

Ficher 1,3 milliard de personnes

Le projet d'identifiant unique en Inde

par Samuel Durand

Le plus grand système d'identification biométrique au monde, Aadhar, recense la quasi-totalité des habitants de l'Inde. Les domaines d'application de ce programme sont tellement nombreux qu'il représente de multiples dangers pour les libertés publiques.

Des trois éléments qui forment un État selon sa définition canonique – ses institutions, son territoire, sa population – le dernier est, selon M. Foucault¹, le plus difficile à contrôler. Historiquement, le contrôle de ces populations s'est effectué par différents dispositifs de pouvoir, que ce soit à l'échelle restreinte de sous-groupes comme les criminels, les pauvres, les patients des hôpitaux, etc., à l'échelle nationale par des activités de police systématique, ou encore par la mise en place progressive au XX^e siècle de dispositifs d'identification des personnes associés à des fichiers centraux, comme celui des cartes d'identité ou des identifiants nationaux². Avec l'informatique, une nouvelle configuration de ces dispositifs s'annonce, aujourd'hui en plein développement, mais encore mal connue.

Typiquement, ces dispositifs numériques comportent trois éléments : un numéro d'identification (en France il s'agit du Numéro d'Inscription au Registre des

¹ Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, 2004^e éd., Hautes études (Paris: Seuil / Gallimard, 1978), 119-38.

² About Ilse et Vincent Denis, *Histoire de l'identification des personnes*, Repères (Paris: La Découverte, 2010).

personnes physiques, le NIR, plus connu sous le nom de numéro de Sécurité Sociale) ; un individu qu'il désigne et auquel il est relié par différentes méthodes d'identification allant de la simple assignation à la biométrie ; enfin un fichier qui relie, via leurs numéros, les individus à toute une série de caractéristiques, depuis leur nom jusqu'à leur casier judiciaire en passant éventuellement par leurs achats, leurs déplacements géographiques, les personnes qu'ils fréquentent, leurs opinions religieuses et politiques, leurs appartenances de classe, de caste, de communauté. Ces dispositifs sont aujourd'hui nourris par le développement du big data.

Nous nous penchons ici sur l'un de ces dispositifs, en train de s'installer, à grande échelle puisqu'il a quasiment entièrement couvert une population particulièrement vaste : celle de l'Inde, qui compte aujourd'hui environ 1,3 milliard de personnes. Le nom – trouvé par un publicitaire – donné à ce dispositif en Inde est à l'image de cette ambition multiforme : « fondation » (*Aadhaar* en hindi).

Prenant ce terme à la lettre, nous formons l'hypothèse selon laquelle ce dispositif permettrait d'opérer une triple refondation de l'État indien. Tout d'abord, dans le domaine économique, il doit permettre de réduire les coûts d'identification des personnes pour les entreprises et pour l'État. Dans ce sens, il se présente comme un bien public, une infrastructure fournie par la puissance publique et qui, à l'image des autoroutes ou d'Internet, permet de construire à partir de là nombre d'innovations économiques. C'est aussi une façon de valoriser la population au sens des mercantilistes (comme source de richesse pour une nation), d'en faire un élément essentiel de la croissance économique du pays et donc de la force de l'État. Enfin, ce dispositif d'identification des personnes, qui vise à désigner chacune par un identifiant unique (*Unique ID* ou tout simplement *UID*) dans tous les domaines, autoriserait une surveillance généralisée de la population, dans une optique plus étatiste, nationaliste et autoritaire. L'ensemble pourrait être lu comme un nouveau chapitre de « l'anatomie politique » suggérée par M. Foucault³ : après les pratiques pénales qu'il a étudiées, les pratiques digitales.

Cette note de recherche présente brièvement quelques éléments du projet (I), de sa mise en œuvre (II), enfin une ébauche de ses premiers résultats (III).

³ Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Nrf (Paris: Gallimard, 1975), 37.

Le plan

Le projet initial a une double origine : les milieux économiques, en particulier ceux des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et l'État, notamment son aile financière. Un personnage central dans cette histoire est Nandan Nilekani. En 2009, après de longues négociations, il est intronisé premier directeur de l'agence chargée de la mise en place de projet, *l'Unique ID Authority of India* (UIDAI), avec rang de ministre. Dans le projet de loi de 2010, qui vise à donner une base légale au programme, le chapitre concernant l'agence est entièrement structuré autour de sa personne.

Aujourd'hui, N. Nilekani est surtout cité dans la presse pour avoir réalisé *aadhaar*, et parce qu'il fait partie des hommes les plus riches et les plus influents en Inde, voire dans le monde. Au moment du lancement du projet, en 2009, il vient surtout pendant cinq ans (2002-07) de présider aux destinées d'Infosys, une entreprise de conseil en stratégie informatique qui connaît alors une croissance moyenne de 40 % par an, pour atteindre 3 milliards de dollars de chiffre d'affaire juste avant la crise.

Pour les TIC, au premier rang desquelles Internet, identifier les utilisateurs est un enjeu crucial. Par exemple, les vendeurs en ligne peuvent connaître le comportement de leurs clients grâce aux identificateurs permanents, dont le nom est euphémisé en « *cookies* ». Ceux-ci ont aussi permis l'essor de la publicité en ligne, une source de revenus essentielle pour les sites web.

Ces traits propres aux systèmes informatiques en général ont commencé à avoir une ébauche de traduction en Inde hors Internet, comme le montrent des documents issus du monde de la technologie financière indienne, notamment *l'Indian Software Product Industry Roundtable* (ISPIRT). Celle-ci explique notamment les bénéfices de « la pile indienne » (*India Stack*), autrement dit l'empilement, à partir de l'identification biométrique des personnes, de quatre innovations technico-financières :

1) *Presenceless layer* : il s'agit du niveau d'*aadhaar* proprement dit : la personne est identifiée à coup sûr à partir de son numéro, ce qui permet en quelque sorte sa dématérialisation dans la suite du processus. Pour être parfaitement exact, la personne doit être présente pour initier le processus, en se prêtant à *l'aadhaar-based biometric authentication* (ABBA), où elle laisse prendre ses empreintes digitales et la photo de ses iris. On garantit ainsi l'identité du client que le marchand a en face de lui, ou encore

en anglais le *know-your-customer* (KYC). Une fois le KYC obtenu, la présence du client devient facultative, d'où le terme de *presence-less layer*.

2) *Paperless layer* : cette couche comprend une version numérisée de documents personnels, comme des attestations de domicile ou tout document que le client souhaite y déposer ; elle facilite leur mise à disposition de tiers.

3) *Cashless layer* : cette couche correspond à l'interface de paiement unifiée (*Unified payment interface*, UPI), une innovation économique et administrative majeure, impossible sans UID (*unique ID* ou identifiant unique). Ce système procurerait la souplesse (universalité, fiabilité, instantanéité) des transactions en numéraires, mais serait fourni par des institutions financières qui récupérerait ainsi au passage une quantité considérable de flux financiers (l'essentiel des transactions en Inde continue aujourd'hui à se faire en liquide, c'est-à-dire sans elles).

4) *Consent layer* : cet étage suggère la possibilité d'obtenir le consentement implicite des personnes pour toute une série d'actions.

En résumé, l'identification informatique des personnes peut s'analyser du point de vue des entreprises comme un investissement public massif, un bien public au sens économique du terme : un bien qu'il reviendrait très cher de produire individuellement et qui peut profiter à un grand nombre d'acteurs, ce qui justifie économiquement sa production par la puissance publique.

Mais, né dans le secteur économique des TIC, *aadhaar* est aussi poussé par l'État, sans qui rien n'aurait pu se faire. Pour comprendre les objectifs que poursuit l'État en promouvant *aadhaar*, il faut se replacer dans le contexte politique indien en général. Depuis les années 1990, on assiste au délitement progressif du système congressiste, alors que trois nouvelles forces montent en puissance : les basses castes, les partis régionaux et les nationalistes⁴. De 2004 à 2014, le Congrès parvient à exercer le pouvoir à la tête d'une coalition regroupant des membres de la première et la deuxième de ces trois forces, l'*United Progressive Alliance* (UPA), reléguant la troisième dans l'opposition. Un enjeu électoral important, en 2004 comme en 2009, réside dans le niveau de redistribution au profit des basses castes, qui représentent la grosse majorité de la population, tandis que les milieux économiques et les nationalistes y sont plutôt opposés. La plate-forme électorale de l'UPA est elle-même partagée entre une volonté de modernisation économique, dont l'origine peut être tracée jusqu'au gouvernement

⁴ Christophe Jaffrelot, éd., *L'Inde contemporaine: de 1990 à aujourd'hui*, Pluriel (Paris: Fayard, 2014).

de Narasimha Rao qui a promu l'insertion de l'Inde dans la mondialisation, et ce souci de redistribution envers les classes défavorisées.

Ce dernier conduit le gouvernement UPA, dirigé par Manmohan Singh (ancien ministre des Finances de N. Rao), à promulguer plusieurs lois sociales, dont la garantie de 100 jours de salaire minimum à chaque famille rurale (*national rural employment guarantee*, NREG, 2005). Avec d'autres politiques sociales comme les retraites ou la fourniture de gaz à des tarifs subventionnés, ces politiques s'attirent des milieux économiques la critique de coûter cher au budget de l'État.

Une autre critique, consensuelle cette fois-ci, des politiques sociales, réside dans leur taux de fuite élevé, c'est-à-dire dans la faible proportion des crédits publics qui atteignent leurs bénéficiaires légitimes en raison des fuites (*leakages*) qui ont lieu au profit des intermédiaires (*middlemen*) présents à différents stades du système public de distribution (*public distribution system*, PDS), du moins au début de la période qui nous intéresse. Une ébauche de réponse à ces problèmes est esquissée par l'idée de remplacer le PDS par des transferts directs en espèces ciblant les bénéficiaires, et qui s'appuierait précisément sur *aadhaar* pour identifier les personnes, et transférer les sommes correspondantes à l'aide sur leur compte bancaire, passant ainsi d'une aide en nature à une aide en espèces. Ainsi, l'État voit dans *aadhaar* une potentielle source d'économies budgétaires importantes.

Comment identifier biométriquement 1,3 milliard de personnes ?

Une fois l'UIDAI créée, la mise en œuvre du programme a requis d'enregistrer un maximum de personnes, idéalement le 1,3 milliard de la population. Pour ce faire, différents types de problèmes ont dû être surmontés. Le premier d'entre eux, ce sont des questions techniques. Elles ont été abondamment soulevées par les opposants au projet, mais ne constituent qu'une critique d'ordre interne à celui-ci, car ses défenseurs peuvent toujours arguer – et ne manquent pas de le faire – que des dysfonctionnements ponctuels, remédiables à plus ou moins long terme ou par diverses procédures dégradées ne remettent pas en cause le bien-fondé du projet. Néanmoins, pour bien comprendre le dispositif, il faut rentrer un peu dans cette technique.

Ces questions interviennent aux deux stades de la mobilisation du dispositif : lors de l'identification initiale, quand la personne enregistre ses données biométriques (ses 10 empreintes digitales et ses 2 iris), son nom, sa date de naissance, son adresse, et facultativement son numéro de téléphone et son email, et reçoit en échange de tout cela un numéro ; quand la personne a besoin de prouver son identité et qu'elle réalise une ABBA en donnant ce numéro et ses données biométriques, l'UIDAI consultée par internet répondant alors automatiquement « oui » ou « non » en ce qui concerne la concordance de ces deux éléments, ce qui en cas de succès est censé garantir l'identification de la personne, et en cas d'échec qu'elle n'est pas celle qu'elle prétend.

Le premier problème technique est celui de la singularisation (*de-duplication*) des personnes, c'est-à-dire la capacité à ne pas confondre deux personnes. A cette fin, l'UIDAI met en place plusieurs comités de réflexion et prend des mois pour se décider.⁵ Le choix de la biométrie est fait car c'est le système qui apparaît le plus fiable. Tout d'abord, les empreintes digitales sont reprises des méthodes d'identifications policières (Scotland Yard et le FBI, dans les années 1970). Dix doigts permettent une identification plus fine qu'un seul. Mais à ce stade, de nombreuses confusions sont encore possibles, d'où le recours, ensuite, à la photographie des deux iris et à son analyse par un algorithme, processus inventé par une agence nucléaire américaine, commercialisé dans les années 1990, et qui réduit en effet les risques de confusion entre deux personnes. La difficulté est renforcée par le nombre de personnes à singulariser (1,3 milliard), par la faible « qualité » des empreintes digitales des travailleurs manuels, nombreux en Inde, et aux doigts souvent abîmés, et par les conditions aléatoires des opérations d'enregistrement et d'ABBA. Un rapport de l'agence indique à ce sujet que « l'exactitude s'effondre si l'opération n'est pas faite correctement (*accuracy drops precipitously if attention is not given to operational processes*) ». En fin de compte, les erreurs d'authentification seraient « inférieures à 1 % ». Ce pourcentage peut paraître faible. Mais appliqué à 1,3 milliard de personnes, il signifie que statistiquement, environ 13 millions de personnes ne seront pas correctement authentifiées. Ces erreurs sont une des critiques soulevées depuis le début par certains opposants.⁶

En pratique, les données biométriques des personnes sont donc lues un peu partout dans le pays sur des machines opérées par des sous-traitants, et envoyées par Internet (les données font 3MB/personne environ) sur le serveur central de l'UIDAI,

⁵ Shankar Aiyar, *Aadhaar: A Biometric History of India's 12-Digit Revolution* (Westland Publications, 2017), 37-43.

⁶ Ramakumar, « Aadhaar on a platform of myths », *The Hindu*, 17 juillet 2011.

situé près de Delhi, nommé le *Central Identities Data Repository* (CIDR). Là, des algorithmes s'assurent que la personne n'est pas déjà enregistrée.

La lecture des données biométriques et le lien avec le CIDR exigent des appareils électriques et une connectivité par Internet. Ces éléments ne sont pas toujours réunis, particulièrement dans les zones rurales, et agissent donc comme des freins pour l'enregistrement et pour le succès des ABBA. Des procédures dégradées existent, comme le stockage des données et l'envoi différé quand une connexion est disponible. En attendant, quand les ABBA sont ratées, la personne ne peut en général faire valoir ses droits.

Mais, au-delà des questions techniques, le principal enjeu est micro-politique : comment persuader les personnes de s'enregistrer dans le dispositif ? Tout le projet repose initialement sur le succès de cette opération. Si, pour une raison ou pour une autre, trop peu de personnes s'inscrivent dans la base, le numéro unique ne sera pas utilisé par les entreprises et par les administrations, pour qui il ne permettra pas de couvrir suffisamment de clients/résidents, et à leur tour elles n'auront plus d'incitations à enregistrer les personnes (car ce sont elles à qui l'UIDAI a principalement sous-traité cette tâche). Ainsi peut s'enclencher très rapidement un cercle vertueux ou vicieux. Il faut donc trouver un moyen pour que les personnes *veillent* s'enregistrer. Les membres de l'UIDAI sont très conscients du problème. Retraçant leurs préoccupations, S. Aiyar consacre plusieurs pages au fait que, contrairement à l'action habituelle des États, qui peuvent par exemple obliger les conducteurs à venir à un guichet pour avoir un permis de conduire, l'UIDAI était au deuxième semestre 2009 démunie pour obliger les personnes à s'enregistrer chez elle. « *The team at UIDAI was keenly aware that aadhaar enrolment was not mandated as compulsory (...). There was no explicit compulsion to get in the queue for enrolment* »⁷. L'histoire de l'enregistrement des personnes peut justement être lue comme une variation le long de ce *continuum* entre libre choix et obligation.

Les méthodes utilisées sont d'abord incitatives, empruntant au marketing. Un premier résultat de ce travail est la transformation de l' « UID » ou « UID Project » en « *aadhaar* ». Il faut lui reconnaître un certain succès puisque c'est sous ce nom valorisant et indien que le projet est désormais connu dans le pays voire à l'étranger.

A l'autre bout de la chaîne, c'est-à-dire du côté des personnes, on retrouve parfois les résultats de ces méthodes incitatives sous la forme de la conviction qu'avoir

⁷ Aiyar, *Aadhaar*, 83.

un numéro *aadhaar* est bon pour soi. C'est un cas de réussite du marketing, le consommateur étant persuadé de la valeur du produit. Ainsi, un article de journal sur un centre d'enregistrement⁸ décrit la queue qui a lieu devant celui-ci, certaines personnes étant là depuis 6 heures du matin, puis enchaîne sur ce que dit le garde chargé de faire respecter l'ordre, qui les exhorte en hindi : « Aujourd'hui, qu'est-ce qu'on a sans *aadhaar* ? Alors c'est normal d'attendre pour l'obtenir. » (*Aadhaar ke bina hota hi kya hai aajkal ? To time to lagega hi.*) L'existence d'une queue devant les centres d'enregistrements est bien le signe que, quelle qu'en soit la raison, des personnes aujourd'hui *veulent* avoir leur *aadhaar*.

Cependant, au-delà des incitations et du marketing, les personnes s'enregistrent aussi car un flou important existe sur le caractère facultatif ou obligatoire du numéro pour accéder à toute une série de services courants⁹. Un premier degré vers l'obligation est représenté par les messages d'agents publics du premier rang (*street-level bureaucrats*)¹⁰, ou de chargés de clientèle privés, qui demandent *aadhaar* pour fournir le service demandé, et dans le cas contraire refusent tout simplement de le fournir, ou de le fournir rapidement. En ce qui concerne le secteur public et les classes populaires, un exemple est donné pour l'accès aux services de soin¹¹. Munni, originaire d'un village de l'Uttar Pradesh, se présente à l'hôpital de Gurgaon, Haryana, pour accoucher, le 9 février 2018. Elle n'a pas avec elle sa carte *aadhaar*, l'hôpital lui refuse l'entrée. Elle accouche sur le parking de l'hôpital. Une infirmière et un médecin auraient été sanctionnés ultérieurement par l'établissement. Mais une semaine après l'accouchement, Munni est retournée dans son village chercher sa carte, qui ne lui aurait été communiquée d'ailleurs que bien après son enregistrement et l'assignation d'un numéro, et aujourd'hui les deux parents ont prévu de demander une carte pour leur petite fille, afin de lui éviter de semblables difficultés. Ce cas montre bien que, si *aadhaar* n'est pas obligatoire, du moins sa détention facilite-t-elle considérablement les choses, et que le simple refus temporaire du service par la personne directement en charge de sa délivrance – le procédé fut-il parfaitement illégal – a un effet incitatif puissant sur la demande d'identification.

⁸ Sourav Roy Barman, « At Aadhaar centre near SC, it's business as usual », *Indian Express*, 27 septembre 2018.

⁹ Dans ce qui suit, on ne fait pas de différence entre l'enregistrement et la communication du numéro à des tiers (essaimage).

¹⁰ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemma of the Individual in the Public Service* (New-York: Russel Sage Foundation, 1980).

¹¹ Sakshi Dayal, « Woman who gave birth in front of hospital wants an Aadhaar for her daughter », *Indian Express*, 27 septembre 2018.

Un degré supplémentaire vers la contrainte est franchi quand la possession d'un numéro est une obligation légale. En mobilisant à leur profit le monopole étatique de la violence légitime, les porteurs du projet ont à ce sujet un avantage essentiel par rapport aux simples entrepreneurs privés. Ils ont en quelque sorte réussi à résoudre le problème initial qu'ils se posaient. Par exemple, rendre la possession d'un numéro obligatoire pour que les enfants accèdent aux déjeuners servis dans les écoles (*midday meals*, MDM) a sans doute profité considérablement à l'enregistrement. Pour certains opposants, le gouvernement n'aurait édicté cette obligation précisément que dans le but d'enregistrer les enfants : « *currently, the government only wants to ensure that children enrol for Aadhaar by making it compulsory for midday meals* »¹².

Il y a à vrai dire eu une bataille juridique de grande ampleur sur ce point entre l'État central et la Cour Suprême, qui a abouti à un jugement de septembre 2018, selon lequel *aadhaar* serait obligatoire pour l'accès aux droits sociaux, ce qui constitue un spectaculaire revirement de jurisprudence, et qui va dans le sens d'une extension de l'application de l'UID. Le numéro serait facultatif pour le reste, comme l'obtention d'un numéro de téléphone, mais là encore il y a loin du droit aux pratiques. Il n'en demeure pas moins que cette différence de traitement par la Cour Suprême entre les bénéficiaires des programmes sociaux et le reste de la population a été pointée comme une décision défavorable aux classes populaires, largement bénéficiaires de ces programmes, tandis que les classes moyennes et supérieures seraient exemptées des plus fortes contraintes.¹³

Quoi qu'il en soit, l'obligation pratique d'avoir *aadhaar* pour accéder à toute une série de services a entre-temps considérablement favorisé les enregistrements. Le projet a bénéficié à plein du pouvoir de marché des grandes institutions et de la capacité de contrainte de l'État. Pas de numéro d'identification, pas d'accès aux droits ou aux services, de sorte que les enregistrements ont finalement crû à un rythme soutenu, et qu'en novembre 2018 l'UIDAI revendique 1,2 milliard de personnes enregistrées, soit environ 92 % de la population¹⁴.

¹² Reetika Khera, « Impact of Aadhaar on Welfare Programmes », *Economic and Political Weekly* Vol. 52, n° Issue No. 50 (2017): 66.

¹³ Jean Drèze, « Ill fares Aadhaar », *Indian Express*, 2 octobre 2018.

¹⁴ « Aadhaar Dashboard », 2018, https://uidai.gov.in/aadhaar_dashboard/india.php.

Quels résultats pour aadhaar ?

Les résultats du projet doivent être appréciés pour les différents types d'acteurs en présence : entreprises participantes, États, population. Pour les premières, il est probable qu'elles aient globalement bénéficié du dispositif, même si les chiffres en la matière sont encore flous. Pour les seconds, et notamment l'État central, des économies budgétaires importantes ont été réalisées, même si là encore les estimations ne sont pas consensuelles. Pour la population, des gains d'efficacité existent probablement, mais les discussions se sont surtout focalisées sur les dénis de droits sociaux et sur la mise en danger d'une partie d'entre elle.

En ce qui concerne les droits sociaux, différentes études de terrain font remonter trois types d'éléments. Tout d'abord, dans les programmes sociaux, la réduction du niveau de corruption avait commencé avant l'introduction d'*aadhaar* et résulte d'autres dispositions, comme une meilleure information ou le suivi en temps réel des approvisionnements aux différents intermédiaires.

Ensuite, notre dispositif ne permet de lutter que contre une petite partie de la fraude, celle qui nuit à l'État, pas celle qui nuit aux bénéficiaires. On observe en effet trois grands types de fraudes¹⁵ :

- fraude à l'éligibilité, par laquelle une personne se présente comme éligible à une prestation à laquelle elle n'a pas droit en réalité, par exemple en sous-estimant ses revenus ;
- fraude à la quantité, par laquelle la personne reçoit moins que ce à quoi elle a droit, l'intermédiaire gardant la différence ;
- fraude à l'identité, qui donne lieu à l'existence des fameux « fantômes » (*ghosts*) et « doublons » (*duplicates*) qui ont beaucoup servi à justifier le déploiement d'*aadhaar*.

Or, *aadhaar* ne permet de lutter que contre le troisième type de fraude. En particulier, la fraude à la quantité, qui semble quantitativement la plus importante, continue pour le PDS, les MDM, le NREG. Par exemple, pour le premier, certains

¹⁵ Khera, « Impact of Aadhaar on Welfare Programmes ».

intermédiaires « disent que l'ABBA a échoué, alors qu'elle a réussi, puis enregistrent une fausse transaction »¹⁶.

Enfin, loin de leur simplifier la vie, avoir *Aadhaar* intervient pour les bénéficiaires comme une exigence supplémentaire, dont le caractère obligatoire conduit à l'exclusion de nombre d'entre eux. Par exemple, à Delhi, un rapport a montré que 33 000 personnes s'étaient vu refuser leur droit à la retraite en raison de problèmes liés à *aadhaar*, depuis des ABBA négatives, dues à la mauvaise qualité de leurs empreintes digitales, jusqu'à l'absence de lien avec leur compte bancaire, désormais obligatoire¹⁷. À la suite de ce rapport, le gouvernement de l'État a décidé que le numéro ne serait plus obligatoire pour accéder à ce droit, mais la décision de la CS de 2018 édicte le contraire. De manière analogue, au Rajasthan, des retraités ont abusivement été déclarés comme morts et leurs pensions supprimées, ce qui a effectivement conduit au décès de certains d'entre eux¹⁸.

Mais au-delà de ces dénis de droits, *aadhaar* pose surtout problème en ce qu'il représente un danger pour les libertés publiques.¹⁹ Grâce à certaines fonctionnalités du dispositif, les États ont construit des bases de données sur leurs résidents, les *State Resident Data Hub* (SRDH), qui contiennent des informations beaucoup plus étendues que ce dont dispose l'UIDAI. La plupart des États y incluent des données sur les programmes sociaux. Certains disposent également des données de géolocalisation des personnes et de leur domicile. Dans le secteur privé, la même configuration doit exister, tant l'activité de vente et de revente des données est rendue lucrative par l'existence d'un identifiant unique, qui rend désormais toutes les bases compatibles. Il est vraisemblable que des méta-bases de données, obtenues par croisement entre ces différentes sources, existent, mettant à profit l'essaimage pour faire des profils détaillés des personnes.

Les risques pour les personnes sont pluriels. Il y a tout d'abord un risque économique, celui du profilage par des vendeurs qui ainsi peuvent tirer un maximum des clients. Il y a ensuite un risque politique, par l'identification de ce que des personnes auraient à gagner ou à perdre de telle ou telle politique, ce qui peut défavoriser les groupes minoritaires. Enfin et surtout, les personnes identifiées dans

¹⁶ Jean Dreze et al., « Aadhaar and Food Security in Jharkhand », *Economic and Political Weekly* Vol. 52, n° Issue No. 50 (2017).

¹⁷ « Question for AAP govt: what of PDS, pension? », *Indian Express*, 27 septembre 2018.

¹⁸ Anumeha Yadav, « Rajasthan's living dead: Thousands of pensioners without Aadhaar or bank accounts struck off lists », *Scroll.in*, 6 août 2016.

¹⁹ Usha Ramanathan, « Blundering alone, dangerously », *Frontline*, 28 avril 2017.

les bases par leur caste, leur religion ou leurs opinions politiques peuvent faire l'objet d'attaques physiques, dans ce pays qui a connu de nombreuses émeutes fondées sur de telles appartenances. Par exemple, en 2002, alors que N. Modi, l'actuel Premier ministre, dirige l'État du Gujarat, des musulmans y font l'objet d'attaques ciblées, les assaillants ayant à leur disposition les listes électorales, qui permettent alors une grande précision de leurs attaques mortelles.²⁰ *Aadhaar* donnerait potentiellement de l'ampleur à ce type de phénomène.

Conclusion

Pour reprendre l'image de la carte et du territoire, on peut dire que la carte s'est considérablement étendue et couvre aujourd'hui plus de 90 % du territoire. Mais autant son extension est ainsi large, autant sa compréhension est-elle encore très variable. L'objectif possible d'un fichage total des personnes, qui passe par l'établissement de bases de données détaillées sur les activités de chacun, est poursuivi encore séparément par différents acteurs : les États, qui construisent chacun leur SRDH avec des informations sur les politiques sociales et parfois la religion, la caste et le domicile des personnes, voire d'autres informations personnelles ; les administrations, qui fichent parfois les fonctionnaires y compris universitaires ; les entreprises privées qui développent leur base-clients (numéros de téléphone, achats, mouvements sur les comptes pour les banques...). Toutes ces bases contiennent aussi l'identifiant unique des personnes. Rien ne prouve à l'heure actuelle qu'elles aient été effectivement inter-connectées. Mais l'infrastructure nécessaire pour le faire est présente, et les profits économiques et politiques à le faire seraient importants.

Par ailleurs, les écarts entre la carte et le territoire, sous la forme par exemple d'erreurs de lien entre le numéro unique et le compte bancaire de la personne, ou de déclaration prématurée de décès, ont été supportés pour l'essentiel par la population. Pour les administrations qui utilisent *aadhaar*, à l'heure actuelle la carte fait plus foi que le territoire : elles se fient à la base de données plus qu'aux traditionnelles interactions interpersonnelles.

On aurait donc d'une part une carte générale, celle dressée par l'UIDAI, grande, mais peu parlante, un peu comme une carte de désert, et d'autre part une multitude

²⁰ Sur l'évolution du climat politique sous N. Modi, voir notamment <https://laviedesidees.fr/Populismes-indiens.html>.

de calques qu'on pourrait lui superposer : certains qui se juxtaposeraient, pour la population de chaque État, d'autres qui couvriraient presque tout le territoire, mais qui ne contiendraient que des informations isolées, comme les liens téléphoniques, les mouvements sur le compte bancaire, etc. C'est l'assemblage de tous ces calques qui rendrait le projet le plus dangereux.

Publié dans laviedesidees.fr le 29 mars 2019