les avis rendus aux citoyens² par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) lorsqu'elle a été saisie par ceux-ci. Ces avis sont anonymisés. Ainsi la majeure partie des résultats de cette note ne concerne pas les demandes effectuées directement par les citoyens aux administrations concernées car elles ne sont pas accessibles publiquement, bien que certaines aient eu des échos dans les médias³. Un citoyen peut directement demander des informations sur les algorithmes à une administration, si celle-ci ne répond pas, il peut alors saisir la CADA, puis en cas d'avis favorable de celle-ci saisir le tribunal administratif. À ce jour, le nombre de demandes accessibles en open data et effectuées à la CADA qui font mention du terme "algorithme" sont au nombre de vingt-cinq (voir Annexe 1). Un chiffre qui témoigne du fait que le droit à l'information individuelle semble encore peu connu des citoyens, la loi étant entrée en vigueur il y a moins de deux ans. À titre d'information, la CADA rend environ six mille avis par an. Notons que le nombre total de démarches engagées à propos des algorithmes directement auprès d'une administration ou auprès du tribunal administratif reste inconnu. De nouveaux avis rendus par la CADA à propos des algorithmes devrait être rendus public dans les mois à venir via la plateforme cada.data.gouv.fr.

Dans le contexte contemporain où les "algorithmes" sont plébiscités comme moyen d'améliorer l'efficacité de l'action publique⁴, et dans une période concomitante où leurs effets néfastes sont pointés du doigt car ils conduiraient à une potentielle automatisation des inégalités sociales⁵, le parti pris de cette note a été de se centrer strictement sur l'analyse des demandes CADA faisant mention du mot "algorithme", ce qui laisse de côté d'autres manières de nommer ces technologies (ex : traitement automatisé, calcul, simulation). L'objectif principal de la note est d'explorer l'utilisation du droit à l'information individuelle à propos des algorithmes administratifs, et non pas de fournir une évaluation exhaustive de l'utilisation des algorithmes par la puissance publique.

² Lisibles aux adresses suivantes : <http://cada.data.gouv.fr/search?q=algorithme> et <http://cada.data.gouv.fr/search?q=algorithmique>.

³ Voir par exemple [les articles](#) du journaliste Xavier Berne de NextINpact, [la demande](#) du Sénateur Pierre Ouzoulias et [les recours de l'UNEF](#) à propos de Parcoursup.

⁴ Dans le contexte américain voir l'article de Tim O'Reilly "[Open Data and Algorithmic Regulation](#)", 2013. Dans le contexte français voir par exemple [les projets sélectionnés](#) du 1er appel à manifestation d'intérêt au sujet de l'Intelligence Artificielle porté dans le cadre d'un programme d'investissement d'avenir.

⁵ Voir le livre de Virginia Eubanks, [Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor](#), St. Martin's Press, 2018.

Enfin, la lecture du rapport [Data Scores as Governance](#) écrit par le du Data Justice Lab (Décembre 2018) permet de faire émerger des éléments de comparaisons entre les situations française et anglaise. Les auteurs, chercheurs à l'Université de Cardiff (Wales, UK) ont réalisés puis analysés plus de quatre cent demandes (*FOIA request*) portant sur les pratiques d'analyses de données des autorités publiques anglaises. L'angle d'analyse du rapport ne porte pas uniquement sur l'utilisation d'algorithmes mais plus largement sur les pratiques dites de *citizen scoring* : les métriques de catégorisation et d'évaluation appliquées aux citoyens, l'analyse de la performance des services publics et les risques que ces méthodes posent en terme de protection de la vie privée et de respect des libertés.

Synthèse des résultats

Les résultats principaux de cette étude sont les suivants :

1. Le droit à l'information individuelle utilisé pour obtenir des information sur les algorithmes du secteur public est un droit récent et encore peu utilisé car les citoyens ne connaissent pas ce droit⁶ et n'ont pas toujours conscience qu'un algorithme est utilisé dans le cadre d'une prise de décision administrative. Pour les administrations comme pour les citoyens la difficulté est que le terme "algorithme" vient redéfinir des pratiques administratives qui auparavant n'étaient pas qualifié comme "algorithmiques" (ex : grille de critères à points avec ou sans pondération, utilisation d'un logiciel pour ordonner des dossiers, arbre de décision avec ou sans implémentation informatique). En effet, bien que ni le citoyen, ni la CADA ne mentionnent le mot "algorithme" dans certaines de leurs communications, plusieurs types de calcul peuvent être considérés comme des algorithmes (exemples d'avis CADA : [calcul de la valeur locative](#), [calcul du barème de l'obligation alimentaire](#), [calcul du montant de sa retraite](#))
2. À ce jour, la moitié des demandes utilisant le droit à l'information individuelle concerne les algorithmes d'affectations dans le cadre scolaire (APB, Parcoursup, Affelnet). Ce qui n'est pas étonnant étant donné que ces algorithmes ont été au centre de multiples controverses relayées par les médias⁷. En deuxième position en terme de nombres de demandes, on trouve des requêtes à la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) portant sur le mode de calcul des cotisations et les simulations de retraite. Le reste des demandes importantes ont été effectuées à la Direction Générale des Finances Publiques (taxe d'habitation, impôt sur le revenu, taxe spéciale d'éloignement) puis une dizaine d'autres

⁶ Pourtant la liberté d'accès aux documents administratifs n'est pas neuve, car elle a été conçue comme un élément de la liberté de l'information dans la loi n°78-753 du 17 juillet 1978. Ensuite, le 10 mars 2016, [le Tribunal administratif de Paris a jugé](#) qu'un code source d'un logiciel détenu par une administration est un document administratif communicable. La décision prise par le tribunal portait sur le logiciel simulant le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

⁷ Voir à ce propos le rapport du Think-Tank Terra Nova, "[Faut-il sauver les algorithmes d'affectation ? Affelnet, affectation des enseignants et Parcoursup.](#)", 6 Juin 2018.

institutions n'ont reçu qu'une seule demande.

3. Plus de la moitié des demandes effectuées au sujet des algorithmes ont reçu un avis intégralement favorable par la CADA. Ce qui montre que globalement les types de demandes s'inscrivent dans le droit. Une seule demande (sur 25) a fait l'objet d'un avis strictement défavorable. Les autres demandes ont reçu des avis partiellement favorables, sur certains éléments de la demande et non leur intégralité. A titre de comparaison, selon le rapport d'activité 2017 de l'institution, tous types d'avis confondus, 45% des avis rendus sont favorables.
4. Les raisons avancées par la CADA pour ne pas communiquer un document décrivant un algorithme sont les suivantes : le document demandé n'existe pas ou a déjà été communiqué publiquement ; la CADA se juge incompétente pour la demande ; la demande est adressée à la mauvaise institution et la CADA transmet alors la demande à l'institution responsable ; la divulgation d'un document pourrait nuire à la vie privée d'un citoyen ; l'algorithme est protégé par un secret⁸ (ex : sûreté de l'Etat, sécurité publique, lutte contre la fraude...).
5. Afin de répondre de façon satisfaisante aux demandes des citoyens les administrations sont confrontées à un ensemble de difficultés. Certaines sont directement liées à la mise en oeuvre des nouvelles dispositions légales : identifier l'algorithme dans son administration et être en capacité de décrire son mode de contribution à la prise de décision ; fournir une explication intelligible de manière individualisée, en justifiant la légalité de la prise de décision et ce sans divulguer des secrets protégés par la loi. D'autres difficultés ne sont pas spécifiquement liées à la question des algorithmes mais plus généralement à la relation avec les citoyens : démontrer son intégrité notamment en assurant l'égalité de traitement des dossiers administratifs ; exercer une prudence dans la communication des informations afin de protéger la vie privée des citoyens ; négocier avec les règles internes, les pressions externes et la difficulté du fonctionnement de la procédure afin de répondre aux demandes de transparence des citoyens ; cultiver un intérêt pour la transparence et l'orienter vers une amélioration de la qualité du service rendu au citoyen. Ces difficultés émergent de l'analyse des demandes CADA et d'éléments provenant de la littérature scientifique. Certaines des intuitions avancées dans cette note seront consolidées dans le futur par une enquête et la conduite d'entretiens avec les publics concernés.
6. Les bonnes pratiques à propos de l'écriture d'une demande propre aux questions algorithmiques sont : donner une définition adéquate de ce que l'on entend par "algorithme"⁹ ; décrire au maximum ce que l'on sait de l'algorithme recherché, de son fonctionnement

⁸ La liste des types de secret est spécifié au [point 2 de l'article L.311-5](#) du CRPA.

⁹ Comme le préconise par exemple le [Data Justice Lab](#) de l'Université de Cardiff dans ses demandes effectuées à propos des pratiques d'analyses de données aux administrations anglaises.

technique, de sa situation dans le cadre d'une procédure administrative, de ses utilisations, effets particuliers et utilisateurs. Il s'agit de pointer ce qui est recherché pour aider l'administration à interpréter la demande du citoyen.

7. Les demandes citoyennes effectuées au Royaume-Uni mènent à la communication d'algorithmes implémentés dans des logiciels. Les logiciels sont alors le lieu où l'algorithme est rendu visible et le lieu où il est utilisé. On note une polarité très forte entre des traitements algorithmiques réalisées avec des technologies complexes et par des équipes importantes (ex: algorithme de machine learning développé par des services publics de villes moyennes) et à l'inverse l'utilisation quotidienne d'outils bureautiques ou statistiques simples qui néanmoins réalisent des traitements algorithmiques (ex : Excel).
8. Une partie de la littérature scientifique consacrée aux demandes citoyennes montre que leurs chances d'aboutir est renforcée lorsqu'elles apparaissent comme légitimes aux yeux des administrations ; lorsque les intentions des citoyens sont perçues comme authentiques et sincères et lorsqu'une demande est portée par une instance représentative (ex : association, élu, ONG...). Il est important toutefois de souligner que en l'état, le Code des relations entre le public et l'administration (qui définit le droit applicable) n'oblige pas un demandeur à motiver sa demande. Et qu'en droit, une administration ne peut pas refuser un document au seul titre que le demandeur ne mentionnerait pas l'usage qu'il compte en faire.

Tables des Matières

Partie 1 : avis rendus par la CADA au sujet des algorithmes publics	7
Introduction : typologie des formes d'investigations sur les algorithmes	7
I) Les demandes d'informations à la CADA sur les algorithmes publics	8
II) Revendications des citoyens et contexte des demandes CADA	11
III) Quelques bonnes pratiques pour l'écriture de demandes CADA	12
IV) Effets et opportunités des obligations légales	15
Partie 2 : éléments de comparaison avec l'Angleterre	17
Partie 3 : La fabrique des réponses aux citoyens au sein des administrations	22
Annexe 1 : méthode de collecte des avis rendus par la CADA	25

Partie 1 : avis rendus par la CADA au sujet des algorithmes publics

Introduction : typologie des formes d'investigations sur les algorithmes

Dans cette étude, il sera question des demandes d'accès à des informations ou à des documents concernant les algorithmes du secteur public que les citoyens peuvent effectuer soit directement auprès d'une administration publique ou auprès d'une instance comme la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Ces demandes ne sont pas les seules manières d'effectuer des recherches à propos des algorithmes bien qu'elles soient à ce jour le seul moyen légal et de faible coût pour comprendre une décision administrative prise par un algorithme. En effet, on peut noter d'autres méthodes de recherche, rapidement présentées ci-dessous.

Les techniques du journalisme d'investigation utilisent des interviews, de l'analyse de documents, de données ou du crowdsourcing afin de mettre au jour des enjeux particuliers liés aux algorithmes. On retiendra par exemple les travaux de ProPublica¹⁰ au sujet des algorithmes de police prédictive, ou les travaux de Der Spiegel¹¹ sur l'algorithme d'évaluation de crédit de l'agence privée allemande Schufa. En France, les demandes légales et articles du journaliste Xavier Berne (NextINpact) ont permis par exemple d'obtenir le code source du calcul de la caisse nationale d'allocation familiale¹² ainsi que celui de la taxe d'habitation (ce dernier a été publié par la DGFIP avec le support de la mission Etalab).

Les techniques de recherches qualitatives de type ethnographique étudient de manières empiriques les enjeux sociaux, culturels, politiques ou économiques des algorithmes tels que ceux utilisés dans le trading à haute fréquence (chez la sociologue Karin Knorr-Cetina¹³) ou ceux de recommandations musicales (voir les recherches de l'anthropologue Nick Seaver¹⁴). Dans le contexte français, une sélection d'articles couvrant des sujets comme les décisions de justice prises avec des algorithmes, la police prédictive ou l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le domaine de la santé est à retrouver dans la publication du livre *Algorithmes et Décisions Publiques* (CNRS Éditions, 2019).

A la croisée de l'enquête qualitative, des méthodes de recherche en design et de l'éducation populaire, les algorithmes sont mis en débat durant des ateliers de travail collaboratifs. Ainsi l'algorithme de la taxe d'habitation peut être représenté comme une recette de cuisine¹⁵, les dysfonctionnements des

10 <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>

11 <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/blackbox-schufa-alles-zur-datenrecherche-a-1240663.html>

12 <https://www.nextinpact.com/news/106298-les-allocations-familiales-nous-ouvrent-code-source-leur-calculateur-daides.htm>

13 <https://anthropology.uchicago.edu/people/faculty/karin-knorr-cetina>

14 <http://nickseaver.net>

15 <https://forum.etalab.gouv.fr/uploads/default/original/1X/ca27f8012a97c66cc2ebb1f278d1b709d04cd51.pdf>

algorithmes des grandes plateformes sont comparés à des *glitches* informatiques¹⁶, les effets de l'intelligence artificielle sont mis en récit par des citoyens¹⁷.

Lorsqu'un code-source n'est pas disponible, et en considérant l'algorithme comme une boîte noire, différents tests d'usage d'un algorithme permettent d'analyser ses résultats à partir de ses données d'entrées. Ainsi il est possible d'envisager les types de traitements réalisés par un algorithme, les modèles qu'il utilise, on peut tester l'effet de certaines variables, etc. Ce type d'observations sont diverses et peuvent être plus ou moins sophistiquées : de la simple observation du fonctionnement de l'algorithme jusqu'à une analyse poussée des données d'entraînements dans le cas d'algorithme d'apprentissage, en passant par les analyses mathématiques ou statistiques analysant les résultats de l'algorithme sans avoir besoin de connaître le coeur du système (*post hoc interpretability*). Lorsqu'un code source est disponible il est possible de l'inspecter pour repérer des erreurs, raffiner son annotation, comprendre sa logique, son implémentation, etc. On appelle cette méthode le "white-box testing".

Loin de ces méthodes qui requiert du temps, des moyens et un savoir expert, il est présenté ci-dessous les résultats des demandes effectuées par les citoyens par mail ou par courrier à la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA).

I) Les demandes d'informations à la CADA sur les algorithmes publics

Sur les vingt-cinq demandes effectuées par des citoyens utilisant le droit à l'information individuelle, on en compte onze qui concernent les algorithmes d'affectations dans le cadre scolaire (APB, Parcoursup, Affelnet). Ce qui n'est pas étonnant étant donné que ces algorithmes ont été au centre de multiples controverses relayées par les médias¹⁸. On trouve ensuite cinq demandes à la CIPAV portant sur le mode de calcul des cotisations et les simulations de retraite. Parmi les neuf autres demandes restantes, il y en a trois réalisées auprès de la DGFIP - concernant la taxe d'habitation, l'impôt sur le revenu et la taxe spéciale d'éloignement. Enfin, le reste des demandes concernent une multitude d'institutions. La méthode de recherche et un tableau récapitulatif des demandes est à retrouver en Annexe 1. Ci-dessous, un diagramme avec à gauche l'algorithme qui a fait l'objet d'une demande CADA relié à droite à l'institution à laquelle la demande a été effectuée. Plus les lignes reliant les deux colonnes sont épaisses plus il y a eu de demandes.

¹⁶ <https://algogitch.smvi.co/2018-08-02-sixth-post>

¹⁷ <https://www.alliedmedia.org/files/peoples-guide-ai.pdf>

¹⁸ Voir à ce propos le rapport du Think-Tank Terra Nova, "[Faut-il sauver les algorithmes d'affectation ? Affelnet, affectation des enseignants et Parcoursup.](#)", 6 Juin 2018.

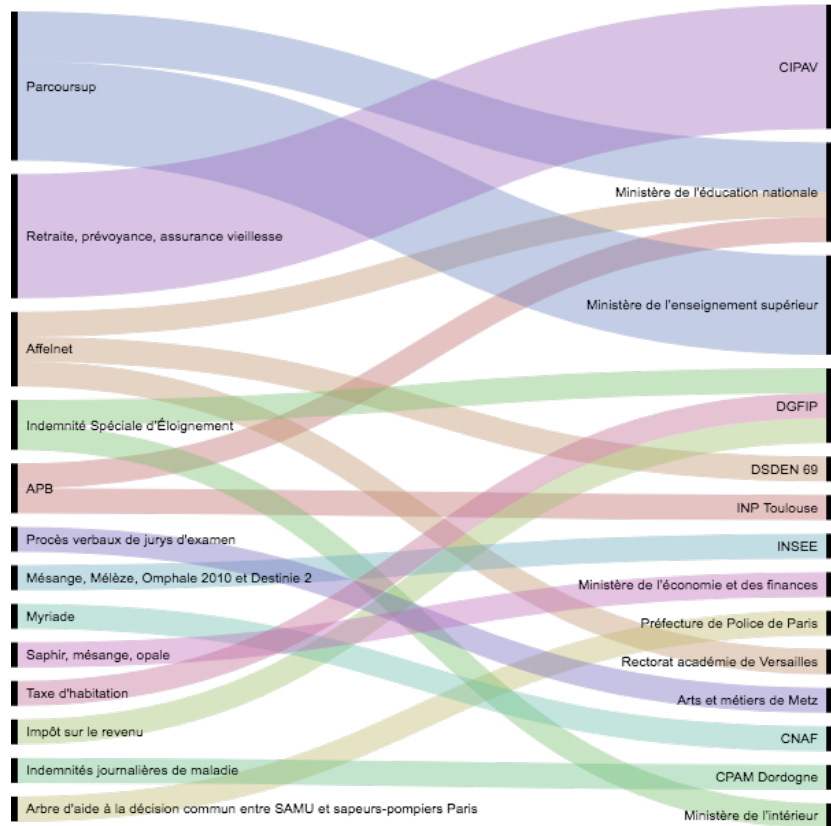


Figure 1 : Diagramme avec à gauche les algorithmes qui ont fait l'objet d'une demande CADA, à droite l'institution questionnée.

Ci-dessous un autre diagramme avec de gauche à droite : les résultats aux demandes CADA, l'algorithme demandé, et les institutions qui ont été questionnées.

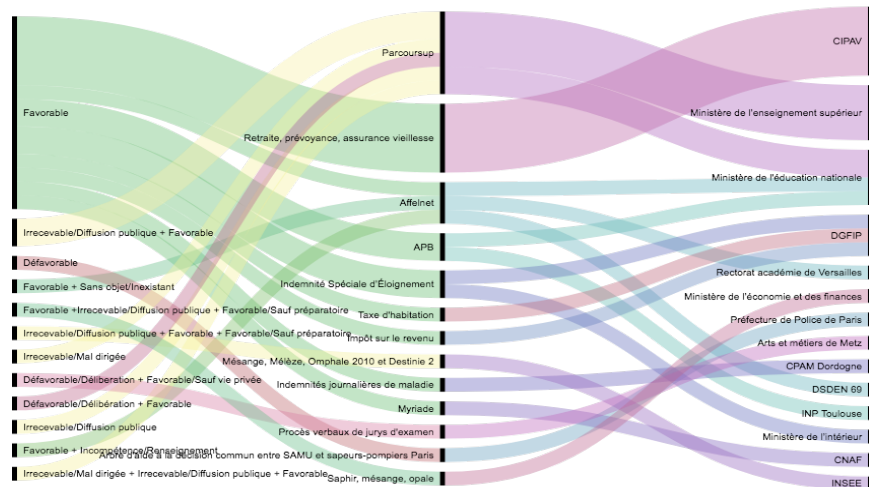


Figure 2 : Diagramme avec à gauche les réponses apportées par la CADA à la demande, au milieu les algorithmes qui ont fait l'objet d'une demande CADA, et à droite l'institution questionnée.

D'après le diagramme ci-dessus, il est immédiatement visible que de nombreuses demandes ont été reçues favorablement. On en compte quatorze sur vingt-cinq avec un résultat entièrement favorable, ce qui fait plus de la moitié des demandes. Seule une demande (sur les 25) a reçu un avis strictement défavorable.

On trouve ensuite trois demandes - en vert sur le diagramme - avec un résultat seulement partiellement favorable. Il s'agit d'une demande à propos d'affelnet qui a favorablement obtenue la communication de nombreux documents, sauf ceux qui n'existe pas déjà, **une partie de la demande¹⁹ est alors qualifiée de "sans objet / inexistant"**. Le même processus s'est produit pour une autre demande à propos d'Affelnet. Cette fois la CADA **se juge incompétente** pour répondre à une demande d'information, en effet *"la commission rappelle que le livre III du code des relations entre le public et l'administration garantit à toute personne un droit d'accès aux documents administratifs existants ou susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant, mais ne fait pas obligation aux autorités administratives de répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées. Par suite, elle ne peut que se déclarer incompétente pour se prononcer sur ce point de la demande, qui porte en réalité sur un renseignement."*²⁰ De plus, au moment où la demande a été effectuée, l'obligation de communication d'information n'était pas encore entrée en vigueur²¹.

La troisième et dernière demande partiellement favorable porte sur la communication du modèle SAS "Saphir" de simulation du revenu des ménages, du modèle macro-économétrique "Mésange", et d'un dernier modèle "Opale" utilisé pour prévoir les principales variables macroéconomiques. La réponse à cette demande a conduit à l'ouverture des codes sources mais le ministère de l'économie et des finances s'est réservé le droit d'étaler la publication de ceux-ci dans le temps²². Les documentations et calibrations des codes sources étant déjà publiques, **une partie de la demande a été jugée "irrecevable"**. Comme le justifie la CADA : parce qu'ils ont été considéré comme des documents préparatoires exclu du droit d'accès, *"les scénarios prospectifs simulés"* et *"les évaluations de réformes ex ante et ex post"* n'ont pu être communiqués.

¹⁹ "7) les dispositions textuelles non publiées (directive, circulaire) qui encadrent l'affectation par algorithme à Paris (et, le cas échéant, le tirage au sort)."

²⁰ Source : <http://cada.data.gouv.fr/20173120/>

²¹ Cf. l'extrait suivant de l'avis: *"La commission relève que cette obligation d'information n'est entrée en vigueur que le 1er septembre 2017 dès lors que les dispositions réglementaires prises pour son application et nécessaires à sa mise en œuvre, ont été introduites dans le code des relations entre le public et l'administration par le décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 qui prévoyait une entrée en vigueur différée au 1er septembre 2017. Elle précise toutefois qu'elles seront applicables à la nouvelle décision que le directeur académique des services départementaux de l'éducation nationale du Rhône sera appelé à prendre après l'avis de la commission. "* Source : <http://cada.data.gouv.fr/20173120/>

²² *Elle émet donc un avis favorable sur ce point, tout en précisant que l'administration est en l'espèce fondée, eu égard à ses contraintes techniques, à étaler dans le temps la publication. A ce titre, il lui appartient de convenir avec le demandeur d'un échéancier compatible avec le bon fonctionnement des services. "*

Bien qu'elles aient pu à la marge obtenir gain de cause, on trouve ensuite six demandes jugées irrecevables (en jaune) ou défavorables (en rouge). Les citoyens n'ont pas entièrement obtenu ce qu'ils demandaient pour les raisons suivantes :

- comme déjà noté précédemment : **si il est demandé un document déjà mis en ligne, la CADA n'a pas à demander à l'administration de le communiquer à nouveau**. Trois demandes concernant Parcoursup tombent dans ce cas de figure, ainsi qu'une demande à l'INSEE sur l'ouverture de modèles économiques.
- **Certaines demandes sont mal dirigées**, comme celles d'un sénateur²³ et d'un autre homme à qui l'on demande de saisir directement les établissements et non le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche afin d'obtenir les algorithmes locaux de Parcoursup.
- **Certaines communications sont restreintes afin de protéger la vie privée** d'individus, en particulier dans des situations de maladies.

On ne compte qu'une seule demande strictement défavorable, il s'agit de la demande de "copie, par courrier électronique, de l'arbre d'aide à la décision commun du Service d'aide médicale urgente (SAMU) et de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris" demandée par un homme à la suite de l'intervention de ceux-ci "pour secourir son épouse victime d'un accident cardiaque."²⁴ La demande de cette homme n'a pu être satisfaite, car conformément aux articles L311-5 et L311-6 du CRPA la communication de cet algorithme pourrait porter atteinte à la sécurité publique.

II) Revendications des citoyens et contexte des demandes CADA

La question de l'intelligibilité de l'algorithme est posée par la CADA, on aperçoit la difficulté pour les administrations de répondre. Par exemple, des parents réussissent à obtenir le barème et le classement de leur fils pour l'entrée dans la section européenne du Lycée Julie-Victoire Daubié (Argenteuil, 95). Mais la CADA pointe le fait que ces éléments leur ont été communiqués de manière peu intelligible, y compris dans le cadre de l'instruction d'un recours déposé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Cependant l'avis de la CADA pointe le fait que communiquer le classement et le barème appliqué au collégien n'est pas suffisant car cela n'explique pas le lissage de l'algorithme affelnet.²⁵ Affelnet étant

²³ <https://www.lavanguardia.fr/parcoursup-entretien-avec-pierre-ouzoulias-senateur-communiste/>

²⁴ Source : <http://cada.data.gouv.fr/20172357/>

²⁵ "La commission en déduit que Madame et Monsieur X, qui doivent être regardés comme demandant la communication des règles définissant le traitement AFFELNET ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre, sont dès lors fondés à obtenir communication, en application des dispositions des articles L311-3-1, R311-3-1 et R311-3-2 du code des relations entre le public et l'administration et sous une forme intelligible, le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique à la prise de décision, les données traitées et leurs sources, les paramètres de traitement et, le cas échéant, leur pondération, appliqués à la situation de leur fils ainsi que les opérations effectuées par le traitement, au nombre desquelles figure le lissage de la procédure d'affectation AFFELNET." Source : [CADA](#).

une procédure informatisée concernant les étudiants de classes de 3ème (collèges) des établissements publics et privés sous contrats souhaitant intégrer une seconde générale et technologique ou seconde professionnelle dans un établissement public.

Autre problématique intéressante : des citoyens demandent quelle est la **légalité** de la prise de décision c'est-à-dire sur quelle base juridique la décision est prise ? Il est question de cela dans une demande à propos d'[affelnet et du droit d'obtenir des dérogations à la carte scolaire](#). La CADA ne peut communiquer les arrêtés qui spécifient les règles demandées car soit les documents n'existent pas, soit la CADA n'est pas compétente pour répondre à des questions de citoyens qui souhaitent simplement obtenir des informations et non des documents. Comprendre la légalité d'une prise de décision touche au caractère loyal de celle-ci vis-à-vis de la législation : comment savoir si une prise de décision effectuée à l'aide d'un algorithme n'a pas trahi l'esprit voire la lettre de la loi ? Est-ce que l'algorithme d'affelnet est mis à contribution ou contourné dans ces dérogations ? Est-ce qu'une forme de favoritisme qui viendrait rompre l'égalité de traitement des dossiers se déroule dans une zone d'ombre de l'algorithme ou en dehors de la procédure habituelle ?

La lecture des avis CADA posent un certain nombre de questions sur ce que les citoyens sont en droits de demander, sur ce qu'ils peuvent espérer recevoir, et sur l'étendue de ce que les administrations peuvent communiquer : Est-il possible pour une administration d'**expliquer le fonctionnement d'un algorithme sans divulguer des secrets protégés par la loi** ? Une variante de cette question du côté des citoyens serait : Peut-on obtenir le mode et degré de contribution de l'algorithme à la décision sans se voir communiquer l'intégralité du fonctionnement de l'algorithme (potentiellement protégé par un secret) ? Il semblerait que les dispositions du CRPA puissent permettre cela en obligeant les administrations à créer un document explicatif personnalisé - bien que les citoyens n'aient pas forcément conscience de cette possibilité, du fait de la complexité de la loi, de son interprétation et de sa date d'entrée en vigueur récente. À ce propos, reprenons [le cas de cet homme](#) qui demande à ce qu'on lui explique l'arbre d'intervention entre le SAMU et les pompiers utilisé pour le secourir durant l'accident cardiaque de sa femme. L'algorithme ne peut être divulgué car il pourrait porter atteinte à la sécurité publique, mais cet homme aurait pu simplement demander le mode de contribution de l'algorithme à la prise de décision sans obtenir l'intégralité de l'algorithme. De plus, est-ce que le fait de préciser ou pas **le contexte** de sa demande aide à avoir une décision favorable ?

Il serait aussi important de savoir par quel **type de commission et de procédure** la décision a été prise à l'intérieur de la CADA. Est-ce une décision prise en affaire courante (avis sur des cas récurrents) ou en affaire de principe (étude et avis sur de nouveaux cas), avec audition ou non de l'administration en question ? Est-ce que le dossier a bénéficié de l'expertise d'autres institutions ? Et comment chaque commission et procédure - et leurs respectives expertises - façonnent le soin et la qualité de la réponse apportée au citoyen ? Ces questions sont importantes car le sentiment d'une décision juste vient autant de l'intelligibilité de la procédure que du sentiment d'égalité de traitement entre les administrés.

III) Quelques bonnes pratiques pour l'écriture de demandes auprès des administrations.

En premier lieu, il est important que les citoyens connaissent ce qu'ils sont en droit de demander à l'administration. Ainsi, il est reproduit ci-dessous l'[article R311-3-1-2 du CRPA](#) qui spécifie le droit à l'information individuelle à propos des algorithmes prenant des décisions administratives :

"L'administration communique à la personne faisant l'objet d'une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique, à la demande de celle-ci, sous une forme intelligible et sous réserve de ne pas porter atteinte à des secrets protégés par la loi, les informations suivantes :

- 1° Le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique à la prise de décision ;*
- 2° Les données traitées et leurs sources ;*
- 3° Les paramètres de traitement et, le cas échéant, leur pondération, appliqués à la situation de l'intéressé ;*
- 4° Les opérations effectuées par le traitement."*

Outre le fait qu'il y ait un besoin d'informations à destination des citoyens sur le cadre légal du droit à l'information prévu dans le CRPA, après analyse des demandes il est tout de même possible de tirer des bonnes pratiques pour rédiger des demandes à propos des algorithmes auprès des administrations ou auprès de la CADA.

Quelques bonnes pratiques d'ordre général qui peuvent s'avérer utiles en phase de préparation de sa demande aux administrations mais qui ne sont pas spécifiques à la question des algorithmes :

- **formuler une demande de communication d'un document** et non pas une demande d'information, le document doit être achevé (ce ne peut être une esquisse) et définitif (ils ne portent pas sur des actions futures),
- vérifier que le document que l'on demande ne soit pas un document qualifié de "**préparatoire**" exclu du droit d'accès,
- **vérifier que le document que l'on demande ne soit pas déjà communiqué** publiquement en ligne ou accessible ailleurs,
- lorsque l'on est pas sûr de qui est responsable de l'algorithme, mieux vaut-il **faire des demandes à plusieurs institutions**,
- ne pas effectuer une demande qui pourrait mener à la **divulcation d'information à caractère personnel** et/ou qui pourrait porter atteinte à la vie privée de citoyens.
- **identifier un correspondant de la CADA** dans les administrations (un PRADA) grâce à [l'annuaire fournie par la CADA](#) et adresser sa demande à cette personne.

Quelques bonnes pratiques à propos du contenu de sa demande propre aux questions algorithmiques et utile pour une demande CADA comme une demande directe à l'administration :

- **donner une définition** de ce que l'on entend par algorithme, par exemple en reprenant la définition qu'en donne la Commission Nationale Informatique et Liberté : "description d'une suite finie et non ambiguë d'étapes ou d'instructions permettant d'obtenir un résultat à partir d'éléments fournis en entrée."²⁶ Cette définition d'ordre général aidera l'administration à identifier les caractéristiques de l'algorithme présent en son sein.
- se souvenir que le droit porte spécifiquement sur la transparence de la procédure administrative et sur le mode de contribution de l'algorithme à cette dernière. Ainsi, le citoyen pourrait essayer **d'anticiper le rôle** de l'algorithme dans la prise de décision, ainsi que **sa forme et situation d'intervention dans la procédure**. Tous ces éléments aideraient à clarifier sa demande.
- **décrire au maximum les caractéristiques techniques** connues de l'algorithme en terme d'utilisation de données, types de traitements, variables, méthode d'apprentissage, etc. Comme le recommande le AI Now Institute : *"il est important de préciser le fonctionnement du système. Questions à prendre en compte lors de la description du système: Prévoit-il un comportement ou des actions? Est-il utilisé pour déterminer quelles ressources une personne recevra ou comment elles peuvent être traitées? Est-ce que le système classe un individu ou un groupe de personnes?"*²⁷
- Pour éviter de faire une demande trop large, **donner un exemple** de ce que fait l'algorithme. Quels sont ces effets ? Qu'est ce qu'il produit : un calcul ? un score ? un appariement ? une catégorisation ? etc.
- Demander tous documents qui font état de **comment l'algorithme est utilisé** par l'administration. Il peut s'agir de bonnes pratiques, guides internes, directives, éléments de doctrines, régulations, documentations techniques, etc.

Afin de constituer un véritable guide pratique à destination des citoyens, cette liste de conseils pourra être complétée notamment grâce aux informations à fournir pour remplir le [formulaire en ligne de la CADA](#). Il serait également intéressant d'ajouter des [informations pratiques](#) sur la procédure d'accès aux documents administratifs²⁸ et de s'inspirer [du générateur de courriers de la CNIL](#), afin de fournir un modèle détaillé de lettre spécifique aux questions algorithmiques, comme le fait par exemple le AI Now Institute²⁹ pour les demandes effectuées aux Etats-Unis. Voir image ci-dessous :

²⁶ Définition issu du glossaire établi dans le rapport [Comment permettre à l'homme de garder la main ? Les enjeux éthiques des algorithmes et de l'intelligence artificielle](#). CNIL, Décembre 2017, p 75.

²⁷ p18

²⁸ Comme le fait l'[association ouvre-boîte](#) qui milite pour obtenir l'accès et la publication des codes source et bases de données.

²⁹ Voir l'[Algorithmic Accountability Policy Toolkit](#), p 18-19

Re: **STATE'S PUBLIC RECORDS LAW** Request
ACTUAL OR DESCRIPTIVE NAME OF SYSTEM

Dear **AGENCY PUBLIC RECORD OFFICER OR DESIGNEE**:

The American Civil Liberties Union of _____ is filing this request for records pursuant to **STATE LAW NAME AND STATUTORY CITATION**, to seek information on the **NAME OF AGENCY'S ACTUAL OR DESCRIPTIVE NAME OF SYSTEM** used to **SUCCINCTLY DESCRIBE TO THE BEST OF YOUR ABILITY WHAT THE SYSTEM DOES OR HOW IT IS ALLEGEDLY USED**.

The American Civil Liberties Union of _____ request the following records:

- 1. All records including information relating to the algorithm that **DESCRIBE WHAT IT DOES** within **NAME OF AGENCY, DIVISION OR FACILITY**, including but not limited to its source code, models, developer documentation, and operator manuals.
- 2. All records relating to the training data used to develop, or train, the algorithm.

Figure 3 : Modèle de lettre utile pour spécifier au maximum sa demande de communication de documents relatifs aux algorithmes et à adresser à l'American Civil Liberties Union.

IV) Effets et opportunités des obligations légales

Commençons par un point d'étonnement : **les algorithmes viennent s'immiscer dans des pratiques administratives où on ne les attend pas forcément** (ex : la délibération de jurys d'enseignants, l'attribution de place en crèches, la taxe d'habitation). Les dispositions du CRPA³⁰ ont permis de qualifier des décisions administratives comme "algorithmiques", mais comment en parlait-on avant l'introduction de cette loi ? Comment les citoyens et les administrations se représentent ces décisions maintenant qu'on les qualifie "d'algorithmiques" ? Dorénavant le vocabulaire des algorithmes vient se superposer au vocabulaire déjà existant des algorithmes. Cet effet de la loi ouvre une problématique intéressante : est-ce que la manière dont on qualifie les décisions ("algorithmiques" ou "automatisées") peut avoir une influence sur la politisation des débats, sur la façon dont on considère l'intervention humaine dans la prise de décision, et en définitive sur ce qui doit être rendu public ?

Ce qu'est un algorithme ou ce qui est qualifié d'algorithmique est soumis à interprétation par les

30 Le Code des relations entre le public et l'administration définit trois obligations:

4. fournir une information générale ([article L.312-1-3](#))
5. faire figurer une mention explicite ([article L.311-3-1](#))
6. fournir une information individuelle à la demande de l'intéressé ([article L.311-3-1-2](#)).

citoyens, les administrations et par la CADA : *"Pour les cas complexes ou inédits, soit 3 % des demandes, « il ne suffit pas de lire la loi, il faut l'interpréter, explique David Guilbaud, magistrat à la cour des comptes et membre de la Commission. Pour ces cas-là, la décision que prend la CADA dépend beaucoup de qui siège ce jour-là. »*³¹ Il n'est pas toujours clair de définir **quelles pratiques administratives sont concernées par les algorithmes ou non**. Cette question peut faire l'objet d'un débat qui va avoir des conséquences sur la manière d'interpréter et d'appliquer la loi. C'est par exemple le cas à propos de Parcoursup. Dans un article du journal Le Monde datant du 6 février 2019 on peut lire : *« Contrairement à ce que soutient l'université des Antilles, la communication à l'UNEF [Union nationale des étudiants de France] des traitements algorithmiques sollicités ne porte pas atteinte au secret des délibérations, protégé par l'article 612-3 du code de l'éducation, estime la juridiction administrative [le tribunal administratif de Basse-Terre], puisque cette communication ne portera que sur la nature des critères pris en compte pour l'examen des candidatures, leur pondération et leur hiérarchisation, et non sur l'appréciation portée par la commission sur les mérites de chacune de ces candidatures. »*³²

31 https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/01/18/la-cada-la-transparence-au-rabais_5411293_4355770.html

32 https://www.lemonde.fr/campus/article/2019/02/06/parcoursup-la-justice-enjoint-une-universite-a-publier-son-algorithme-de-tri_5419762_4401467.html

Partie 2 : éléments de comparaison avec l'Angleterre

La seconde partie de cette note s'attache à comparer la situation française avec celle du Royaume-Uni. Il convient cependant de préciser que, même s'ils partagent des objectifs et une philosophie commune, les droits d'accès à l'information mis en place des deux côtés de la Manche ne sont pas entièrement identiques³³. Cet élément limite la réalisation d'une comparaison parallèle entre les deux pays.

Dans leur rapport [Data Scores as Governance: Investigating uses of citizen scoring in public services](#) daté de décembre 2018, les chercheurs du [Data Justice Lab](#) de l'Université de Cardiff (Wales, UK) ont réalisés puis analysés plus de quatre cent demandes (*FOIA request*) portant sur les pratiques d'analyses de données des autorités publiques anglaises. Dans les demandes spécifiques à des administrations publiques particulières comme celle envoyée à l'arrondissement londonien de Camden, le Data Justice Lab demande - comme il est possible de le faire en France - des documents décrivant le fonctionnement d'un système technique qui est déjà connu des chercheurs : le *Camden Residents' Index*, un outil servant à collecter des informations sur l'engagement d'un ménage dans les services publics de l'arrondissement. Notons que dans ce type de demande il n'est pas question d'"algorithmes". En revanche, dans les demandes d'ordres plus générales - celles qui cherchent à trouver des pratiques d'analyses de données non connues à ce jour - il est bien demandé à l'administration qu'elle communique des documents à propos d'algorithmes, d'analyses prédictives, de systèmes de scores et/ou d'automatisations de prise de décisions. Comme nous allons le voir plus bas, ce qui est intéressant pour notre étude est le fait que **ces demandes mènent à la communication d'algorithmes implémentés dans des logiciels.**

³³ Pour une référence juridique de l'équivalent anglais de l'accès au documents administratifs voir le [Freedom of Information Act 2000](#).

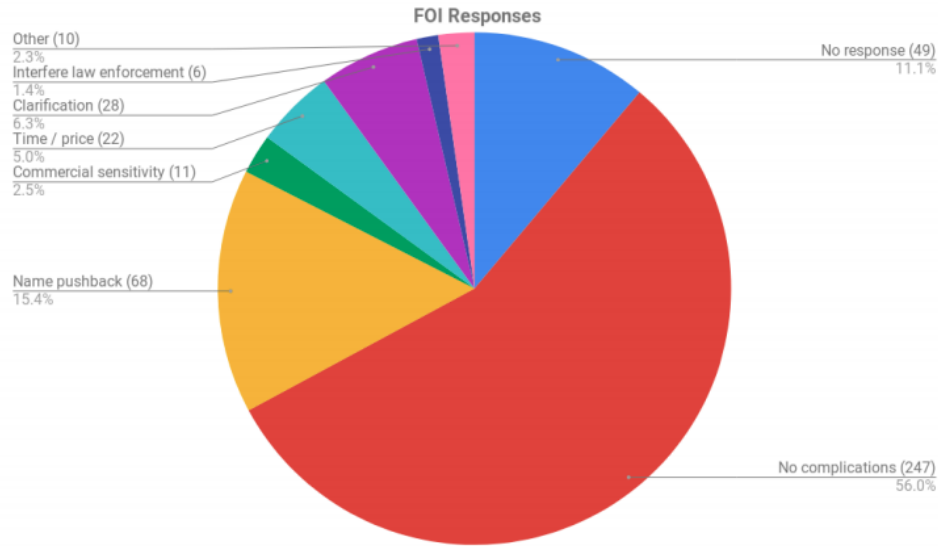


Figure 4 : un diagramme des types de réponses aux FOIA request effectuées

Comme le montre la figure ci-dessus issu du rapport, un peu plus de 60% du nombre total de demandes ont été traitées sans difficulté. Les chercheurs notent également que certaines réponses concernent des informations partiellement masquées (ex : une autorité publique fournissant des informations mais retenant un seul document pour des raisons de sensibilité commerciale). Le graphique met également en évidence les objections qui ont ralenti et limité cet exercice :

- Les réponses négatives catégorisées **"name pushback" (15% des réponses)** signifie que la demande des chercheurs a été rejetée car ils l'ont effectué au nom du Data Justice Lab et non de manière individuelle. Il semblerait que les autorités réclament que la demande soit faite par une personne physique et non morale, malgré les recommandations favorables envers les chercheurs auprès des autorités centrales comme l'Information Commissioner's Office³⁴. Comme nous allons le voir la question de la représentativité d'une organisation est en débat.
- De nombreuses demandes étaient jugées **non claires (6,3%)**. Il était notamment demandé de clarifier ce qui était entendu par "analyse de données". Comme il a été précisé dans les bonnes pratiques, il faut être précis sur l'objet de sa demande.
- Les demandes catégorisées **Temps / prix (5%)** font référence aux cas où la demande a été retardée par une exemption/dispense grâce à laquelle "l'autorité estime que le coût du respect de la demande dépasserait la limite appropriée". La limite appropriée est de 450 £, ce qui

³⁴ "In these requests we included links to documents from the Information Commissioner's Office (ICO) and the Department for Communities and Local Government to justify using the name of the Lab rather than an individual (required because multiple researchers could be handling the request) and that Local Authorities should not invoke commercial sensitivity to deny the release of a contract with a private contractor (i.e. the developer of a data system). Our experience was that these preemptions were often ignored or only recognised once we referred to them in a follow up email." p20

correspond à 18 heures de travail pour une personne pour un coût de £ 25/heure. Pour les chercheurs, de nombreuses demandes de clarifications ont été tentées par les autorités locales pour éviter de mentionner cette exemption. Lorsque cette mention a été invoquée, les autorités locales ont souvent indiqué combien de départements elles devraient consulter et combien de documents elles devraient analyser pour pouvoir répondre correctement aux demandes du Data Justice Lab.

- il est fait mention de question de **sensibilité commerciale (2,5%)** dans le cas de solutions d'analyse de données et d'algorithmes qui sont la propriété d'entreprises privées.
- Les réponses négatives catégorisées **"Interfere Law Enforcement"(1,4%)** désigne les cas où une partie de la demande a été refusée au motif que la divulgation des informations pourrait nuire à la surveillance des activités illégales, comme la fraude par exemple.

Ci-dessous, deux diagrammes qui montrent les résultats des demandes. La Fig.2 montre la réussite ou l'échec de la demande. La table 1 montre les types de documents reçus ou non reçus.

Outcomes

Fig. 2 A chart of the outcomes of all 423 Freedom of Information requests

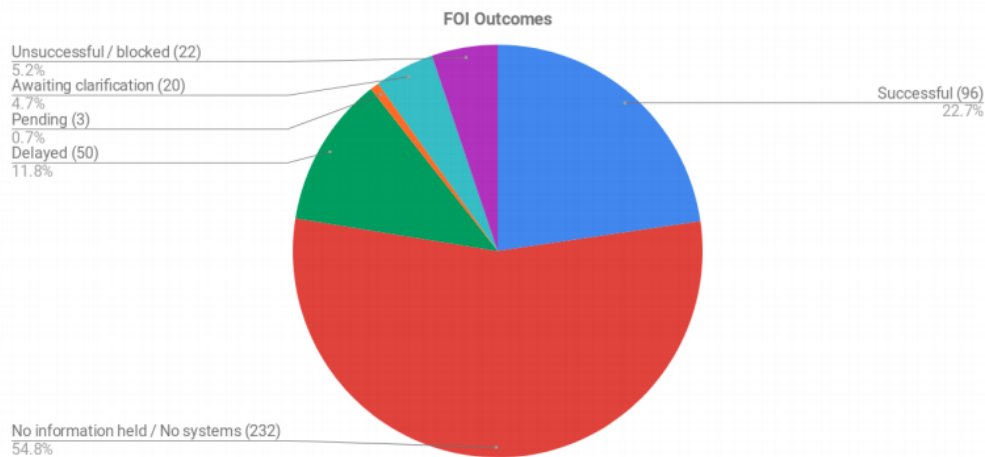


Table 1 The number of positive and negative responses we received against each question in our Successful exploratory FOI responses

Question	Positive	Negative
Briefings, reports etc.	12	73
Contracts	10	75
Overviews re: system outputs	9	76
Promotional materials, etc.	9	76
Training manuals, etc.	6	79
Data visualisations	5	80
Impact assessments	3	82

Les résultats du rapport pointent vers un ensemble de logiciels assez classiques utilisés pour effectuer de l'analyse de données et des traitements algorithmiques. **Bien souvent, les traitements algorithmiques ne sont pas réalisés avec des technologies complexes mais avec des outils bureautiques ou statistiques finalement assez communs.** Voici un extrait des logiciels les plus fréquemment trouvés (p24-25) :

7	Power BI (Microsoft)
6	Business Objects (SAP)
6	GIS (Geographical Information System) [generic term]
5	Excel (Microsoft)
5	Google Analytics
5	Mosaic (Experian)
5	Tableau

Figure 5: extrait du tableau qui répertorie les logiciels utilisés par les administrations anglaises pour réaliser des analyse de données.

Les demandes effectuées par le Data Justice Lab ont permis d'identifier six autorités publiques anglaises utilisant des outils d'analyse de données et donc potentiellement des algorithmes. Chacun des six cas d'étude est brièvement décrit dans l'encadré ci-dessous. Il est surprenant de voir le degré de sophistication des systèmes, de plus il serait intéressant de savoir si il y a des équivalents en France, et si il n'y en a pas, qu'elle en est la raison.

Les six cas d'étude sélectionnés par le Data Justice Lab

Le Bristol Integrated Analytical Hub a développé un logiciel pour identifier des enfants, familles ou adultes à risque basé sur un grand ensemble de données : parents et enfants impliqués dans un crime ou un comportement "antisocial"; enfants non régulièrement scolarisés; enfants qui ont besoin d'aide; adultes sans emploi ou menacé d'exclusion financière et jeunes menacés d'inactivité; familles touchées par la violence domestique et les abus; parents et enfants ayant divers problèmes de santé, etc.

Le Kent Integrated Dataset est utilisé pour mesurer l'impact des efforts de prévention en matière de santé sur la réduction du tabagisme, de l'obésité et autres. Ces outils développés par une société privée ne sont pas utilisés pour de l'aide à la décision individuelle mais pour du planning à un niveau de population plus général.

La Camden Resident Index est utilisé pour localiser des informations sur l'engagement d'un ménage avec les services publics du quartier londonien de Camden. L'un des principaux usages de l'indice est de permettre la détection des fraudes, telles que la validation de la résidence pour accéder aux services publics, les places dans les écoles, le nombre de résidents dans un ménage bénéficiant d'une réduction de l'impôt ou les cas de sous-location illégale de logements.

Le Hackney's Early Help Profiling System utilise de l'analyse des données de différentes manières, allant de l'analyse de la santé au niveau de la population, de la détection de la fraude, au bien-être de l'enfant.

Le Manchester's Research & Intelligence Database permet d'identifier les familles en difficulté, les familles qui ont besoin de soutien, ainsi les travailleurs sociaux peuvent accéder à plus d'informations et plus amont. La collecte et l'analyse de données sont aussi utilisés pour évaluer les services et leurs impacts.

Le Avon & Somerset Police Qlik Sense est un outil de police préventive. Le rapport du data justice lab met l'accent sur la modélisation prédictive pour les délinquants individuels et les victimes ainsi que la cartographie de la criminalité par quartier.

Ce qui est frappant à la lecture de cette étude des pratiques d'analyse de données dans les administrations anglaises est que la question des algorithmes se situe à la croisée de différentes préoccupations, à savoir :

- **l'efficacité d'un service**, l'utilité managériale des métriques de performance³⁵ et la réduction des budgets qui poussent les administrations anglaises et américaines³⁶ à utiliser des systèmes automatisés,
- **le caractère adapté, mesuré et juste** d'une prise de décision administrative ou de la simple

³⁵ Voir à ce propos les travaux des chercheurs [Nathaniel Tkacz](#) et [Evelyn Ruppert](#).

³⁶ Le rapport du Data Justice Lab fait mention des plans d'austérité anglais. Le [AI Now 2018 Report](#) précise : *"In the context of such policies, agencies are under immense pressure to cut costs, and many are looking to ADS [Administrative decision-making system] as a means of automating hard decisions that have very real effects on those most in need."* p19

utilisation d'un service public,

- **la compréhension/transparence d'un système algorithmique** pris lui-même dans différentes pratiques administratives qui affectent de très nombreux citoyens, qui est implémenté dans des logiciels ou interfaces web, et qui potentiellement renforcent les inégalités³⁷, ainsi que **l'incapacité** des agents publics à expliquer les résultats d'un algorithme,
- La collecte et l'analyse de données personnelles sensibles, **le non respect de la vie privée** et le potentiel liberticide de ce type de logiciel.

³⁷ À ce propos voir la page 18 du [AI Now Report 2018](#).

Partie 3 : La fabrique des réponses aux citoyens au sein des administrations

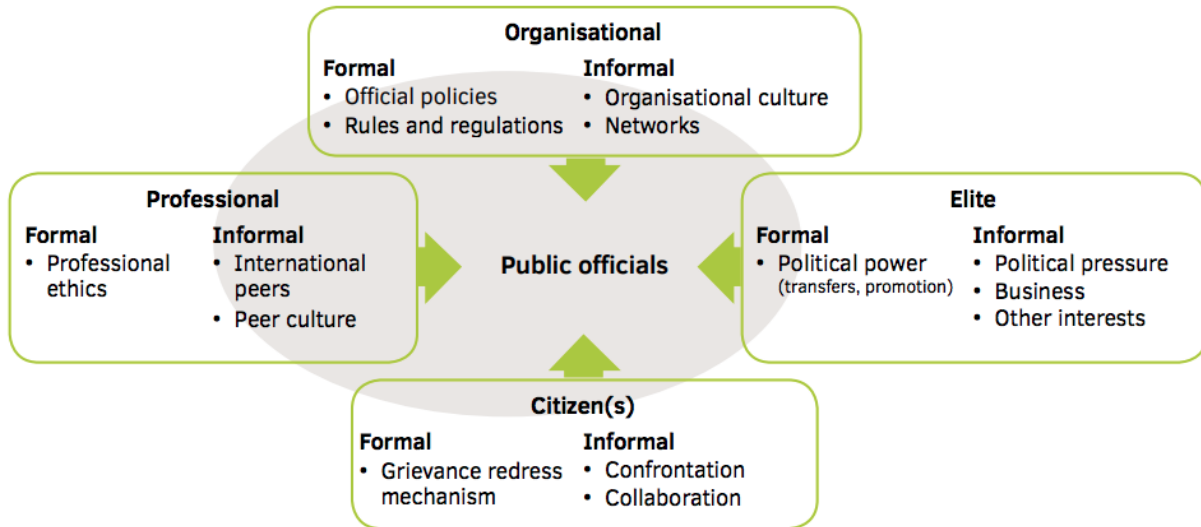
Dans cette partie nous quittons un temps le territoire des demandes faites à la CADA pour s'intéresser plus largement à la fabrique des réponses effectuées directement au sein des administrations. L'étude [The art of 'bureaucraft': Why and how bureaucrats respond to citizen voice](#) des chercheurs Anuradha Joshi et Rhiannon McCluskey de l'Institute of Development Studies (Université de Sussex, UK) donne des pistes d'analyses sur le contexte de production des réponses au sein des administrations.

Pour ces chercheurs, la compréhension de la réactivité des administrations est limitée par l'incertitude inhérente à ces pratiques administratives. Grâce à l'étude de Joshi et McCluskey (2018:4) et à notre propre analyse du contexte français, il est possible de formuler les questionnements qui nourrissent l'incapacité à discerner les réelles raisons du succès ou de l'échec d'une demande :

- nous sommes confrontés à la difficulté à faire la part des choses entre la **capacité et l'expertise** des administrations à répondre, leur **volonté** de répondre, la **prudence** qu'elles doivent exercer et l'**indifférence routinière** qui les caractérisent quant aux demandes de transparence effectuées par les citoyens. Un sentiment partagé par Marc Dandelot, président de la CADA : *"Dans la plupart des cas, cette insuffisance [dans la production des réponses] n'est pas motivée par un refus de la transparence de la part des services publics. Elle tient plutôt à une indifférence routinière, mais aussi à la difficulté à bien percevoir les règles d'un droit qui est devenu très compliqué, en raison d'une multiplicité de législations spéciales. [...] L'effectivité du droit d'accès est aussi liée à sa simplification."* (Source : [Revue française d'administration publique](#)).
- notre difficulté à déterminer quels **facteurs** (règles internes, pressions externes, fonctionnement de la procédure, etc.) parmi la multitude qui façonnent le comportement bureaucratique et sont susceptibles d'orienter la réponse donnée à chaque demande,
- notre manque de ressources et d'**accessibilité** dans nos recherches sur les administrations et leur réactivité.

Joshi et McCluskey synthétise en un schéma visible ci-dessous les différentes pressions qui pèsent sur les agents publics en charge de répondre aux citoyens, il s'agit de pressions organisationnelles (formels et informels), professionnelles (liées aux cultures des corps de métiers), les intérêts des personnes disposant d'une autorité (les "élites") et les demandes incessantes des citoyens.

Figure 1: Four sets of pressures for public officials to respond



Note: Grey shading indicates possible embeddedness of public officials in the various groups; positions in the diagram suggest possible power over public officials.

Dans une enquête interne à la CADA conduite en Mars 2017 auprès du personnel responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA), il est mentionné les différentes raisons qui les mettent en difficulté : le délai d'un mois de réponse est jugé insuffisant, il est pointé des recherches fastidieuses causées par des demandes imprécises, un manque de temps, des documents égarés, perdus, détruits, ou non numérisés. De plus, toutes les administrations ne disposent pas de compétences juridiques adaptées, l'orientation de la demande dans l'administration est complexifiée par les différents modes de communication (mail personnel, boîte générique, courrier papier). Enfin, par manque de compétence, un comportement jugé "attentiste" de certains agents les font constamment renvoyer les citoyens devant la CADA. Lorsque un contentieux est déjà en cours auprès du tribunal administratif, certains agents publics préfèrent ne rien communiquer de peur d'influer sur la procédure judiciaire.

La négociation individuelle de chaque agent public entre les différentes pressions mentionnées dans le schéma est ce que Joshi et McCluskey appellent le **"bureaucraft"** ou l'artisanat-bricolage mis en oeuvre dans la fabrique matérielle des réponses aux citoyens et la négociation des pressions contradictoires qui pèsent sur leurs écritures :

«S'ils sont convaincus de la nécessité de réagir, les agents publics doivent alors résister aux autres pressions concurrentes - organisationnelles, professionnelles et celles des élites - qui pourraient leur être défavorables. Les réformistes gèrent ces pressions complexes en utilisant ce que nous appelons le «bureaucraft» » (p 8)

Etant donné le faible niveau de confiance entre citoyen et administration, et pour contrer les sentiments

de défiance ou méfiance, le challenge pour les administrations est de **démontrer leurs intégrités** face à tout type de demande émanant de tout type de citoyens.

L'étude des deux chercheurs met en évidence trois concepts qui, s'ils sont démontrés et mis au travail dans la rhétorique et le positionnement des citoyens peuvent alors influencer la bonne réception de leurs demandes par un agent public. En effet, à partir d'interview avec des agents publics, les auteurs notent que :

- **La légitimité des demandes citoyennes est renforcée** lorsque ceux-ci font référence à la loi, aux obligations légales ou aux valeurs portées par des politiques publiques. Il semblerait que l'acte de démontrer que l'on connaît ses droits soit reçu positivement par les autorités.
- **Les intentions ou motivations des citoyens** doivent apparaître comme authentiques (la demande est réelle, la personne est concernée par sa demande) et sincères (sans ambiguïté sur les raisons de la demande). Il est préférable que la demande n'apparaisse pas comme "intéressée" ou guidée par des intérêts qui pourraient être jugés comme négatifs (exemples : volonté de tester l'efficacité de la procédure, de mettre au jour l'ingérence de l'administration, intention de démontrer le peu de qualité ou quantité des informations rendues publiques, etc). Les dispositions du CRPA ne demandent pas de justifier sa demande en expliquant son contexte, mais il serait intéressant de savoir si la communication de celui-ci oriente ou pas la réponse de l'administration.
- **La question de la représentativité de la demande peut entrer en jeu dans l'appréciation des agents**, car elle conditionne **le degré de crédibilité** des personnes qui demandent. Est-ce une demande individuelle ou faite par une organisation (association, ONG) qui représente des intérêts ? Est-ce un maire qui demande pour ses administrés ? Est-ce que l'organisation qui demande représente une large partie des personnes concernées ? Dit autrement : quel est le degré d'adhésion des personnes concernées à l'organisation en question ? **L'impartialité, sincérité et l'orientation politique** de l'organisation sont également des éléments importants dans l'appréciation de la demande par des agents publics.

Annexe 1 : méthode de collecte des avis rendus par la CADA et récapitulatif des données.

Les avis CADA étudiés sont consultables aux adresses suivantes :

<http://cada.data.gouv.fr/search?q=algorithmme>

<http://cada.data.gouv.fr/search?q=algorithmique>

Temporalité de la recherche : demandes effectuées entre le 12/05/2016 et le 06/09/18.

Le jeu de données de l'ensemble des demandes est consultable à l'adresse suivante :

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1rlyNgFNOo3tSQ38rMNSyhgCW0z4C80ODd3WElo2Sd2U/edit?usp=sharing>

Ce même jeu de données est reproduit ci-dessous :

Algorithmes	Institutions	Résultats	Avis CADA
Parcoursup	Ministère de l'enseignement supérieur	Irrecevable/Diffusion publique	http://cada.data.gouv.fr/20182193
Parcoursup	Ministère de l'enseignement supérieur	Irrecevable/Mal dirigée	http://cada.data.gouv.fr/20183296 /
Parcoursup	Ministère de l'enseignement supérieur	Défavorable/Délibération + Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20182682 /
Parcoursup	Ministère de l'enseignement supérieur	Irrecevable/Mal dirigée + Irrecevable/Diffusion publique + Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20182093 /
Parcoursup	Ministère de l'éducation nationale	Irrecevable/Diffusion publique + Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20182455 /
Parcoursup	Ministère de l'éducation nationale	Irrecevable/Diffusion publique + Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20182120 /
APB	INP Toulouse	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20161990 /
APB	Ministère de l'éducation nationale	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20161989 /
Affelnet	Ministère de l'éducation nationale	Favorable + Sans objet/Inexistant	http://cada.data.gouv.fr/20172424 /
Affelnet	Rectorat académie de Versailles	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20173235 /

Affelnet	<u>DSDEN 69</u>	Favorable + Incompétence/Renseignement	http://cada.data.gouv.fr/20173120 /
Retraite, prévoyance, assurance vieillesse	CIPAV	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20175012 /
Retraite, prévoyance, assurance vieillesse	CIPAV	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20181783 /
Retraite, prévoyance, assurance vieillesse	CIPAV	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20181113 /
Retraite, prévoyance, assurance vieillesse	CIPAV	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20180041 /
Retraite, prévoyance, assurance vieillesse	CIPAV	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20175596 /
Indemnités journalières de maladie	CPAM Dordogne	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20172598 /
Procès verbaux de jurys d'examen	Arts et métiers de Metz	Défavorable/Délibération + Favorable/Sauf vie privée	http://cada.data.gouv.fr/20170175 /
Mésange, Mélèze, Omphale 2010 et Destinie 2	INSEE	Irrecevable/Diffusion publique + Favorable + Favorable/Sauf préparatoire	http://cada.data.gouv.fr/20180275 /
Saphir, mésange, opale	Ministère de l'économie et des finances	Favorable +Irrecevable/Diffusion publique + Favorable/Sauf préparatoire	http://cada.data.gouv.fr/20180276 /
Myriade	CNAF	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20150905 /
Taxe d'habitation	DGFIP	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20175936 /
Impôt sur le revenu	DGFIP	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20144578 /
Indemnité Spéciale d'Éloignement	DGFIP	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20163839 /
Indemnité Spéciale d'Éloignement	Ministère de l'intérieur	Favorable	http://cada.data.gouv.fr/20163835 /
Arbre d'aide à la décision commun entre SAMU et sapeurs-pompiers Paris	Préfecture de Police de Paris	Défavorable	http://cada.data.gouv.fr/20172357 /