



UNE INJUSTICE CODÉE

SURVEILLANCE ET DISCRIMINATION
AU CŒUR DE L'ÉTAT-PROVIDENCE AUTOMATISÉ DANOIS

Amnesty International est un mouvement rassemblant 10 millions de personnes qui fait appel à l'humanité en chacun et chacune de nous et milite pour que nous puissions toutes et tous jouir de nos droits humains. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les dirigeants et dirigeantes tiennent leurs promesses, respectent le droit international et sont tenus de rendre des comptes. Indépendante de tout gouvernement, de toute idéologie politique, de tout intérêt économique et de toute religion, Amnesty International est essentiellement financée par ses membres et des dons de particuliers. Nous avons la conviction qu'agir avec solidarité et compassion aux côtés de personnes du monde entier peut rendre nos sociétés meilleures.

© Amnesty International 2024

Sauf mention contraire, le contenu de ce document est sous licence Creative Commons (Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site :

www.amnesty.org/fr/

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

L'édition originale en langue anglaise de ce document a été publiée en 2024

par Amnesty International Ltd, Peter Benenson House,
1 Easton Street,
Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni.

Index : EUR 18/8738/2024

L'édition originale a été publiée en anglais

amnesty.org



Illustration de couverture : © Ard Su

AMNESTY
INTERNATIONAL



SYNTHÈSE

Le Danemark est reconnu pour son système d'État-providence assurant une bonne protection sociale à ses habitant.e.s. Il consacre d'ailleurs 26 % de son PIB aux prestations sociales. La numérisation s'accéléralant, ce pays s'est imposé comme un modèle d'État-providence numérique et est souvent perçu comme pionnier en Europe dans ce domaine. La transition numérique vers cet État-providence de nouvelle génération s'inscrit dans le cadre de la politique du gouvernement visant à rationaliser les tâches administratives et à faire en sorte que les services publics, et notamment les prestations sociales, soient assurés avec davantage d'efficacité.

Dans les faits, cependant, cette transition se traduit aujourd'hui pour les bénéficiaires de ces prestations par un certain nombre de menaces et de violations de leurs droits fondamentaux.

Le présent rapport s'appuie sur les conclusions des travaux de recherche menés au Danemark par Amnesty International sur le système national de protection sociale. Il s'intéresse notamment aux algorithmes de lutte contre la fraude utilisés par les autorités pour contrôler le versement des prestations sociales, qui est réalisé par un organisme public, Udbetaling Danmark (UDK) et une société privée, Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), mandatée par le gouvernement danois pour gérer les prestations au nom d'UDK.

UDK a été mis en place en 2012 par le gouvernement danois aux termes de la Loi relative à Udbetaling Danmark. Cet organisme est destiné à centraliser le versement des prestations gérées dans le cadre du système de protection sociale par les municipalités (allocations familiales, retraites, aides au logement, chômage, congés maternité et maladie, etc.). UDK et ATP ont établi un Service commun des données chargé d'élaborer des algorithmes de détection des fraudes et dont la mission est censée être de repérer les demandes d'allocations douteuses et d'enquêter sur celles-ci, en collaboration avec des sociétés privées. Ce service met en relation ou regroupe les données personnelles de millions d'habitant.e.s du Danemark, qu'il va chercher dans des bases de données publiques contenant des informations sur les bénéficiaires de prestations et les membres de leur famille ou de leur foyer. Ces informations portent entre autres sur le lieu de résidence, les déménagements, la citoyenneté, le lieu de naissance, la situation et les liens familiaux, les conditions de logement, l'emploi, les revenus, la situation fiscale, la santé ou encore le niveau d'études. UDK se sert pour traiter ces données de modèles de profilage, qui analysent la personnalité, les comportements, les intérêts et les habitudes des individus pour faire des prévisions ou prendre des décisions les concernant. L'organisme cherche ainsi à repérer les personnes susceptibles de présenter un risque accru de fraude aux prestations sociales et à les signaler, pour que leurs dossiers soient examinés de plus près. Ces modèles permettent d'établir une « wonderlist » (liste de questionnement) d'individus pour qui, statistiquement, le risque de perception frauduleuse ou erronée de prestations sociales serait élevé. Selon certaines informations, UDK utilisait déjà en 2019 une soixantaine de modèles différents ayant recours à l'intelligence artificielle (IA) ou à l'apprentissage automatique (AA) pour repérer les personnes considérées comme percevant très probablement des prestations sociales de façon frauduleuse.

Bien que les technologies utilisées dans le secteur public soient généralement présentées comme objectives et impartiales, il est pratiquement impossible de garantir la neutralité d'un outil de ce type, car il reflétera obligatoirement les lois, réglementations, normes, pratiques et comportements qui ont cours dans les contextes où il est mis au point. Dans le secteur public, qui plus est lorsqu'elles servent à détecter des fraudes éventuelles, ces technologies favorisent souvent la discrimination à l'égard de certains groupes définis en fonction de l'origine, de l'appartenance ethnique, de la religion, de la situation au regard de la législation relative à l'immigration, des revenus, du genre, du handicap ou de l'âge des personnes.

Le présent rapport met en lumière les conséquences en matière de droits humains de l'utilisation par UDK et ATP d'algorithmes destinés à repérer les fraudes relatives au versement des prestations sociales. Il

s'interroge notamment sur les effets de cette utilisation sur les droits au respect de la vie privée, à la non-discrimination, à la dignité, à la protection sociale et à l'exercice de recours des personnes bénéficiaires.

Il montre en outre la manière dont ces bénéficiaires sont soumis à une surveillance de masse par le biais de méthodes aussi bien numériques que classiques. Il souligne les conséquences discriminatoires du recours par UDK et ATP à des outils algorithmiques destinés à détecter les fraudes. Les travaux de recherche d'Amnesty International montrent que ces conséquences se produisent dans un contexte structurel où les discriminations et les inégalités sont présentes au sein même des institutions de la société danoise (lois hostiles, normes, pratiques et comportements créant et encourageant une perception de certains groupes comme « autres » ou « différents »). Ces pratiques non seulement favorisent la discrimination à l'égard de groupes marginalisés, mais elles autorisent également la surveillance de masse de l'ensemble de la population.

Ce rapport met enfin en lumière la manière dont le recours de la part d'UDK et d'ATP aux technologies et à la numérisation exclut certains groupes marginalisés du système de prestations sociales, tout en y incluant dans des conditions qui les pénalisent ou contre leur gré des groupes qui ne souhaitent pas en bénéficier.

OBLIGATIONS DU DANEMARK EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS

Le Danemark est tenu, aux termes d'un certain nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits humains, de la législation et des normes de l'Union européenne et de ses propres lois et politiques, de respecter et de protéger les droits, entre autres, au respect de la vie privée et du caractère confidentiel des données, à la liberté d'expression, à l'égalité, à la non-discrimination et à la protection sociale. Il doit également assumer les responsabilités particulières qui lui incombent en matière de respect et de protection des droits fondamentaux des enfants, des femmes et des personnes LGBTI, ainsi que des personnes en situation de handicap ou âgées. Il est en outre tenu de garantir la transparence, l'obligation de rendre des comptes et le droit à des recours. Les entreprises ont pour leur part la responsabilité de respecter les droits humains dans toutes leurs activités, les États ayant quant à eux une obligation de protection lorsque des tiers, y compris des entreprises, portent atteinte aux droits fondamentaux sur leur territoire et/ou sous leur juridiction.

CONTRÔLE ET SURVEILLANCE DES DEMANDEURS·EUSES ET DES BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS, AINSI QUE DE LEURS PROCHES

Les travaux de recherche d'Amnesty International ont permis d'établir que les autorités danoises appliquaient des dispositions législatives portant atteinte à la vie privée pour permettre la collecte de données concernant les habitant·e·s bénéficiaires de prestations sociales et les membres de leurs foyers, sans le consentement de ces derniers, cherchant ainsi à mettre la population sous surveillance pour lutter contre les fraudes. Ces dispositions autorisent, en les codifiant, la collecte et le traitement à grande échelle par UDK et ATP des données personnelles des bénéficiaires de prestations sociales à des fins de détection des fraudes éventuelles. Dans leurs enquêtes concernant d'éventuelles fraudes, les autorités s'appuient notamment sur un certain nombre de lois relatives à la fusion des bases de données de l'administration (ainsi que sur des algorithmes de lutte contre la fraude pour analyser ces données), sur l'utilisation sans la moindre régulation des réseaux sociaux, voire, selon certaines informations, sur la géolocalisation.

Nos travaux montrent que la collecte et le regroupement d'importants volumes de données personnelles contenues dans les bases de l'administration obligent de fait les bénéficiaires de prestations à renoncer à leur droit au respect de la vie privée et à la protection des données pour pouvoir exercer leur droit à la sécurité sociale, ainsi que divers autres droits sociaux et économiques.

La collecte et le traitement d'importants volumes de données – y compris de données sensibles comportant des renseignements susceptibles d'indiquer l'origine ou l'appartenance ethnique, l'état de santé, le handicap ou l'orientation sexuelle des personnes – la centralisation ou la perméabilité des bases de données à des fins d'enquête sur des fraudes éventuelles, sans l'accord des intéressé·e·s, ainsi que le recours aux réseaux sociaux, constituent des méthodes de lutte contre les abus invasives et disproportionnées. Il est en outre

permis de douter de leur utilité. Les pouvoirs publics devraient chercher des moyens moins intrusifs pour détecter les fraudes – des moyens qui soient conformes aux exigences de nécessité et de proportionnalité définies par le droit international relatif aux droits humains.

Les personnes demandeuses ou bénéficiaires de prestations sociales sont également soumises à des formes de surveillance et de contrôle « classiques » ou « analogiques » dans le cadre de la lutte contre la fraude. Celles-ci restent en effet utilisées parallèlement à l'usage des algorithmes de détection. Elles consistent par exemple pour les municipalités à réexaminer très régulièrement l'éligibilité des bénéficiaires et à enquêter sur les affaires ou les rapports transmis par d'autres services publics (administration fiscale, police, etc.). Il peut également s'agir de signalements anonymes émanant de particuliers. La surveillance et le contrôle omniprésents exercés par la population elle-même, par les municipalités et, plus largement, par les pouvoirs publics ont des conséquences pour l'exercice par les demandeurs-euses et les bénéficiaires de leurs droits au respect de la vie privée, à la dignité humaine et à la protection sociale. Des conséquences qui viennent aggraver les violations des droits humains engendrées par les différentes formes de surveillance évoquées, qu'elles soient numériques ou analogiques.

Appliquées en association avec des méthodes de suivi numérique à la portée trop large, ces formes de contrôle analogiques aboutissent à la mise en place d'un système de surveillance pernicieux. La surveillance permanente des bénéficiaires de prestations sociales a par ailleurs un effet délétère sur la santé mentale des personnes, car elle est une source considérable de stress et d'angoisse.

DISCRIMINATION STRUCTURELLE ET RISQUE ACCRU DE DISCRIMINATION ALGORITHMIQUE

Le système de prestations sociales danois fonctionne dans un contexte plus large qui est lui-même hostile aux demandeurs-euses d'asile, aux personnes ayant obtenu le statut de réfugié au Danemark, aux migrant-e-s et aux populations racisées, et qui favorise la discrimination contre ces personnes en raison de leurs origines, de leur appartenance ethnique ou de leur religion.

L'attribution différenciée des allocations familiales non contributives aux personnes ayant obtenu le statut de réfugié au Danemark est un bon exemple de cette discrimination. Les conditions en termes de durée de résidence, excessivement longue et disproportionnée, imposées par les autorités danoises pour pouvoir toucher des allocations familiales, pénalisent de façon discriminatoire les personnes réfugiées, notamment lorsqu'elles sont originaires de Syrie, d'Afghanistan, du Liban ou d'Irak. Ces personnes ne peuvent donc pas avoir accès à des allocations familiales complètes (qui sont des prestations sociales non contributives) au même titre que les autres catégories de la population, comme l'exige pourtant le droit relatif aux droits humains. Cet état de fait influe négativement sur la capacité des parents de satisfaire les besoins les plus essentiels de leurs enfants. Cette situation est aggravée par les difficultés que rencontrent fréquemment les parents migrants ou réfugiés pour trouver du travail à leur arrivée au Danemark, en raison de la barrière de la langue, d'un manque de connaissance de la réalité locale et de l'absence de contacts dans le pays.

Les travaux de recherche d'Amnesty International montrent par ailleurs que, fondamentalement, la discrimination qui s'exprime dans les algorithmes d'UDK et ATP s'exerce dans le contexte plus large des lois structurelles, des règles, des institutions, des normes et des valeurs inégalitaires qui sont présentes au sein de la société danoise. Ces structures discriminatoires sont sous-jacentes dans la conception même des modèles algorithmiques d'UDK et ATP, ce qui se traduit par la définition et la promotion de catégories fondées sur la différence ou la notion d'« altérité ». Des lois, des réglementations, des normes ou des pratiques conçues ou mises en place au Danemark par les groupes dominants peuvent ainsi paraître neutres ou sans la moindre connotation raciste, mais avoir en réalité des conséquences discriminatoires.

Amnesty International a constaté que le recours par UDK et ATP à des algorithmes de lutte contre la fraude pour détecter les demandeurs-euses et bénéficiaires de prestations sociales susceptibles de commettre des abus risquait fort de frapper de façon disproportionnée des personnes appartenant déjà à des groupes défavorisés. Il s'agit d'individus catalogués par UDK et ATP comme « autres » au sein de la société danoise parce qu'ils ont un mode de vie ou une organisation familiale différente ou « inhabituelle », voire des « liens avec l'étranger ».

Les groupes marginalisés sont intrinsèquement considérés par les autorités danoises comme plus susceptibles de se livrer à des fraudes ou de ne pas mériter de bénéficier de prestations sociales au même titre que le reste de la population. Il existe donc un risque que les personnes qui y appartiennent soient signalées comme fraudeurs potentiels en raison de leur organisation familiale, de leur mode de vie et de

leurs « liens avec l'étranger ». Ces caractéristiques ou variables peuvent se substituer aux indicateurs d'origine ethnique, de situation au regard de la législation relative à l'immigration ou de statut économique et social. Ils peuvent ainsi être des facteurs de discrimination à l'égard des personnes concernées.

Amnesty International a constaté que les catégories fondées sur l'« altérité » ou la différence risquaient d'entraîner une discrimination directe et indirecte à l'égard des personnes à faibles revenus, des groupes racisés, des migrant-e-s, des réfugié-e-s, des minorités ethniques, des personnes en situation de handicap et des personnes âgées. Les individus appartenant à ces différentes catégories s'en trouvent pénalisés, car non seulement leur droit à bénéficier d'un traitement égal et à la non-discrimination est bafoué, mais ils risquent également de se voir refuser la jouissance de leur droit à la sécurité sociale.

ORGANISATION FAMILIALE ET MODES DE VIE « INHABITUELS »

Les modèles de détection des fraudes d'UDK et d'ATP reposent notamment sur l'identification des modes de vie ou des organisations familiales « atypiques », c'est-à-dire des relations entre individus et des lieux de résidence de nature « inhabituelle », considérés comme des indicateurs de fraude justifiant une enquête plus approfondie. Les termes « organisations atypiques » ou « inhabituelles » ne sont pas clairement définis en droit et constituent une porte ouverte aux décisions arbitraires. Pourtant, les algorithmes utilisent des informations concernant le nombre d'individus dans chaque foyer, sa composition et les signes indiquant la cohabitation de personnes non apparentées, et sont conçus pour mettre en évidence les « exceptions statistiques », c'est-à-dire les bénéficiaires dont la situation s'écarte suffisamment de la « norme ». Ces algorithmes risquent d'entraîner une discrimination à l'égard de certains groupes fondée sur les origines et l'appartenance ethnique, la classe sociale ou la situation familiale, car les modèles retenus sont ancrés dans des normes sociales qui reflètent ce que doit être un foyer ou une famille selon les critères des catégories dominantes de la société danoise. Ils ne prennent en compte ni certains facteurs contextuels tels que les inégalités qui existent au sein de cette société – inégalités de classe et liées au handicap, notamment – ni les normes ou particularismes culturels, divers et en constante évolution, qui ont cours parmi différents groupes et qui déterminent l'organisation familiale et la composition des foyers. En ne tenant pas compte de ces paramètres, on obtient des modèles qui visent de manière disproportionnée les catégories à faibles revenus, les personnes en situation de handicap, les personnes racisées, les migrant-e-s et les personnes âgées. UDK et ATP doivent par conséquent revoir leur politique de détection des fraudes en ce qui concerne l'utilisation de données relatives aux modes « inhabituels » de résidence, d'organisation familiale ou de composition des foyers.

« LIENS AVEC L'ÉTRANGER »

Amnesty International a pu constater que les modèles algorithmiques d'UDK et d'ATP ne se limitaient pas à rechercher les modes « inhabituels » de composition des foyers, mais qu'ils utilisaient également des données concernant les « liens avec l'étranger », en particulier pour les versements de retraite et les allocations familiales. UDK et ATP craignent en effet que certain-e-s bénéficiaires de prestations sociales ne vivent à l'étranger sans en avoir informé l'administration et ne profitent indûment desdites prestations. Les deux entités cherchent donc à repérer les abus en utilisant un algorithme baptisé « Modèle à l'étranger ».

Ce modèle attribue aux bénéficiaires une note concernant leurs « liens avec l'étranger », en mesurant de manière relative et pour chaque individu la « force des liens » entretenus avec tel ou tel pays. Les renseignements communiqués en réponse à une demande d'accès à l'information n'indiquent que partiellement les données sur lesquelles s'appuie ce modèle et les cas dans lesquels il a été utilisé. S'il est précisé que les « liens avec l'étranger » ne serviront pas directement à repérer les cas de fraude potentielle, le modèle est utilisé pour affiner les recherches dans le cadre des dossiers sur lesquels UDK a l'intention d'enquêter et ce paramètre sert donc bien d'indicateur. Les résultats obtenus grâce à cet algorithme sont plus précisément utilisés pour identifier les groupes de bénéficiaires considérés comme ayant des « liens moyennement et hautement étroits » avec des pays non membres de l'Espace économique européen. Ces groupes deviennent alors une cible prioritaire d'enquête pour fraude. Ces résultats représentent une mesure relative, puisque les « liens moyennement et hautement étroits » en question sont estimés par rapport à la situation des autres bénéficiaires de prestations sociales et ne constituent donc pas un critère objectif. Cela confirme bien que l'algorithme est conçu de telle manière que les bénéficiaires sont évalués par rapport à la « norme » ou au groupe dominant de la société danoise, et donc le besoin de davantage de transparence. L'algorithme et les résultats qu'il donne constituent en effet des instruments de mesure autogénérés (par opposition à un paramètre issu de travaux scientifiques et statistiquement validé par un groupe d'expert-e-s).

UDK utilise pour les besoins de cet algorithme des données recueillies par son Service commun des données concernant les lieux de résidence à l'étranger de personnes habitant au Danemark, leurs entrées et sorties du territoire, le nombre de leurs enfants, les biens immobiliers et les véhicules qu'elles possèdent dans un autre pays et les prestations sociales qu'elles perçoivent. Le recours à des critères relatifs à la nationalité ou, plus largement, aux liens des personnes avec l'étranger implique que l'on vise explicitement les individus originaires de pays non membres de l'Espace économique européen. Il s'agit par conséquent d'une discrimination directe en raison de la nationalité, de l'origine ethnique et de la situation au regard du droit de séjour, et donc d'une violation du droit à l'égalité et à la non-discrimination des personnes appartenant à des groupes racisés. Il existe également un risque d'atteinte au droit à la sécurité sociale.

Les données utilisées pour créer, former et exploiter les systèmes d'IA sont en outre fréquemment le reflet d'une discrimination ancienne sociétale, institutionnelle et systémique. L'utilisation d'algorithmes de lutte contre la fraude risque par conséquent de renforcer encore davantage les injustices dont sont victimes les groupes marginalisés, et notamment les personnes vivant dans la pauvreté. Plusieurs modèles de lutte contre la fraude s'appuient directement sur des données relatives à la rémunération et aux revenus des individus. Les documents écrits reçus par Amnesty International ne permettent pas de déterminer avec précision l'impact de la prise en compte par les algorithmes d'indicateurs de revenus ou de rémunération. Celle-ci a toutefois pour but de permettre aux systèmes de « trier » les bénéficiaires de prestations sociales selon ces critères. Elle risque donc de désavantager et de désigner explicitement pour cible les personnes à faibles revenus, ce qui est inacceptable. Plusieurs des modèles suscitent en outre de sérieuses inquiétudes quant à leur intégrité analytique, en raison aussi bien des données utilisées que du caractère autogénéré et subjectif des mesures obtenues ou de la représentativité des séries de données à partir desquelles s'effectue leur apprentissage.

Les évaluations et les audits techniques sont aujourd'hui de plus en plus utilisés pour juger les performances et l'impact des algorithmes et diagnostiquer les comportements problématiques. UDK a certes fourni une documentation écrite sur quelques-uns de ses modèles de lutte contre la fraude, mais nos demandes de données susceptibles de permettre à nos chercheurs-euses de vérifier leur équité et l'absence de tout biais ont été rejetées, ce qui dénote bien le manque de transparence qui règne au sein d'UDK, qui refuse de communiquer les informations qui permettraient d'examiner et de vérifier ses algorithmes.

EXCLUSION NUMÉRIQUE ET INCLUSION FORCÉE

Les travaux de recherche menés par Amnesty International montrent que l'automatisation et la numérisation du système de prestations sociales non seulement permettent aux pouvoirs publics d'exercer une surveillance et un contrôle des demandeurs-euses et bénéficiaires, mais qu'elles constituent également un obstacle empêchant certains groupes marginalisés, notamment les femmes hébergées dans des centres de crise et les personnes en situation de handicap, d'avoir accès aux prestations. La numérisation menace par ailleurs d'exclure certaines personnes âgées. Le système risque par conséquent de limiter les droits à la sécurité sociale et à la non-discrimination de certaines personnes.

Amnesty International a collaboré avec l'organisation LOKK (Association nationale des foyers pour femmes du Danemark), qui rassemble 46 centres d'accueil de femmes situés aux quatre coins du Danemark, afin de réaliser une enquête sur l'accessibilité du système d'UDK pour les femmes victimes de violences domestiques vivant en foyer.

Les travaux d'Amnesty International montrent que la numérisation du système de prestations sociales du Danemark s'est traduite par une inclusion de personnes handicapées dans le dispositif de UDK contre leur gré ou dans des conditions défavorables. Par « inclusion défavorable », on entend le fait d'être « contraint à être inclus dans le système dans des conditions très défavorables ». Les personnes en situation de handicap se retrouvent incluses contre leur gré ou dans des conditions défavorables, car elles n'ont pas d'autre choix que de communiquer leurs données à des tiers si elles veulent bénéficier de prestations sociales. Ceci suscite des préoccupations concernant le caractère confidentiel et la sécurité des données, du fait des risques d'utilisation frauduleuse des données personnelles de ces personnes par certain-e-s auxiliaires de vie fournis par l'État et qui y ont accès. L'accès aux systèmes ne doit donc pas être exclusivement numérique. Les pouvoirs publics doivent fournir des solutions alternatives opérationnelles, inclusives et utilisables par les personnes appartenant aux groupes les plus défavorisés et marginalisés de la société, sans discrimination, afin que toutes les catégories de la population puissent jouir du système de sécurité sociale sans compromettre leur droit au respect de la vie privée et à la protection des données.

DÉFAUT DE CONTRÔLE DE LA PART DE L'ÉTAT, DÉFAUT DE TRANSPARENCE ET RISQUES EN MATIÈRE DE RECOURS

Les recherches menées par Amnesty International ont permis d'établir que le gouvernement danois avait délégué les missions de versements des prestations sociales à la société ATP, organisme autonome créé aux termes de la Loi de 1964 relative à ATP. Elles ont également mis en lumière le manque de contrôle approprié et indépendant des pratiques d'UDK et ATP en matière de données et d'algorithmes, avec les risques de violations des droits humains que cela comporte. Les lacunes manifestes en matière de supervision dont souffre la structure UDK/ATP, ainsi que l'incapacité de l'Autorité de protection des données à diligenter des enquêtes, constituent des manquements évidents de la part du gouvernement danois à son devoir de respecter et de protéger les droits fondamentaux, en veillant à ce que le fonctionnement d'UDK, organisme public, et d'ATP, entreprise censée devoir rendre des comptes à l'État, fasse l'objet d'un réel contrôle. Amnesty International a constaté en outre que ATP ne proposait manifestement pas à son personnel de formation destinée à éviter les pratiques discriminatoires ou biaisées, ne publiait pas d'évaluations de l'impact de ses activités en termes de protection des données et ne réalisait pas d'audits adéquats de ses algorithmes de lutte contre la fraude, autant de mesures qui pourraient pourtant permettre soit de détecter soit d'atténuer les risques de préjudice potentiel liés à ses systèmes algorithmiques. Amnesty International a par ailleurs constaté que ATP ne procédait à aucun examen de diligence requise destiné à vérifier la conformité avec les normes internationales relatives aux droits humains afin de repérer, d'atténuer et de prévenir les effets délétères du système de prestations sociales d'UDK et ATP, et que l'entreprise manquait donc à son devoir de respecter les droits fondamentaux.

Concernant la possibilité pour les personnes concernées d'accéder à des recours, Amnesty International a mis en évidence deux types de risques susceptibles de priver celles-ci de ce droit essentiel. Les premiers sont liés au manque de transparence et d'avertissement clair de la part d'UDK et ATP dans l'usage que ces deux entités font d'algorithmes de lutte contre la fraude pour signaler les personnes qui doivent faire l'objet d'investigations plus poussées pour de possibles abus. Les seconds découlent de l'absence de dispositions, dans la Loi sur la fonction publique, obligeant les pouvoirs publics à informer une personne que le contentieux dont elle fait l'objet est le résultat de l'utilisation d'un algorithme. Une personne signalée pour une fraude potentielle par les algorithmes d'UDK et ATP n'est donc pas consciente qu'une procédure automatique a été engagée la concernant et, par conséquent, elle ne peut pas contester efficacement les décisions prises par ces deux entités.

FUTURES OBLIGATIONS AU TITRE DE LA LOI DE L'UNION EUROPÉENNE SUR L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Amnesty International estime que les éléments recueillis lors de cette enquête montrent que les modèles algorithmiques utilisés par UDK et ATP devraient également tomber sous le coup de l'interdiction de toute notation sociale faite par l'article 5(1)(c) de la Loi sur l'intelligence artificielle, et par conséquent que le système dans son ensemble devrait être banni. Amnesty International considère que ce système constitue un algorithme de notation sociale dans la mesure où il attribue explicitement un ensemble d'appréciations chiffrées, qui représentent des « scores sociaux », puisqu'ils concernent la fiabilité de la personne intéressée (la probabilité qu'elle se livre à une fraude). Le système continue d'évaluer et de classer les gens en fonction de données concernant leur comportement social ou leurs caractéristiques personnelles, ce qui n'a rien à voir avec l'objectif pour lequel les données sont recueillies et qui les expose à un traitement en leur défaveur (un signalement en vue d'une enquête pour fraude).

À moins que UDK et ATP produisent des éléments suffisants pour prouver le contraire, Amnesty International estime que le système dans sa configuration actuelle devrait être mis en veille jusqu'à ce que les deux entités aient fait la démonstration de manière concluante que leurs pratiques ne constituent pas une forme de notation sociale.

Amnesty International a écrit à UDK et à ATP, en leur expliquant en détail pourquoi elle pensait que leurs modèles de lutte contre la fraude constituaient un système de notation sociale tel que visé par la Loi de l'Union européenne sur l'intelligence artificielle, et en les invitant à répondre à son courrier. Elle leur a également demandé de fournir, s'ils considéraient que leurs modèles ne relevaient pas de la définition d'un système de notation sociale, des explications et des éléments démontrant de façon satisfaisante le bien-

fondé de leur point de vue. Dans sa réponse aux allégations contenues dans notre rapport, UDK a assuré que ses pratiques algorithmiques ne constituaient pas une notation sociale aux termes de l'article 5 de la Loi de l'Union européenne sur l'intelligence artificielle, dans la mesure où, d'une part, les contrôles effectués avaient une finalité clairement définie, étaient proportionnés et étaient destinés à garantir le versement légitime des prestations sociales et, d'autre part, ses mécanismes de lutte contre la fraude étaient conformes aux lois communautaires et nationales en vigueur. Ni UDK ni ATP n'a fourni à Amnesty International de preuves détaillées ni d'évaluations indépendantes indiquant que leurs pratiques algorithmiques ne constituaient pas un système de notation sociale aux termes de l'article 5 de la Loi de l'Union européenne sur l'intelligence artificielle. Ils n'ont pas non plus apporté la preuve que leurs pratiques étaient nécessaires et proportionnées.

L'interprétation exacte de l'article 5, et notamment de l'interdiction de toute notation sociale, sera précisée dans les lignes directrices que doit publier la Commission européenne concernant la nature exacte des pratiques interdites aux termes de celui-ci. La Commission européenne devrait clairement indiquer que les algorithmes de notation des risques qui ont des conséquences discriminatoires pour les personnes concernées, tels que l'algorithme de lutte contre la fraude d'UDK, sont prohibés aux termes de la nouvelle Loi.

Les systèmes algorithmiques employés par UDK et ATP pour détecter les éventuelles fraudes aux prestations sociales considérés, après évaluation, comme ne constituant pas une forme de notation sociale, quels qu'ils soient, sont quant à eux classés parmi les systèmes à haut risque aux termes de la Loi de l'Union européenne sur l'intelligence artificielle (2024), entrée en vigueur le 1^{er} août 2024. Aux termes de l'annexe III de cette Loi, sont considérés comme des systèmes à haut risque les « systèmes d'IA destinés à être utilisés par les autorités publiques ou en leur nom pour évaluer l'éligibilité des personnes physiques aux prestations et services d'aide sociale essentiels ». Les autorités danoises sont par conséquent tenues, au strict minimum, de faire en sorte que les systèmes de détection des fraudes mis en œuvre par UDK et ATP soient conformes aux exigences en matière de gestion des risques et de transparence, ainsi qu'aux autres obligations des fournisseurs et des dépoteurs prévues par la Loi de l'Union européenne sur l'intelligence artificielle. Les dispositions sur les systèmes à haut risque indiquées ci-dessus ne s'appliqueront qu'à partir du 2 août 2030. Amnesty International recommande néanmoins aux autorités danoises de faire en sorte qu'elles soient adoptées le plus tôt possible, pour une meilleure transparence du recours à ces systèmes.

RÉPONSES DES AUTORITÉS ET DES ENTITÉS CONCERNÉES

Amnesty International a communiqué les conclusions de ses recherches à UDK et ATP le 17 octobre 2024 et au ministère de l'Emploi (STAR, Agence danoise pour le marché du travail et le recrutement) le 18 octobre 2024. Elle leur a demandé de répondre par écrit aux allégations spécifiques exposées dans son rapport, avant que celui-ci ne soit publié. UDK a répondu aux allégations contenues dans notre rapport le 30 octobre et le 1^{er} novembre 2024. Le ministère de l'Emploi a fait de même le 1^{er} novembre 2024. Amnesty International a également écrit le 23 octobre 2024 à la société NNIT, mentionnée dans son rapport, en lui demandant de répondre à une série de questions. NNIT a répondu le 1^{er} novembre 2024. La teneur de ces réponses est précisée dans les passages concernés de notre rapport.

Les autorités danoises ont réfuté, dans leurs réponses, les conclusions de notre rapport. La teneur de ces réponses est précisée dans les passages concernés de notre rapport.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Ces recherches s'inspirent de travaux déjà publiés par Amnesty International, dont : *Xenophobic Machines: Discrimination through Unregulated Use of Algorithms in the Dutch Childcare Benefits Scandal* (2021), *Pris au piège de l'automatisation. Pauvreté et discrimination dans l'État-providence en Serbie* (2023) et *Use of Entity Resolution in India: Shining a Light on How New Forms of Automation Can Deny People Access to Welfare* (2024).

AUX AUTORITÉS DANOISES :

- Faire en sorte que UDK et ATP abandonnent l'usage d'algorithmes pour évaluer et classer les individus en fonction de données concernant leur comportement social, certaines caractéristiques personnelles sensibles ou d'éléments en tenant lieu – usage qui se traduit par des violations des droits humains.
- Mettre en veille le système dans sa configuration actuelle jusqu'à ce que soient fournis des éléments permettant de réaliser une évaluation complète et concluante de celui-ci et de la pertinence le concernant de l'interdiction de la notation sociale par la Loi de l'Union européenne sur l'intelligence artificielle.
- Veiller à ce que la Loi de l'Union européenne sur l'intelligence artificielle soit appliquée au niveau national, dès que possible et au plus tard dans les délais stipulés, rigoureusement et dans le respect des droits fondamentaux, aux termes d'une interprétation stricte, effective et fondée sur la Charte, de ce qui constitue une technologie prohibée ou à risque selon ladite Loi, en appliquant notamment les dispositions des articles 9, 10, 11, 13, 26, 27, 85, 86, et 87 pour gérer les menaces que peuvent constituer les systèmes à haut risque pour les droits fondamentaux et améliorer la transparence dans la mise en œuvre de ces systèmes.

AU MINISTÈRE DANOIS DE L'EMPLOI ET À UDK :

- Interdire clairement, sans ambiguïté et de façon juridiquement contraignante l'utilisation des données liées à la nationalité, aux « liens avec l'étranger » ou à l'appartenance ethnique (ou de données de substitution) dans le système de notation des risques destiné à la lutte contre la fraude.
- Revoir et modifier les normes, politiques et lois relatives à UDK et ATP, qui codifient la détermination des risques dans le cadre des algorithmes de lutte contre la fraude mis en œuvre par ces deux structures et qui pourraient avoir pour effet de perpétuer la discrimination en raison des revenus, des origines ethniques, de la religion, du statut au regard de la législation relative à l'immigration, du genre, du handicap ou de l'âge. Veiller à ce que ces normes, politiques et lois soient conformes aux normes internationales relatives aux droits humains.
- Veiller à ce que UDK et ATP renoncent à la pratique de la collecte, du traitement et de l'exploitation à grande échelle des données concernant la population à des fins de lutte contre la fraude, ainsi qu'à l'utilisation des réseaux sociaux.
- Faire en sorte que UDK et ATP soient totalement transparents et fournissent aux personnes des informations sérieuses sur la logique qui préside aux décisions, sur l'importance de celles-ci et sur leurs conséquences attendues, même lorsque le processus de prise de décisions n'est pas entièrement automatisé et quel que soit le niveau d'implication humaine dans celui-ci.
- Veiller à ce que UDK, ATP et les municipalités informent de façon claire, compréhensible et détaillée les demandeurs-euses et bénéficiaires de prestations sociales concernés qu'ils/elles ont été signalé-e-s par un algorithme comme devant faire l'objet d'investigations pour d'éventuelles irrégularités.
- Veiller à ce que UDK et ATP publient des informations claires concernant les éléments relatifs à la lutte contre la fraude qu'ils utilisent pour évaluer les risques de fraude et d'erreur (publication régulière de rapports et de statistiques clés, notamment), concernant la manière dont fonctionnent les modèles de lutte contre la fraude et concernant les évaluations de performance et d'absence ou de présence de biais réalisées, ainsi que les évaluations de l'impact sur les droits humains et la protection des données effectuées avant la mise en service et pendant l'exploitation des systèmes de lutte contre la fraude, notamment lors du traitement des données par ces derniers.
- Veiller à ce que UDK, ATP et les municipalités réalisent des évaluations indépendantes de l'impact du système d'UDK sur les droits humains et la protection des données. Ces évaluations d'impact doivent notamment comporter, au strict minimum, une analyse des effets discriminatoires de l'usage des algorithmes de lutte contre la fraude sur les groupes marginalisés, notamment les catégories de la population à faibles revenus, les groupes racisés, y compris les migrant-e-s et les personnes ayant obtenu le statut de réfugié au Danemark, les minorités ethniques, les personnes en situation de handicap et les personnes âgées.

- Veiller à ce que UDK, ATP et les municipalités dispensent aux personnes en charge des dossiers une formation complémentaire et renforcent les capacités le cas échéant pour pouvoir traiter et éviter les problèmes liés aux effets discriminatoires, tel que le biais d'automatisation.
- Veiller à ce que UDK prenne des mesures pour en finir avec l'exclusion des femmes vivant dans des centres de crise et des personnes âgées ou handicapées provoquée par la numérisation du système de prestations sociales de l'organisme, en faisant en sorte que ledit système soit concrètement accessible dans sa totalité via des moyens autres que numériques par des catégories de la population qui ne peuvent pas se servir des outils technologiques nécessaires.
- Veiller à ce que UDK et ATP fournissent aux demandeurs-euses d'aide sociale des informations claires et accessibles sur les modalités de prise de décisions les concernant et les possibilités d'appel. Veiller le cas échéant à ce que les demandeurs-euses bénéficient d'un soutien pour faire appel, notamment d'un soutien juridique ou financier.
- Exiger des entreprises qui développent des produits d'IA qu'elles appliquent dûment la diligence requise en matière de droits humains afin de mettre en évidence les atteintes avérées ou potentielles aux droits humains susceptibles d'apparaître au niveau de n'importe quel maillon de la chaîne d'approvisionnement ou à tout moment du cycle de vie du produit, conformément aux Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

AU PARLEMENT DANOIS :

- Revoir et modifier l'article 2(1)(7) du décret d'application de la Loi sur les prestations en faveur des enfants et des jeunes (LBK n° 724 en date du 25/05/2022) et l'article 5(a) du décret d'application de la Loi sur les allocations familiales et le versement anticipé de la pension alimentaire (LBK n° 63 en date du 21/01/2019) pour en supprimer les conditions exigeant une durée de résidence excessivement longue, qui limitent l'accès aux allocations familiales des personnes ayant obtenu le statut de réfugié au Danemark.
- Revoir et modifier la Loi danoise sur la fonction publique, pour y faire figurer des dispositions sur la prise de décisions automatisée garantissant que les demandeurs-euses de prestations sociales pourront exercer leur droit à un recours effectif.
- Adopter des dispositions juridiques mettant en place une autorité publique indépendante chargée de superviser UDK et ATP et de surveiller la manière dont ces entités se servent de leurs systèmes d'IA, dans le souci de renforcer les mécanismes d'obligation de rendre des comptes et la protection des droits fondamentaux. L'autorité indépendante ainsi créée devra pouvoir superviser les activités d'UDK et d'ATP conformément aux termes de l'article 70 de la Loi de l'Union européenne sur l'intelligence artificielle.

À L'AUTORITÉ DE PROTECTION DES DONNÉES :

- Exercer les pouvoirs de supervision dont elle est dotée aux termes de l'article 29 de la Loi danoise sur la protection des données et de l'article 58 du Règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données pour demander à UDK, à ATP et aux municipalités de fournir des informations sur leurs pratiques en matière de données et toutes les évaluations qu'ils ont pu réaliser de l'impact de ces pratiques sur la protection des données.
- Veiller à ce que UDK, ATP et les municipalités respectent toutes les dispositions pertinentes de la Loi danoise sur la protection des données et du Règlement européen, et notamment des articles 5 et 6 concernant le traitement des données.

AUX MUNICIPALITÉS :

- Dispenser aux personnes en charge des dossiers une formation complémentaire et renforcer les capacités pour qu'elles puissent traiter et éviter les problèmes tels que le biais d'automatisation, la discrimination et les atteintes à la dignité et à la vie privée des bénéficiaires de prestations sociales dans le cadre de l'examen de leur éligibilité.

- Réaliser des évaluations indépendantes de l'impact sur les droits humains et la protection des données de leurs méthodes d'investigation des fraudes. Ces évaluations d'impact doivent notamment comporter, au strict minimum, une analyse des effets discriminatoires des algorithmes de lutte contre la fraude sur les groupes marginalisés, notamment les catégories de la population à faibles revenus, les groupes racisés et les personnes en situation de handicap.
- Veiller à ce que les personnes qui demandent une aide sociale reçoivent des informations claires et accessibles sur les modalités de prise de décision et les possibilités d'appel, et, le cas échéant, faire en sorte qu'elles soient soutenues, notamment juridiquement et financièrement, si elles souhaitent former un recours.

À LA COMMISSION EUROPÉENNE :

- Veiller à ce que les lignes directrices qui doivent être publiées par la Commission concernant la mise en œuvre concrète des dispositions relatives aux pratiques interdites de la Loi sur l'intelligence artificielle en précisent bien les contours juridiques et traitent de la notation sociale assistée par l'intelligence artificielle dans l'ensemble de l'Union européenne, et notamment des systèmes discriminatoires de profilage des risques et de détection des fraudes employés dans le cadre de la protection sociale.

À ATP :

- Prendre de toute urgence des mesures pour faire en sorte de ne pas provoquer ni favoriser des atteintes aux droits humains dans le cadre de ses activités au sein du système piloté par UDK, et pour remédier à de telles atteintes quand elles se produisent, y compris, le cas échéant, en coopérant à la résolution des problèmes constatés.
- Apporter la preuve que les collaborateurs-trices chargés des dossiers travaillant dans les services de lutte contre la fraude disposent bien des compétences et des pouvoirs nécessaires pour intervenir dans les procédures d'investigation des abus potentiels et de prise de décisions lorsqu'un individu est identifié comme devant faire l'objet d'une enquête par les algorithmes d'UDK et d'ATP.
- Dispenser aux personnes en charge des dossiers une formation complémentaire et renforcer les capacités le cas échéant pour qu'elles puissent traiter et éviter les problèmes tels que le biais d'automatisation et la discrimination.
- Faire preuve de la diligence nécessaire en matière de droits humains, de façon volontariste et continue, tout au long du cycle de vie des technologies algorithmiques, avant et après le déploiement et la mise en œuvre de nouveaux systèmes, afin que les risques puissent être identifiés dès la phase de développement et que les atteintes aux droits humains et les autres préjudices puissent être gérés dès la mise en œuvre de ces technologies.
- Rendre publiques les mesures prises par l'entreprise pour détecter, prévenir et atténuer les atteintes aux droits humains et les menaces pour ceux-ci susceptibles de résulter de ses activités, notamment dans le cadre de sa collaboration et de ses relations commerciales avec UDK.

**AMNESTY INTERNATIONAL
EST UN MOUVEMENT
MONDIAL
DE DÉFENSE DES DROITS
HUMAINS.
LORSQU'UNE INJUSTICE
TOUCHE
UNE PERSONNE, NOUS
SOMMES TOUS ET TOUTES
CONCERNÉ·E·S.**

NOUS CONTACTER



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

PRENDRE PART À LA CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

UNE INJUSTICE CODÉE

SURVEILLANCE ET DISCRIMINATION AU CŒUR DE L'ÉTAT-PROVIDENCE AUTOMATISÉ DANOIS

Ce rapport porte sur l'utilisation d'algorithmes de lutte contre la fraude assistés par l'intelligence artificielle dans le cadre du système de protection sociale danois. Baptisé Udbetaling Danmark (UDK), ce système porte atteinte aux droits fondamentaux en raison de l'utilisation qu'il fait de formes analogues et numériques de surveillance pour détecter les éventuelles fraudes aux prestations sociales. Les formes analogues de surveillance comportent entre autres les contrôles exercés par les particuliers, les municipalités et, plus largement, les pouvoirs publics, tandis que les formes numériques désignent notamment les algorithmes de lutte contre la fraude destinés à signaler les personnes qui devraient faire l'objet d'investigations plus poussées. Cette surveillance omniprésente porte atteinte aux droits des bénéficiaires au respect de la vie privée, à la dignité et à la protection sociale.

Pour repérer les personnes et les groupes susceptibles de se livrer à des abus, les algorithmes utilisés par UDK s'appuient sur des informations portant entre autres sur la taille des foyers, leur composition ou une possible cohabitation entre individus non apparentés, cherchant ainsi à détecter celles et ceux dont le mode de vie n'est pas conforme à la « norme ». Ces caractéristiques ou variables peuvent se substituer aux indicateurs d'origine ethnique, de situation au regard de la législation sur l'immigration ou de statut économique et social.

La numérisation du système de prestations sociales est elle-même source de discrimination. En effet, pour certains groupes marginalisés, tels que les femmes vivant dans des foyers d'accueil ou certaines personnes en situation de handicap, il est impossible d'avoir accès sans aide à des services numériques. La numérisation risque donc de porter atteinte à leur droit de bénéficier d'une protection sociale en raison de leur genre ou de leur handicap.