

LES ÉTUDES DU CERI

N° 251 - novembre 2020

**L'IDENTIFICATION
BIOMÉTRIQUE
DE 1,3 MILLIARD D'INDIENS
MILIEUX D'AFFAIRES,
ÉTAT ET SOCIÉTÉ CIVILE**

Christophe Jaffrelot et Nicolas Belorgey

L'identification biométrique de 1,3 milliard d'Indiens

Milieux d'affaires, Etat et société civile

Résumé

L'Inde a engagé en 2009 un programme d'identification biométrique de sa population. Il s'agissait à l'origine d'un projet né au sein des entreprises informatiques basées à Bangalore, et son principal architecte, Nandan Nilekani, était d'ailleurs le patron d'une de ces grandes firmes. Leur dessein était d'utiliser les techniques du numérique et les données qu'elles permettent de recueillir à des fins économiques. Mais pour enregistrer l'ensemble de la population indienne, il fallait convaincre l'Etat de s'investir dans l'opération. L'argument qui emporta l'adhésion du gouvernement fut financier : ce programme, nommé Aadhaar, permettrait de distribuer les fonds d'aide aux pauvres en minimisant les pertes liées notamment à la corruption et à l'existence de doublons parmi les bénéficiaires. Or être identifié par Aadhaar est devenu peu à peu nécessaire pour réaliser de multiples opérations de la vie courante, y compris pour payer ses impôts. Saisie, la Cour suprême a tardé à se prononcer et n'a pas cherché à protéger la vie privée des personnes d'une manière convaincante. Aadhaar n'a pas non plus préservé la qualité des services rendus aux pauvres – loin de là – et son impact économique est encore à prouver, même si les opérateurs qui croient que data is the new oil se situent dans une perspective de long terme.

Biometric Identification of 1.3 Billion Indians.

The Business Community, the State and the Civil Society

Abstract

In 2009, India embarked on a scheme for the biometric identification of its people. This project was conceived by IT companies based in Bengaluru. The programme's main architect, Nandan Nilekani, was in fact the head of one of these firms. The idea behind the project was to use digital technology – and the data it enables to collect – for economic ends. But to register the entire Indian population, the State had to be persuaded to be involved in the project, later named as "Aadhaar". The rationale that secured the government's engagement was financial: using Aadhaar would help disburse aid to the poor while minimising the "leakages" caused by corruption and duplicates among beneficiaries. Yet, possessing an Aadhaar number gradually became necessary for a number of other things, too, including tax payment. When approached to rule on this matter, the Supreme Court dragged its feet and did not seek to decisively protect people's privacy. As for the avowed aim of the scheme itself, Aadhaar did not improve the quality of the services rendered to the poor – far from it – and its economic impact, too, remains to be proven, even if operators who believe that "data is the new oil" consider benefits in a long term perspective.

-

L'identification biométrique de 1,3 milliard d'Indiens

Milieus d'affaires, Etat et société civile

Christophe Jaffrelot, Ceri Sciences Po, et Nicolas Belorgey, CSH, CNRS

Les technologies numériques s'imposent aujourd'hui au niveau mondial comme une nouvelle vague d'innovations (au sens de Schumpeter), au même titre que la machine à vapeur ou l'électricité en leur temps. Certains s'en réjouissent, comme la Banque mondiale qui signale la naissance des « dividendes du numérique », même si leur réalisation se heurte encore à beaucoup d'obstacles¹. D'autres le déplorent, voyant là une nouvelle phase du capitalisme, dite de surveillance, caractérisée par l'expropriation de l'expérience individuelle et par une asymétrie inédite du savoir, des richesses et du pouvoir². Au cœur de cette controverse se trouve le statut des données personnelles sur lesquelles se fonde cette nouvelle économie : l'accès à ces données par des tiers risque en effet de s'avérer peu respectueux de la vie privée des personnes³. Ces technologies ne peuvent en effet se développer que si elles pratiquent l'identification individuelle au moyen de dispositifs dont la reconnaissance faciale dans le style chinois, ou l'e-state à la mode estonienne, sont parmi les plus connus.

Nous nous intéressons ici à l'un de ces outils numériques, moins célèbre mais d'une grande portée, puisqu'il vise à identifier biométriquement l'intégralité de la population indienne, soit 1,35 milliard de personnes. Il en recense déjà 1,25 milliard, soit 92 %, et a commencé à s'exporter dans nombre de pays d'Asie et d'Afrique⁴. Il a été institué par la création en

¹ Banque mondiale, « World development Report 2016. Digital dividends », 2016.

² S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, Londres, Profile Books, 2019.

³ J. B. Rule et G. W. Greenleaf, *Global Privacy Protection. The First Generation*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2008.

⁴ UIDAI, « Aadhaar dashboard », septembre 2019, https://uidai.gov.in/aadhaar_dashboard/index.php ; Nations unies, « World population prospects 2019 », <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

2009 d'une agence dédiée, la Unique ID Authority of India (UIDAI)⁵, dont la direction a été confiée à Nandan Nilekani, cofondateur d'Infosys, un des leaders mondiaux du conseil en informatique.

Matériellement, ce dispositif est assez simple. Lors de son enregistrement initial, la personne concernée communique ses informations biométriques : ses dix empreintes digitales, la photo de ses deux iris, une photo portrait, son nom, son sexe, sa date de naissance, son adresse, et facultativement son numéro de téléphone ainsi que son adresse électronique. Ces données sont recueillies dans des kiosques dédiés disséminés dans tout le pays, par exemple dans le hall des bureaux de poste ou des banques. Elles sont ensuite envoyées par Internet (les données font 3 megabytes par personne environ) sur le serveur central de l'UIDAI situé près de Delhi, le Central Identities Data Repository (CIDR). Là, des algorithmes s'assurent que l'individu n'est pas encore enregistré et lui attribuent un numéro à 12 chiffres, tiré au hasard, qui est inscrit sur une carte en papier envoyée à l'intéressé par la poste. Inversement, lors d'une opération d'authentification, celui ou celle qui doit prouver son identité donne ce numéro et ses empreintes digitales ; l'UIDAI consultée par Internet répond alors « oui » ou « non » en ce qui concerne la concordance des deux éléments, qui doit confirmer que la personne est bien celle qu'elle prétend être.

Cette identification numérique ne se comprend que si on la replace dans un contexte plus large. A l'image du nom du fichier, Aadhaar, qui signifie « fondation » en hindi (et qui se décline en Aadhaar-based biometric authentication ou ABBA), elle pose les bases de la constitution de fichiers exhaustifs à grande échelle. Il s'agit d'un rêve tout à la fois de savants – par la somme des connaissances cumulables –, de marchands – par la rentabilisation que des entreprises peuvent en retirer, comme le font Google ou Facebook – et de politiques – par le contrôle de la population par l'Etat et/ou l'amélioration des services que celui-ci peut lui rendre. Dans ce rêve, qui peut tourner au cauchemar, la cartographie de la population en devient une représentation fidèle et exhaustive. A la limite, la carte ne s'écarte plus du territoire : elle en devient une simple représentation dématérialisée.

Prenant à la lettre le nom Aadhaar, nous formons l'hypothèse selon laquelle ce dispositif permet d'opérer une double refondation de l'Etat indien. Tout d'abord dans le domaine économique, où il contribue à « valoriser » la population (au sens d'Adam Smith) comme une source de richesses pour la nation, et à en faire un élément essentiel de la croissance économique du pays. Ensuite, dans une optique nettement plus étatiste, ce dispositif autorise une surveillance généralisée. Au demeurant, son évolution au cours du temps suggère qu'Aadhaar serait passé de la première à la seconde perspective. Initialement ancré dans la sphère marchande sous une coalition gouvernementale dirigée par le parti du Congrès national indien, il évolue peu à peu, particulièrement depuis l'arrivée des nationalistes hindous au pouvoir en 2014, vers un dispositif de contrôle de la population⁶.

⁵ Les sigles et acronymes sont explicités dans l'annexe 2, à la fin du volume.

⁶ Pour une analyse globale de cette seconde période, voir C. Jaffrelot, *L'Inde de Modi. National-populisme et démocratie ethnique*, Paris, Fayard, coll. « CERI-Les grandes études internationales », 2019.

LE PROJET

Le projet initial a été conçu par des milieux d'affaire, en particulier ceux des technologies de l'information et de la communication (TIC), avant d'être refondu par des instances de l'Etat lorsque celui-ci s'y est intéressé.

Une initiative des TIC

Pour les technologies de l'information et de la communication, identifier les utilisateurs est un enjeu crucial⁷. C'est flagrant dans le domaine du commerce sur Internet. Depuis l'invention des identificateurs permanents, dont le nom est euphémisé en *cookies*, les vendeurs peuvent savoir qui vient ou revient sur leur site. Cela leur permet d'ajuster les prix en fonction de ce qu'ils en déduisent de la disposition des clients à payer, absorbant potentiellement une partie beaucoup plus grande du surplus du consommateur, comme l'illustre le cas bien connu des billets d'avion dont le prix augmente à chacune des visites d'un même utilisateur sur le site du vendeur. Cette identification des personnes a également permis l'essor de la publicité en ligne (« quand les publicités ont commencé à vous suivre sur tout le web » pour reprendre l'expression de Bruce Schneier), une source de revenus essentielle des sites. La puissance d'identification des *cookies* a été illustrée de manière paradigmatique par l'affaire du père de l'adolescente états-unienne qui a compris en 2012 que sa fille était enceinte parce qu'elle recevait par la poste des publicités ciblées, grâce au recoupement de ses données de comportement sur Internet par la firme Target⁸.

Cependant, hors du contexte plutôt bien balisé d'Internet et des pays développés, l'identification des individus perd en fiabilité. De nombreuses informations permettent en principe d'identifier quelqu'un : son nom, sa date de naissance, son lieu de résidence, etc., ou encore une combinaison de ces informations. Mais ces éléments ne sont pas toujours fiables, en particulier dans le cas de populations nombreuses et/ou précaires. En Inde par exemple, la pénétration des micro-ordinateurs est relativement faible ; beaucoup d'individus portent le même nom, un nom qui pour une même personne peut être orthographié différemment selon ses documents d'identité ; les dates de naissance sont parfois incertaines (fréquemment fixées au 1^{er} janvier quand seule l'année est connue par l'intéressé) ; enfin l'adresse est sujette à changements, en particulier dans le cas des très nombreux travailleurs migrants. Dans ce contexte, la fiabilité statistique de l'exploration des données (le *data mining*) est en chute libre, et avec elle les profits des TIC. D'où l'intérêt d'un identifiant « unique », fiable, assis par exemple sur des techniques

⁷ Les développements qui suivent s'appuient notamment sur B. Schneier, *Data and Goliath. The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*, New York, W. W. Norton & Company, 2015 ; D. J. Solove, *The Digital Person : Technology and Privacy in the Information Age*, New York, New York University Press, 2004 ; C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction : How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, Londres, Penguin, et New York, Crown, 2016 (traduction française : *Algorithmes. La bombe à retardement*, Paris, Les Arènes, 2018).

⁸ Affaire relatée par le *New-York Times*, citée par B. Schneier, *Data and Goliath*, op. cit., chap. 3.

biométriques, seules capables de garantir qu'une même personne ne puisse avoir une identité plurielle ou floue, quand bien même elle n'utiliserait pas Internet, porterait un nom courant, ignorerait sa date de naissance, etc.

Cette identification biométrique des personnes, en particulier dans les pays du Sud, est portée par des géants mondiaux des TIC à travers leurs fondations à but non lucratif, comme Microsoft (Fondation Bill & Melinda Gates) ou eBay (Omidyar Network, Pierre Omidyar étant le fondateur d'eBay), qui ont noué des relations sur ces sujets avec la Banque mondiale. Celle-ci promeut en effet les techniques numériques comme l'identification biométrique à travers différentes institutions qu'elle héberge mais qui sont financées essentiellement par Microsoft, Omidyar ou d'autres entreprises des TIC. C'est le cas notamment de Identification for Development (ID4D) ou du Consulting Group to Assist the Poor (CGAP).

En Inde, un acteur essentiel du mouvement d'identification biométrique des personnes est donc Nandan Nilekani. C'est avec le rang de ministre qu'il a été nommé premier directeur de l'UIDAI en 2009. Dans le projet de loi de 2010, qui visait à donner une base légale au programme, le chapitre concernant l'agence était entièrement structuré autour de sa personne. Qui est-il exactement ?

Nandan Nilekani est né en 1955 à Bangalore, la capitale du Karnataka. Ingénieur du prestigieux IIT de Mumbai, il a travaillé trois ans dans une entreprise de services informatiques de cette ville, avant de fonder Infosys, en 1981, avec six autres ingénieurs, pour un investissement de 250 dollars. Deux ans plus tard, ce fut l'une des premières entreprises de logiciels à s'installer à Bangalore, qui allait devenir la Silicon Valley indienne⁹. Infosys est un exemple type de ces firmes indiennes qui ont alors pleinement profité de la mondialisation économique. Fournissant des services aux entreprises du monde entier et sous-traitant de grands cabinets de conseil états-uniens, elle produit des savoir-faire spécifiques à haute valeur ajoutée comme le conseil en stratégie de systèmes d'information et le développement de ces systèmes¹⁰. Le secteur représentait 8 milliards de dollars en 2000, 64 milliards en 2008, avec une croissance annuelle de 40 % sur toute la période. Infosys faisait état de 1,6 million de chiffre d'affaires en 1991, 100 millions en 1999, environ 1 milliard en 2003, 3 milliards en 2007, avec des clients comme Sainsbury ou Airbus. Nilekani a dirigé Infosys de 2002 à 2007, phase d'expansion rapide de l'entreprise. En 2003, le magazine *Fortune* lui décernait le titre de « Asia's businessman of the year ». En 2006 et en 2009, *Time* le classait parmi les cent personnes les plus influentes au monde.

A partir de 2008, la grande récession touche le monde entier, à commencer par les Etats-Unis. Infosys et le secteur du conseil en informatique en général voient leurs marchés se fermer. De nombreux Indiens de la diapora employés aux Etats-Unis rentrent alors au pays, où la situation de l'emploi est relativement moins touchée. La même année, un an après avoir mis un terme à ses fonctions de directeur général (CEO) d'Infosys, Nilekani publie un livre,

⁹ Rediff.com, « Major events in the history of Infosys », 2 juin 2013, <https://www.rediff.com/business/slide-show/slide-show-1-tech-major-events-in-the-history-of-infosys/20130602.htm#1>

¹⁰ J. Ruet, « Les multinationales indiennes et le capitalisme global », in C. Jaffrelot (dir.), *New Delhi et le monde*, Paris, Autrement, coll. « CERI-Mondes et nations », 2008, pp. 126-127, <https://www.cairn.info/new-delhi-et-le-monde--9782746711969-p-125.htm>

Imagining India, sorte de feuille de route pour le pays, écrite du point de vue d'un libéralisme économique assez classique, critiquant l'intervention de l'Etat et faisant l'éloge de l'entreprise privée¹¹. Il écrit :

« Lorsque j'ai commencé à jouer un rôle dans l'espace public, j'ai délibérément évité de présenter les technologies informatiques comme un moyen de résoudre les problèmes de notre société. Je craignais d'être catalogué comme un "informaticien" qui considérerait chaque problème comme pouvant être résolu par une ligne de code (...). Mais après une décennie de travail sur ces problèmes (...), je ne vois pas comment les choses pourraient s'améliorer dans la sphère publique sans une dose massive d'informatique. »¹²

Le chapitre dédié aux TIC en Inde est très proche de ce qui sera mis en place avec Aadhaar : Nilekani y prône non seulement un identifiant national, mais aussi toute une grappe d'innovations qu'autoriserait cet identifiant. Il réitérera la même opération éditoriale sept ans plus tard avec *Rebooting India*, coécrit avec Viral Shah, un ouvrage où l'informatique est présentée comme la solution à différents problèmes de l'Inde¹³. En 2009, son passage à l'UIDAI suscite l'étonnement dans le monde des affaires indiennes :

« Nous connaissions Nandan comme un entrepreneur, qui était très intelligent et qui s'exprimait bien. Nous ne comprenions pas pourquoi il voulait jouer un rôle dans l'appareil d'Etat, parce que pour nous il n'y avait rien à attendre de l'Etat. »¹⁴

Une explication possible est le repositionnement de l'intéressé à une autre échelle : « le récit que Nilekani a partagé avec nous était très intéressant. (...) Infosys était trop petit pour lui et il voulait faire quelque chose de très grand » confie Charles Assisi qui a interviewé Nandan Nilekani dans le cadre d'un projet de livre sur Aadhaar¹⁵. En ce sens, Nilekani apparaît un peu comme un Bill Gates indien.

Au-delà de Nilekani, l'origine entrepreneuriale d'Aadhaar est confirmée par l'intérêt que ce projet a suscité dans le secteur des TIC. Très divisé, puisqu'on trouve d'autres firmes comparables à Infosys comme Wipro mais aussi une myriade d'entrepreneurs individuels souvent issus des Indian Institutes of Technology (ITT, les grandes écoles d'ingénieurs indiennes) et généralement liés à des entreprises états-unienues, ce secteur se structure peu à peu et soutient Aadhaar lorsque le projet n'en est qu'à ses débuts. Il se dote même d'une nouvelle expression institutionnelle avec la création en 2013 de l'Indian Software Product Industry Roundtable (ISPIRT)¹⁶.

L'ISPIRT formalise dans un document public l'intérêt que représente Aadhaar en tant que première pierre d'un édifice beaucoup plus vaste, la « pile indienne » (*India Stack*), autrement dit l'empilement de quatre innovations technico-financières.

¹¹ N. Nilekani, *Imagining India. Ideas for the New Century*, New Delhi, Penguin, 2008.

¹² *Ibid.*, p. 27.

¹³ N. Nilekani, V. Shah, *Rebooting India. Realizing a Billion Aspirations*, Londres, Penguin, 2015.

¹⁴ Entretien avec Charles Assisi. La liste et les conditions des entretiens sont présentées dans l'Annexe 1, à la fin du volume.

¹⁵ N. S. Ramnath, C. Assisi, *The Aadhaar Effect. Why the World's Largest Identity Project Matters*, Oxford University Press India/Founding Fuel, 2018.

¹⁶ U. Ramanathan, « Blundering alone, dangerously », *Frontline*, 28 avril 2017.

« En septembre 2010 [date du lancement de la plateforme technologique associée à Aadhaar], l'Inde s'est lancée dans une grande aventure (...) qui est le début d'une révolution "Fin-tech" [techno-financière] pour le pays (...). La disponibilité d'une information biométrique a ouvert une foule d'opportunités grâce à l'addition d'une plate-forme technologique accessible à des tiers [ou API : Application Programming Interface] (...). Une plate-forme technologique est un outil qui sert de fondation, sur laquelle d'autres applications, processus, business et technologies peuvent être développés. Cette plate-forme, fondamentalement, supporte les coûts fixes du développement de certaines fonctionnalités et rend celles-ci accessibles au reste du monde, de telle sorte que les gens peuvent innover sans avoir à supporter le coût d'investissements initiaux importants. »¹⁷

Nous avons ici une des raisons d'être d'Aadhaar, révélée *a posteriori* : les patrons des TIC ont conçu un outil d'identification des personnes qu'ils considéraient indispensable à l'essor du secteur privé. Nandan Nilekani ne reprenait-il pas alors la fameuse expression « Data is the new oil » ?

Plus précisément, India Stack consiste en une grappe de quatre innovations ou niveaux (*layers*), construits sur la base de l'identification biométrique : un *presence-less layer* (niveau « identification ») qui permet d'identifier les clients, autrement dit d'obtenir le *Know your customer* (KYC) – c'est-à-dire ses caractéristiques basiques d'état-civil – qui devient ainsi un eKYC, l'UIDAI pouvant aussi communiquer le numéro de téléphone et l'e-mail du client ; un *paperless layer* (niveau « documents » ou « coffre-fort digital » – *digilocker*) qui permet de communiquer des documents numérisés et authentifiés ; un *cashless layer* (niveau « paiement »), qui permet d'effectuer des paiements entre deux personnes ainsi identifiées, via le nouveau Unified Payment Interface (UPI), un remède au cloisonnement antérieur de système de paiement indien ; enfin un *consent layer* (niveau « consentement »), par lequel la personne donnerait autorisation à des tiers de gérer ses données.

Le projet Aadhaar est né dans le secteur privé, mais seul l'Etat pouvait consentir l'investissement nécessaire à sa réalisation. Comment l'en convaincre ?

Comment les milieux d'affaires ont converti l'Etat

Pour comprendre les raisons qui ont poussé l'Etat indien à adopter le projet d'un identifiant numérique, il faut se replacer dans le contexte politique de l'époque.

Fidèle à la ligne à la fois libérale et sociale-démocrate du Congrès, le gouvernement de Manmohan Singh, qui dirige l'Inde de 2004 à 2014, cherche à poursuivre la libéralisation économique tout en menant une politique de redistribution en faveur des classes défavorisées. Ce second objectif se traduit par le vote de plusieurs lois sociales concernant le droit à l'information (Right to Information Act de 2005 qui fournit des armes pour lutter contre la corruption), la garantie annuelle de cent jours de salaire minimum à chaque famille rurale (le National Rural Employment Guarantee Act, NREGA, de 2005) et la distribution sur critères

¹⁷ S. Desai, N. Jasuja, « India Stack : The bedrock of a digital India. A guide to the India Stack and its disruptive potential », *Medium.com*, 28 octobre 2016, <https://medium.com/wharton-fintech/the-bedrock-of-a-digital-india-3e96240b3718>

socioéconomiques de denrées alimentaires, à travers notamment le réseau de magasins d'Etat du système de distribution publique, le PDS (National Food Security Act, NFSA, de 2013). Avec d'autres réformes sociales comme la loi sur les retraites et la fourniture de bonbonnes de gaz à tarif subventionné, ces politiques s'attirent les critiques acerbes des milieux économiques : elles coûteraient trop cher au budget de l'Etat, dont le déficit est chronique¹⁸. D'un côté, au Parlement, « presque tous les orateurs, indépendamment de leur position ou des propos qu'ils avaient pu tenir en dehors du Parlement, se sont prononcés en faveur du droit à l'alimentation et des obligations de l'Etat envers les pauvres et les miséreux. Plus de 300 amendements ont été déposés par différents partis, la plupart en faveur de l'élargissement du champ du projet de la loi. » De l'autre côté, « la plupart des grands médias ont déploré son passage, lui attribuant tout ce qui était mauvais pour l'économie indienne »¹⁹.

Une critique majeure concerne les « fuites » qui mettent les politiques sociales à mal, une faible proportion des crédits publics atteignant leurs bénéficiaires en raison des prélèvements plus ou moins légaux effectués au passage par toutes sortes d'intermédiaires. Montek Singh Ahluwalia, le vice-président de la commission au plan (le président de cet organisme rattaché au cabinet du Premier ministre n'étant autre que ce dernier, *ex officio*) pendant toute la période des gouvernements de Manmohan Singh, qui a fait une carrière d'économiste à la Banque mondiale et de haut fonctionnaire des finances en Inde, estime ainsi qu'en 2008 seuls 16 % des fonds alloués au NFSA sont parvenus à leurs destinataires, un constat analogue à celui déjà fait par Rajiv Gandhi en 1985 à propos des programmes sociaux en général²⁰. Cette forme de corruption pose évidemment des problèmes matériels pour les bénéficiaires lésés dont les droits sont amputés, mais elle a également des incidences politiques pour le Congrès, car elle contribue à l'essor d'un mouvement anticorruption sans précédent depuis les années 1970, sous l'égide d'un vétéran gandhien, Anna Hazare ; ce mouvement trouve une traduction politique dans le Parti de l'homme ordinaire (Aam Aadmi Party, AAP), qui obtient la majorité dans l'Etat de New-Delhi en 2013 contre le Congrès. Enfin, elle a des retentissements financiers pour l'Etat, puisque près de 85 % des fonds publics investis dans les politiques sociales sont perdus. Une ébauche de solution est proposée : pourquoi ne pas remplacer le système de distribution publique (PDS) en nature, qui requiert de nombreux intermédiaires, par des transferts directs en espèces ? On la trouve par exemple dans le programme électoral de l'UPA²¹ en 2004.

Des leaders du Congrès et de hauts fonctionnaires des finances appuient également le projet. Par exemple Pranab Mukherjee, membre influent du Congrès et ministre des Finances à la naissance de l'UIDAI (2009-2012), aurait rencontré Nandan Nilekani peu après sa nomination en 2009, et aurait scellé une alliance avec lui : « [il] l'écouta et lui donna carte blanche, Nilekani

¹⁸ D. Sinha, « Cost of implementing the national food security Act », *Economic and Political Weekly*, Vol. 48, n° 39, 2013. Les oppositions au NFSA s'appuieraient notamment sur les coûts induits par cette loi.

¹⁹ *Ibid.*, p. 31.

²⁰ *Times of India*, « Rajiv was right : Montek says only 16p of Re reaches poor », 14 octobre 2009, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Rajiv-was-right-Montek-says-only-16p-of-Re-reaches-poor/articleshow/5121893.cms>, cité par S. Aiyar, *Aadhaar : A Biometric History of India's 12-Digit Revolution*, Chennai, Westland Publications, 2017, p. 4. Voir également M. Ahluwalia, *Backstage. The Story Behind India's High Growth Years*, Delhi, Rupa, 2020, pp. 303-304.

²¹ L'UPA, United Progressive Alliance, est une coalition de partis politiques de centre-gauche dont le principal parti est le Congrès.

pouvait venir le voir au moindre problème rencontré par l'UIDAI »²². Montek Singh Ahluwalia, lui, ira jusqu'à proposer que Nilekani entre au gouvernement – sans succès, mais il l'hébergera au sein de la commission au plan en lui garantissant une totale indépendance²³. Ainsi, il est clair que la branche financière de l'Etat a vu l'identifiant numérique comme une solution pratique pour résoudre des problèmes qui se posaient à elle depuis longtemps, comme les fuites dans le circuit de distribution des crédits publics.

L'influence prépondérante des financiers est également perceptible en ce que leur projet triomphe des propositions concurrentes en matière d'identification des personnes. En 2000, à la suite du conflit de Kargil de 1999, au cours duquel des Pakistanais s'étaient infiltrés dans cette zone du Cachemire indien et mêlés à la population frontalière, le gouvernement avait demandé à un autre grand acteur privé, Tata Consultancy Services (TCS), de mettre en place une « carte d'identité nationale multifonctions » (Multipurpose National Identity Card, MNIC) pour faciliter les contrôles d'identité. L'opération avait été dirigée par le ministre de l'Intérieur Lal Krishna Advani, et un pilote avait été réalisé en 2003 sur la base de trois millions de personnes réparties dans douze Etats. Grande différence avec l'UID, les informations du titulaire étaient stockées dans une puce électronique insérée dans la carte, de sorte que son détenteur les avait potentiellement toujours sur lui. En 2009, dans le même ordre d'idées, à la suite des attentats de Bombay de l'année précédente, dont les auteurs avaient pénétré sur le sol indien par voie maritime, le ministère de l'Intérieur avait lancé l'idée de cartes d'identité pour les habitants des villages côtiers²⁴.

Mais au même moment certains ministres soutiennent des initiatives d'une inspiration différente, comme celle figurant dans le programme commun de l'UPA visant à donner un identifiant unique aux bénéficiaires de programmes sociaux, afin de mieux les cibler (Unique ID for BPL families). Ce projet est impulsé par le ministère des Technologies informatiques et des Communications, avec l'aide technique de la commission au plan. Le concurrent direct d'Infosys sur le marché des TIC, la firme Wipro, également basée à Bangalore et plus grosse qu'Infosys, fournit ses services de conseil. En août 2007, ce groupe, auquel le ministère de l'Intérieur participe également, propose la création d'une « UID Authority ».

Manmohan Singh confie à Pranab Mukherjee (alors ministre des Affaires étrangères) la présidence d'un comité interministériel (Empowered Group of Ministers, EGoM) qui décide finalement, en janvier 2009, de créer une UIDAI au sein de la commission au plan. Un conflit – latent jusque-là – éclate alors entre le ministère de l'Intérieur qui poursuit son projet de MNIC, appuyé sur le recensement national de la population (National Population Register, NPR) et les défenseurs de l'UIDAI. L'arbitrage de Mukherjee, visant à satisfaire les deux parties, recommande la constitution d'une base de données conjointe, fusionnant le NPR, qui a les faveurs de l'Intérieur, et le projet de l'UIDAI, qui deviendra Aadhaar ; le premier ne s'occuperait conformément aux textes juridiques que des citoyens et leur fournirait une carte à puce, tandis que la seconde ne serait en charge que des résidents qu'il identifierait au moyen d'un numéro.

²² S. Aiyar, *Aadhaar...*, *op. cit.*, voir chap. 2 et 3.

²³ M. Ahluwalia, *Backstage...*, *op. cit.*, p. 303.

²⁴ Réponse du gouvernement à une question posée au sein de la Rajya Sabha (la chambre haute du Parlement) citée par S. Aiyar, *Aadhaar...*, *op. cit.*, p. 39.

Ce compromis comporte une dimension territoriale puisque le NPR doit concerner les seuls Etats de l'Union indienne frontaliers de pays voisins. Réalisé sous la houlette de Mukherjee – un financier –, ce compromis fait avancer la cause de l'UIDAI en la protégeant de ses principaux rivaux : le ministère de l'Intérieur et le NPR, qui recense déjà la population sans leur offrir les facilités qu'Aadhaar développera.

Ultérieurement, sous la direction de Chidambaram, le ministère de l'Intérieur s'opposera à nouveau à l'UIDAI pour promouvoir le NPR, sans plus de succès. Quand cet homme politique changera de portefeuille pour devenir ministre de l'Economie et des Finances, il militera activement pour Aadhaar à son tour...

D'autres membres du Congrès, et notamment son vice-président, Rahul Gandhi, promeuvent également l'identifiant numérique pour d'autres raisons. Il s'agit de rendre les aides sociales plus efficaces dans une perspective mêlant le modernisme technophile hérité de Rajiv Gandhi, voire de Nehru, et la volonté de lutter contre la corruption. Rahul Gandhi œuvre d'ailleurs pour que Nilekani soit nommé dans le gouvernement UPA en 2009.

En réponse à ces pressions convergentes, Manmohan Singh accepte toutes les conditions posées par l'homme d'affaires qui ne fait alors pas partie du Congrès (dont il ne défendra les couleurs que lors des élections de 2014) : rattachement direct au Premier ministre (par le biais de la commission au plan), rang de ministre pour lui-même (par dérogation à l'usage puisqu'en principe seul le vice-président de la commission a droit à ce privilège, à l'exception, dans les années 1980, de Sam Pitroda, un ami de Rajiv Gandhi), annonce officielle (faite le 25 juin 2009) selon laquelle ce n'est pas lui qui demande à entrer dans le gouvernement mais celui-ci qui « l'invite », et assurance que la loi solidifiant l'UIDAI sera prioritaire sur l'agenda de la coalition²⁵.

COMMENT METTRE UN MILLIARD D'INDIVIDUS EN FICHES ?

Une fois l'UIDAI créée, la mise en œuvre du projet qui deviendra l'Aadhaar requiert trois types de démarches : trouver des alliés dans l'administration et les entreprises ; enregistrer un maximum de personnes, idéalement la totalité de la population ; surmonter les oppositions.

Trouver des alliés

Le premier allié nécessaire pour mener à bien une action au sein de l'Etat est celui qui l'incarne au quotidien : le corps des fonctionnaires. Cette alliance a été particulièrement délicate, d'autant que l'élément moteur du projet, Nandan Nilekani, était totalement étranger aux structures de l'Etat. Mais l'homme d'affaires a trouvé des relais parmi les hauts fonctionnaires

²⁵ S. Aiyar, *Ibid.*, pp. 16-22.

recrutés par l'UIDAI. Au premier rang d'entre eux figure Ram Sevak Sharma, un membre de l'Indian Administrative Service (la haute fonction publique) au parcours atypique puisqu'il est diplômé de l'IIT de Kanpur (1978). De manière générale, nombre de porteurs d'Aadhaar sont, comme Nilekani, d'anciens élèves des IIT. Ils partagent une culture d'ingénieurs et appartiennent aux mêmes cercles. Sharma indique ainsi, à propos de Nilekani : « il ne me connaissait pas vraiment ; nous avons un ami en commun qui lui a parlé de moi »²⁶. Avant son passage à l'UIDAI, Sharma a occupé diverses responsabilités au ministère des Finances, en lien notamment avec la Banque mondiale. En poste au Bihar, il a mobilisé ses connaissances en informatique et aurait résolu en 1986 vingt-deux affaires criminelles en un mois, grâce à un programme recoupant des informations sur les porteurs d'armes avec les archives de la police²⁷. Il s'est beaucoup heurté aux pouvoirs locaux, ce qui s'est traduit par des changements d'affectation fréquents et brutaux. En 2002, il a obtenu un master de l'université de Californie à Riverside en science de l'informatique, et quelque temps plus tard un PhD de l'IIT de Delhi. En 2009, à la naissance de l'UIDAI, Nandan Nilekani le recrute en tant que directeur général.

La répartition du travail entre le *chairman* et le *director general* correspond schématiquement à celle entre l'extérieur et l'intérieur. Comme le dit Nilekani à Sharma : « vous mettrez en œuvre le projet, je dois gérer l'écosystème »²⁸. En pratique cependant, une partie du travail est soustraite à l'extérieur, la conception restant l'apanage du « cœur du réacteur ».

Ce modèle du marché est utilisé de manière extensive, vis-à-vis des administrations indiennes y compris. De fait, celles-ci forment, après les agents de l'UIDAI proprement dits, la seconde grande catégorie d'alliés soutenant le projet. Il s'agit des administrations de l'Etat central et des Etats indiens. Ce sont des alliés nécessaires, les seuls qui puissent pousser les Indiens à s'enregistrer dans la base de données Aadhaar, car le fédéralisme indien confère aux Etats des pouvoirs essentiels dans la mise en œuvre des politiques sociales²⁹.

Les administrations de l'Union ou des Etats sont des alliés intéressés : le potentiel d'identification de la population offert par le projet leur ouvre, que ce soit de manière sectorielle (pour les administrations centrales) ou géographique (pour celles des Etats) des perspectives intéressantes en termes d'économie des deniers publics ou de ciblage de leurs politiques. Nilekani et Sharma prospectent donc activement les administrations entre juillet 2009 et février 2010 : ministères du Pétrole, du Travail, des Affaires étrangères, du Développement rural, direction de l'Impôt sur le revenu, les Postes, la Marine, l'Aviation et l'Armée de terre, etc., ainsi que les *chief ministers* de tous les Etats ou leurs représentants.

« L'idée était d'obtenir l'adhésion à l'idée d'identification des personnes, de trouver des partenariats, de comprendre les obstacles juridiques, ainsi que l'étendue et la profondeur de leurs bases de données. »³⁰

²⁶ Deuxième entretien avec Ram Sevak Sharma, 2020.

²⁷ Wikipedia, « Ram Sewak Sharma », https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Ram_Sewak_Sharma&oldid=945507039

²⁸ S. Aiyar, *Aadhaar...*, op. cit., p. 26 : « You will execute the project, I have to manage the ecosystem ».

²⁹ L. Kennedy, « Le fédéralisme indien : un système centralisé en voie de rééquilibrage », in C. Jaffrelot (dir.), *L'Inde contemporaine*, Paris, Fayard, coll. « Pluriel », 2019, pp. 33-60.

³⁰ S. Aiyar, *Aadhaar ...*, op. cit., pp. 65-66.

A partir des seize champs d'un fichier préexistant du ministère de l'Intérieur qui sert de base aux consultations avec les ministères et avec les Etats (et qui contiennent l'état-civil, l'adresse, une photo et les empreintes digitales des personnes), « de nombreuses directions ministérielles voulaient que l'UIDAI collecte plus de données. Ils voulaient des données sur le groupe sanguin, les handicaps, la religion, l'ethnie, les revenus, etc. La tendance des gouvernements, selon le principe du "ça peut toujours être utile", est de collecter autant de données que possible (...). Si une agence collecte des données, rajouter des demandes »³¹. Mais ces souhaits peuvent ralentir la mise en œuvre. Aussi le consultant en TIC propose-t-il aux administrations indiennes un service sur mesure : elles pourront développer, si elles le souhaitent, leurs propres bases de données avec tous les champs possibles en plus de ceux exigés par Aadhaar, qui seules feront partie de la collecte initiale. L'ensemble est connu sous le nom de *Know your resident+* (KYR+), un principe qui s'inspire du *Know your customer* proposé aux entreprises. En échange, les administrations acceptent de devenir *registrars*. Ce terme est emprunté au domaine juridique où il se traduit par « greffier », ou à l'informatique où il désigne par exemple les quelques institutions qui enregistrent les noms de domaines internet hébergés en pratique sur une multitude de serveurs disséminés dans le monde entier. Il signifie que l'institution en question s'implique de manière déterminante dans l'enregistrement des personnes.

Les entreprises privées, qui s'intègrent bien dans le *modus operandi* de la sous-traitance payée à la pièce, comme l'indique Sharma, composent le troisième soutien d'Aadhaar à ses débuts :

« Le gouvernement n'était pas en mesure de faire le travail [requis par Aadhaar]. Nous avons donc eu recours au secteur privé [...] Nous avons mis en place des incitations pour intéresser des entreprises privées au projet, en payant bien. »³²

Plus précisément, ces alliés se répartissent en trois catégories. La première est constituée des grandes entreprises, qui jouent comme les administrations le rôle de *registrars*. Elles détiennent elles aussi de grands « portefeuilles clients » et sont des relais très intéressants pour enregistrer de gros volumes de populations tout en pouvant en tirer des profits (nous reviendrons sur ce point). L'UIDAI les conduit donc à signer le même genre de contrats que les administrations. L'examen de ces documents montre qu'il s'agit essentiellement de grandes banques.

Viennent ensuite les *enrolling agencies*, c'est-à-dire les sous-traitants des *registrars*. Ce sont eux qui vont, en bout de chaîne, procéder aux opérations matérielles d'enregistrement, avec un cahier des charges défini par l'UIDAI, comme nous l'explique Ram Sevak Sharma :

« – Comment enregistrer les personnes ? Nous avons décidé de ne pas acheter de matériel nécessaire à ces opérations, mais de les sous-traiter dans le cadre d'un partenariat public-privé. Nous contrôlions ce que nous devions contrôler et nous sous-traitions le reste (...).

– Quels étaient les différents rôles joués par chacun ?

– Plusieurs, par exemple le logiciel d'enregistrement était sous notre contrôle : il a été

³¹ *Ibid.*, p. 37.

³² Premier entretien avec Ram Sevak Sharma.

développé par l'UIDAI, mais les opérations d'enregistrement étaient faites par des personnes du secteur privé et nous les payions sur la base de leurs résultats, ce qui signifiait que nous leur payions un montant X seulement si elles nous fournissaient des données de bonne qualité permettant de générer des numéros Aadhaar. »³³

Enfin l'UIDAI a mobilisé toute une série d'individus intéressés par l'aventure, soit contre des rémunérations immédiates, soit dans la perspective de profits futurs. Tout d'abord, elle a contracté avec des intervenants d'horizons divers, lançant par exemple un appel d'offres pour trouver le *designer* qui réaliserait un logo suscitant l'adhésion, pour lequel le vainqueur a touché 100 000 roupies. Puis elle a recruté des cadres du secteur des TIC, dont ceux qui étaient rentrés des Etats-Unis en 2008. Beaucoup d'entre eux œuvraient bénévolement. Paul W., qui a travaillé sur Aadhaar avant de devenir consultant pour la Banque mondiale (et souhaite conserver l'anonymat), en connaît quelques-uns :

« Nilekani est très bien, très brillant. Il a fait venir tous ses petits ingénieurs, il les a débauchés, il les faisait venir en avion de la Silicon Valley, il leur promettait "tu ne vas pas être super bien payé, mais il y aura quelque chose derrière" (...). J'ai l'impression que certaines personnes attendent un peu le moment *cash-back* et qu'ils ont des intérêts croisés dans des business privés (...). Ce sont des gens qui ont été impliqués à un moment dans le programme Aadhaar, et qui veulent générer des revenus aujourd'hui. Et ils gravitent, on les voit un peu partout : chez PWC, chez Ernst & Young, un peu à la Banque mondiale... »³⁴

Une fois ces alliés mobilisés, restait à faire le plus difficile : enregistrer effectivement l'ensemble de la population.

Comment identifier biométriquement 1,3 milliard de personnes ?

Deux questions devaient être résolues : les points techniques d'une part, et, surtout, les leviers d'incitation et de pression qui menaient les individus à se faire enregistrer.

• Les questions techniques

— Singularisation et biométrie

L'objectif principal des TIC étant d'identifier à coup sûr les personnes, leur problème numéro un, comme l'explique Ram Sevak Sharma, venait du fait qu'« une même personne peut avoir deux identités »³⁵. D'où la priorité accordée à la déduplication, néologisme qui signifie que l'identifiant d'un individu va être confronté à celui de tous les autres dans la base de données pour vérifier qu'elle n'y figure pas déjà. Nous le traduirons par « singularisation ».

³³ *Ibid.*

³⁴ Entretien avec Paul W.

³⁵ Deux entretiens avec Ram Sevak Sharma.

La première tâche à laquelle l'UIDAI s'attelle est donc de trouver une technologie satisfaisante pour singulariser les personnes. A cette fin, elle met plusieurs comités de réflexion en place et des mois passent avant qu'une décision soit prise³⁶. La biométrie est finalement retenue car c'est le système qui paraît le plus fiable. L'enregistrements des empreintes digitales, reprise des méthodes d'identification policières et de l'usage passé des Britanniques³⁷, est toutefois jugé insuffisant : de nombreuses confusions étant encore possibles, il est décidé de photographier les deux iris et de les analyser avec un algorithme, selon une procédure inventée par une agence nucléaire américaine et commercialisée dans les années 1990.

L'opération informatique de singularisation est un enjeu technique et commercial de taille. Dans le monde, seules quelques entreprises françaises et américaines sont capables de le faire à cette échelle. L'UIDAI les met en concurrence non seulement à l'entrée du marché, mais aussi au cours de son exécution, selon son schéma incitatif habituel à l'égard de ses sous-traitants, comme l'explique le CEO, Ram Sewak Sharma :

« Nous mettons nos fournisseurs potentiels en concurrence avec trois critères de sélection : la précision, la vitesse [d'exécution] et la qualité du travail rendu. Une formule [mathématique] a permis d'agréger ces critères, et les plus efficaces des fournisseurs eurent une plus grande part du gâteau. »³⁸

« La seule technologie privée que nous avons utilisée était la technologie de singularisation biométrique car nous ne disposions pas de technologie *open source* et évolutive pour la singularisation biométrique. Nous avons donc engagé (...) plusieurs prestataires ; c'était très important car si nous n'avions engagé qu'une seule société (...) nous n'aurions jamais su la vérité. En engageant trois différentes, nous pouvions faire des recoupements avec les deux autres. Ainsi nous pouvions vérifier leur exactitude et leur rapidité – et nous avons créé une formule selon laquelle, s'ils ne pouvaient pas passer la vitesse supérieure, nous les remplaçons. »³⁹

En fin de compte, les erreurs d'authentification seraient inférieures à 1 % :

« L'iris de l'œil plus les empreintes digitales ont permis d'avoir une précision de plus de 99 %, donc même maintenant une personne peut avoir deux identités parce que le système n'est pas fiable à 100 % mais il n'y a pas de système dans le monde qui soit précis à 100 %. »⁴⁰

Ce pourcentage peut paraître faible. Il est accepté par certaines applications commerciales dans de nombreux pays. Mais appliqué à 1,3 milliard de personnes, il signifie qu'environ 13 millions d'entre elles ne seront pas correctement authentifiées, y compris pour se voir reconnaître leurs droits élémentaires. Ces erreurs sont une des critiques soulevées avec constance depuis dix ans par des opposants à Aadhaar⁴¹.

³⁶ S. Aiyar, *Aadhaar ...*, op. cit., pp. 37-43.

³⁷ L'Empire britannique utilisait les empreintes digitales pour contrôler les mouvements de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'Afrique du Sud, une pratique à laquelle Gandhi s'était farouchement opposé. Voir K. Breckenridge, *Biometric State. The Global Politics of Identification and Surveillance in South Africa, 1850 To the Present*, New York, Cambridge University Press, 2014.

³⁸ Premier entretien avec Ram Sevak Sharma.

³⁹ Deuxième entretien avec Ram Sevak Sharma.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Entretien avec Ramakumar.

— Les difficultés pratiques de l'enregistrement et de l'authentification

Obtenir des personnes enregistrées, en plus de leurs données biométriques, des informations fiables sur leur nom, date de naissance, lieu de résidence (ce que l'UIDAI nomme *demographics*) constitue une autre difficulté majeure. Comme l'explique Sharma :

« L'identité est un processus tellement circulaire que si vous avez un document d'identité, vous pouvez toujours en créer un autre sur la base du premier, mais si vous n'en avez pas, comment dites-vous que je suis X, quelle preuve avez-vous ? Comment puis-je vous prouver que je suis Ram Sewak Sharma ? C'était un problème sérieux parce que beaucoup de gens dans ce pays n'ont pas de documents d'identité valables. Les gens ont des cartes de rationnement par exemple, mais ce sont des documents collectifs qui valent pour une famille. Dans les situations où vous n'avez pas de pièce d'identité, comment créez-vous la première ? »⁴²

Ces opérations d'enregistrement ont été décrites par l'ethnologue Tarangini Sriraman, qui a enquêté auprès des porteurs (*coolies*) d'un terminal de bus longue distance de Delhi et dans deux centres d'enregistrement du nord de la ville⁴³. Elle montre, grâce à une comparaison historique avec la période de la Partition et avec l'octroi, dans les années 1990, d'une carte d'identité aux habitants des bidonvilles, que la possibilité pour les individus de faire valoir leurs droits s'est beaucoup réduite avec l'identifiant biométrique. Alors qu'avant les documents et récits informels étaient partiellement acceptés par les agents publics du premier rang (*street-level bureaucrats*), le nouveau programme d'identification a considérablement élevé les exigences en matière de preuve d'identité (PoI) et de preuve de résidence (PoA), les deux éléments réclamés par les *enrolling agencies* en plus des informations biométriques. Par exemple, l'UIDAI n'a accepté que très tardivement la carte syndicale des porteurs. Or ceux-ci sont pour la plupart des migrants de zones rurales, domiciliés le temps de leur labeur en ville dans le dortoir d'un syndicat, qui protège et contrôle cette population précaire. Cette carte, pour l'obtention de laquelle ils doivent déjà montrer patte blanche en s'inscrivant dans les relations de parenté villageoise et en acceptant les règles du travail collectif urbain, concentre donc leur identité dans ce nouveau contexte. Ces difficultés montrent que l'enregistrement ne consiste pas en une vaste opération d'« inclusion » généreuse comme l'insinue le discours officiel, mais se rapprochent beaucoup plus du contrôle policier, avec une remise en question radicale par l'UIDAI de tous les autres systèmes d'appartenance et d'identification.

L'authentification soulève elle aussi de nombreuses difficultés. 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 disponibles, particulièrement dans les zones rurales. Des procédures dégradées existent, comme le stockage provisoire des données dans l'appareil et l'envoi différé quand une connexion est disponible, ou la déconnexion entre l'authentification et la suite de la procédure. Par exemple Bidisha Chauduri raconte qu'elle a observé, dans un petit village, une séparation complète entre l'opération d'authentification dans un magasin distribuant les denrées octroyées par la PDS et la livraison effective de

⁴² Premier entretien avec Ram Sevak Sharma.

⁴³ T. Sriraman, *In Pursuit of Proof. A History of Identification Documents in India*, New Delhi, Oxford University Press India, 2018.

nourriture⁴⁴. L'explication du responsable du magasin d'Etat a été la suivante : la connexion étant de mauvaise qualité, il procédait aux authentifications sur la terrasse du bâtiment, donnait un papier servant de reçu aux intéressés qui venaient ensuite, « quand ils le souhaitaient », récupérer leur dû dans la boutique.

D'autres situations conduisent à un échec du système. Ainsi dans certaines régions du Gujarat, l'absence de connexion conduit à des refus de distribution des rations alimentaires⁴⁵. Dans les zones tribales du même Etat, c'est même l'absence d'électricité qui empêche l'enregistrement⁴⁶. Enfin, on constate d'autres procédures dégradées qui consistent à montrer ses papiers d'identité classiques, comme la carte électorale ; il n'y a alors plus beaucoup de différences avec l'identification pré-Aadhaar.

Les problèmes rencontrés lors de l'enregistrement sont aggravés par la faible qualité des empreintes digitales des travailleurs manuels, nombreux en Inde, aux doigts souvent abîmés, et par les conditions aléatoires des opérations d'enregistrement et d'authentification. Un rapport de l'agence indique à ce sujet que « l'exactitude s'effondre si ces opérations ne sont pas faites correctement »⁴⁷. En 2012, alors que 22,9 millions de numéros étaient déjà émis, 384 000, soit 1,6 %, ont été détruits par l'UIDAI en tant que « faux », en réalité du fait d'un mauvais enregistrement⁴⁸.

En fin de compte, Sharma reconnaît que des procédures dégradées sont inévitables, avec des taux d'échec toutes causes confondues d'environ 5 % :

« Nous avons toujours dit qu'il fallait créer un mécanisme de traitement spécial pour les situations exceptionnelles, car Aadhaar ne marche que dans 95 % des cas – il peut donc y avoir un problème dans 5 % des cas et nous avons toujours dit [aux gens qui se trouvent sur le terrain], s'il vous plaît, traitez ces cas vous-mêmes et ne dépendez pas trop de la technologie, vous n'êtes pas des robots. »⁴⁹

Dans sa version actuelle, l'enregistrement se fait selon deux types de procédures : classiquement par fourniture des Pol et PoA, ou à titre dérogatoire par un chef de famille ou par un tiers lui-même dûment enregistré.

— Les failles de sécurité : esquisse d'une typologie

Des failles ont été recensées à trois niveaux dans le dispositif : enregistrement, authentification, et surtout stockage des données⁵⁰.

⁴⁴ B. Chaudhuri, « Paradoxes of intermediation in Aadhaar. Human making of a digital infrastructure », *South Asia. Journal of South Asian Studies*, Vol. 42, n° 3, pp. 572-587, <https://doi.org/10.1080/00856401.2019.1598671>

⁴⁵ R. Khera, « On Aadhaar success, it's all hype. That includes the World Bank », *NDTV*, 25 juillet 2016, <https://www.ndtv.com/opinion/yes-aadhaar-is-a-game-changer-in-wrecking-welfare-schemes-1434424>

⁴⁶ Entretien avec Martin Macwan.

⁴⁷ S. Aiyar, *Aadhaar...*, *op. cit.*

⁴⁸ R. Khera, « Impact of Aadhaar on welfare programmes », *Economic and Political Weekly*, Vol. 52, n° 50, 2017, p. 67, calculs personnels.

⁴⁹ Deuxième entretien avec Ram Sevak Sharma.

⁵⁰ Les développements qui suivent s'appuient notamment sur S. Kodali, « As security violations erupt, the operator of India's biometric database stands at a troubling crossroad », *The Wire*, 25 février 2017.

Au niveau de l'enregistrement initial, on a observé tout d'abord que de fausses cartes, portant de faux numéros, étaient disponibles sur le marché noir, pour des sommes dérisoires : 5 roupies pour un numéro ou une carte dans les rues de Hyderabad, peut-être moins pour des achats en gros à Delhi ou à Mumbai. Ces artefacts ne passent pas l'épreuve de l'authentification, et leur présence s'assimile donc plutôt à celle de bijoux de contrefaçon. Plus gênants en revanche sont les numéros Aadhaar attribués abusivement non seulement à des personnes qui n'auraient pas dû en recevoir, comme des Pakistanais ou des Bangladeshis ne résidant pas réellement dans le pays, mais aussi à des entités fictives, ces derniers cas étant vraisemblablement la création d'opposants à Aadhaar dans le but de montrer, justement, les failles du dispositif. Des cartes ont ainsi été attribuées à des animaux, au dieu Hanuman, etc. Ces différents cas de figure témoignent en tout cas du manque de fiabilité du dispositif.

Lors des opérations d'authentification, des fraudes sont également possibles. Un gang de Kanpur a ainsi récupéré les numéros et les empreintes digitales de certaines personnes pour en revendre la réplique 5 000 roupies pièce. Cela implique vraisemblablement des intermédiaires chargés de l'enregistrement, à telle enseigne que l'UIDAI a finalement « mis à l'index 49 000 opérateurs coupables de pratiques corrompues ». De manière analogue, en utilisant des empreintes digitales numérisées sur les appareils de lecture proprement dits et la fonction « replay » de ces appareils, une banque ayant pignon sur rue, Axis, a de son côté fait des centaines d'authentifications frauduleuses, en l'absence des intéressés.

Enfin, des doutes planent sur l'intégrité des données enregistrées. Celles-ci sont d'abord stockées par les *enrolling agencies*. Certaines de ces agences auraient publié sur Internet non la biométrie, à laquelle elles n'ont en principe pas accès, mais les numéros de leurs clients. Des doutes existent même sur la fiabilité des logiciels de capture de la biométrie, qui pourraient avoir des portes dérobées permettant à leurs fabricants de récupérer ces données.

Les numéros passent ensuite chez les *registrars* comme les Etats et les banques, où ils sont stockés de concert avec quantité d'autres informations personnelles. C'est surtout à ce niveau que les fuites de données soi-disant confidentielles se sont multipliées dans les années 2010 à partir de sites internet officiels – dont les autorités n'ont assuré la sécurisation que de manière progressive et incertaine⁵¹. En 2017, treize fuites ont ainsi été constatées. Elles concernaient chacune entre 12 000 et un million de personnes, dont les données biographiques avaient été rendues publiques par erreur – douze d'entre elles à cause de négligences dont s'étaient rendues coupables des instances officielles.

A cette occasion, une limite majeure du dispositif est apparue au grand jour : seule l'UIDAI est, depuis l'Aadhaar Act de 2016, juridiquement habilitée à porter plainte lorsque les données dont elle a la charge sont en cause. Pire : cette agence de l'Etat n'est pas tenue par la loi d'informer un particulier que ses données sont défectueuses, ont fuité ou sont utilisées par une tierce partie. Chaque fois que ce monopole a été contesté, par exemple au moyen du Right to Information Act, les plaignants ont été déboutés au nom de la « sécurité nationale » – qui garantit donc à

⁵¹ A. Madanapalle, « A simple Google search delivers databases with Aadhaar numbers, but Aadhaar is not compromised », *First Post*, 14 mars 2017, <https://www.firstpost.com/tech/news-analysis/a-simple-google-search-delivers-databases-with-aadhaar-numbers-but-aadhaar-is-not-compromised-3699883.html>

l'UIDAI un privilège exorbitant⁵². D'autant plus que si cet organisme a lancé des poursuites contre plusieurs entreprises privées – dont Axis – elle ne s'est presque jamais attaquée à l'Etat, en dépit des manquements mentionnés plus haut et de bien d'autres⁵³. Le département Food and Civil Supplies de l'Etat de Chandigarh a ainsi rendu publiques les données Aadhaar de 490 000 bénéficiaires du PDS. L'Etat du Jharkhand a fait de même avec celles de 150 000 retraités recevant leur pension du gouvernement. Le ministère du Développement rural a publié sur son site les données Aadhaar de 100 millions de bénéficiaires du NREG. Au total, 210 sites internet liés à la puissance publique ont été à l'origine de fuites d'une importance plus ou moins grande⁵⁴.

Mais l'Etat a davantage masqué les problèmes que traqué les coupables. Les lanceurs d'alerte ont même été parmi ses premières victimes. L'un d'entre eux a ainsi été arrêté pour avoir signalé des failles dans le système⁵⁵. Les médias ont été soumis au même genre de pressions. Lorsque *The Tribune*, un journal du Pendjab, a obtenu d'un expert en informatique qu'il s'introduise dans la base de données Aadhaar et en tire une quantité de détails biographiques sur un nombre considérable de personnes, l'UIDAI a lancé des poursuites judiciaires contre le reporter à l'origine de l'enquête, forçant The Editors' Guild of India (qui réunit les rédacteurs en chef des journaux indiens) à prendre sa défense⁵⁶.

Enfin, les spécialistes de l'informatique pointent la fragilité induite par l'existence d'un entrepôt centralisé de données, le CIDR. Selon certains, la question n'est pas de savoir s'il sera un jour forcé, mais quand il le sera, car l'enjeu qu'il représente justifierait la mise en œuvre de moyens colossaux, à l'instar des forçages d'entrepôts de données de cartes bleues des vendeurs en ligne, ou d'identité des sites de rencontres, à l'origine de plusieurs scandales en Occident. Pour cette raison, le stockage décentralisé, par exemple sur des cartes personnelles, ou même l'usage de mots de passe modifiables plutôt qu'une biométrie intangible auraient été préférables.

- **Une question micropolitique : comment inciter la population à s'enregistrer ?**

Pour que le projet Aadhaar réussisse, il était indispensable que tous les Indiens s'enregistrent. Si, pour une raison ou pour une autre, trop peu de personnes avaient accepté de le faire, le numéro unique n'aurait pas été utilisé par les entreprises ni par les administrations, pour qui il n'aurait pas permis d'atteindre suffisamment de clients/résidents, et l'Etat à son tour n'aurait plus été incité à investir dans l'effort d'enregistrement des personnes. Pour les promoteurs du projet, il a fallu trouver les moyens d'enclencher très rapidement un cercle vertueux⁵⁷.

⁵² *Scroll.in*, 5 mars 2017.

⁵³ *Medianama*, 24 avril 2017.

⁵⁴ *Scroll.in*, 25 avril 2017 et 19 novembre 2017.

⁵⁵ *Scroll.in*, 5 mars 2017.

⁵⁶ *The Tribune*, 4 janvier 2018 ; *Scroll.in*, 7 janvier 2017.

⁵⁷ Dans la liste des sept défis recensés par l'agence pour son projet, le premier et le troisième mentionnés concernaient le nombre insuffisant d'enregistrements, aux côtés d'éléments allant de soi comme le besoin d'un portage politique solide, des questions de vie privée et des risques techniques (fiabilité du stockage, etc.). Voir UIDAI, « UIDAI strategy overview », Planning Commission, Government of India, avril 2010.

Les premières méthodes utilisées, empruntant au marketing, ont été incitatives. En 2009, l'agence a créé en son sein le service de marketing, dont la direction a été confiée à Shankar Maruwada. Celui-ci, diplômé de l'IIT de Kharagpur (1994) et de l'IIM d'Ahmedabad (1996), avait été de 1996 à 2000 responsable du marketing chez Procter & Gamble avant de fonder à Bangalore sa propre firme, Marketics, qu'il a dirigée de 2003 à 2008. Il s'agissait pour l'UIDAI de créer un besoin d'Aadhaar dans la population. Un outil de travail courant en la matière est le groupe de discussion (*focus group*) : un animateur présente une idée à une assemblée et observe les échanges, les réactions qu'elle suscite, pour ajuster le tir, écarter du message les arguments qui déplaisent et valoriser ceux qui font mouche, comme on le fait pour ajuster un message publicitaire.

Un premier résultat de ce travail, en terme d'image de marque, a été la transformation de l'« 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 non seulement en Inde mais dans le monde entier. Le site internet de l'agence proclame sur sa page d'accueil « Mon fondement, mon identité » (*Mera Aadhaar, Meri Pehchaan*), connotant ainsi très positivement l'adhésion individuelle au nouveau dispositif. Le mérite de cette trouvaille semble revenir essentiellement à Naman Puglia, un jeune membre de l'équipe qui organisait des groupes de discussion dans les zones rurales du Rajasthan, notamment auprès des populations tribales⁵⁸. A la fin d'une session dans une tribu, un vieil homme se serait approché de lui et lui aurait déclaré son soutien au projet, au motif que « l'identité est après tout le fondement de la vie » (« *Pehchaan hi toh jeevan ka aadhaar hai* »). Puglia aurait rapidement fait remonter l'expression à Nilekani, avec le succès que l'on sait.

A leur tour, les *registrars* ont mis en place des mécanismes incitant les individus à s'enregistrer. Par exemple le ministère des Affaires étrangères délivrait des passeports en un temps record aux citoyens qui fournissaient leur numéro d'identification⁵⁹. Les banques publiques comme privées harcelaient leurs clients par SMS pour qu'ils s'enregistrent ou, si c'était déjà fait, leur communiquent leur numéro pour qu'ils le relient à leur compte bancaire.

Les populations fragiles ont constitué une cible privilégiée, dans la mesure où la détention d'une carte Aadhaar pouvait être perçue comme la garantie que l'on existait aux yeux de l'Etat, voire un signe de reconnaissance sociale. Ce fut le cas notamment des musulmans, dans une période où ils étaient de plus en plus ciblés par le pouvoir nationaliste hindou⁶⁰. Comme l'explique Irfan Engineer, qui dirige une ONG promouvant la tolérance religieuse et dont le prénom reflète sa confession musulmane :

- « – Les musulmans étaient très enthousiastes à l'idée d'avoir Aadhaar au départ, parce qu'ils se sentent particulièrement vulnérables. De nombreux activistes sociaux ont boycotté l'adoption de Aadhaar. Mais je ne pouvais pas me permettre ce luxe : j'avais besoin d'une pièce d'identité car si je n'en avais pas, j'aurais été davantage suspect [que la moyenne des Indiens] (...) à cause de mon nom.
- Ce sentiment d'insécurité était donc plus aigu chez les musulmans.
- Oui (...). On leur a toujours fait éprouver un sentiment d'insécurité ; on a toujours remis en

⁵⁸ S. Aiyar, *Aadhaar ...*, op. cit., p. 70.

⁵⁹ *Times of India*, « Have Aadhaar ? Get passport in 10 days », 16 février 2015, <http://timesofindia.indiatimes.com/city/kolkata/Have-Aadhaar-Get-passport-in-10-days/articleshow/46256405.cms>

⁶⁰ Voir C. Jaffrelot, *L'Inde de Modi*, op. cit.

question leur nationalité et on leur a dit d'aller au Pakistan. On ne les a pas laissé s'adonner librement à leurs pratiques culturelles. Par exemple, si vous consommez de la nourriture non végétarienne, alors on vous conseille d'aller au Pakistan. J'ai entendu cela tout le temps. Aadhaar a été perçu comme pouvant partiellement dissiper certaines craintes et certains sentiments d'insécurité car l'Etat vous reconnaissait et vous acceptait en tant que citoyen. »⁶¹

Cette opinion, nous le verrons, a évolué.

Cependant, au-delà des incitations et du marketing, les individus se sont aussi enregistrés parce que le flou a longtemps perduré sur le caractère facultatif ou obligatoire du numéro pour accéder à toute une série de services courants, et l'obligation a même fini par s'imposer dans les relations avec la puissance publique. Un premier pas vers l'astreinte est venu des messages de chargés de clientèle ou d'agents publics du premier rang⁶² qui sans Aadhaar refusaient de fournir le service demandé, ou de le fournir rapidement. C'est par exemple la situation à laquelle s'est trouvé confronté Muhammad. Cet avocat âgé de moins de 30 ans devait fermer le compte bancaire d'un membre de sa famille qui venait de décéder. Son interlocuteur à la banque lui demandait son propre numéro d'identification, qu'il refusait de donner. Les démarches ont duré très longtemps, jusqu'à ce qu'un jour, à la banque, il parvienne à voir son dossier et apprenne qu'il avait fait l'objet à son insu d'un contrôle spécial, qui n'avait rien révélé de suspect. Furieux de cette suspicion, qu'il attribuait à sa religion musulmane, et afin d'obtenir enfin la fermeture du compte, il a communiqué son numéro Aadhaar. Le compte de son parent a été fermé peu après⁶³.

Si les membres des classes moyennes avaient du mal à accéder à des biens (voitures par exemple) et services (services bancaires efficaces, téléphone...) sans leur numéro Aadhaar, ceux des classes populaires faisaient face à des refus touchant à des droits essentiels, comme l'accès à la santé publique (les riches allant plus souvent consulter des médecins ou dans des cliniques du secteur privé). Le cas de Munni est éloquent. Cette jeune villageoise s'était présentée à l'hôpital de Gurgaon le 9 février 2018 pour accoucher. Comme elle n'avait pas sa carte Aadhaar avec elle, l'hôpital lui avait refusé l'entrée, et elle avait accouché sur le parking de l'hôpital. Une infirmière et un médecin auraient été sanctionnés ultérieurement par l'établissement. Une semaine après l'accouchement, Munni était retournée dans son village chercher sa carte et, de concert avec son mari, avait décidé d'en demander une pour le bébé, afin de lui éviter de semblables difficultés⁶⁴.

Les cas de Muhammad ou Munni montrent bien que si posséder un numéro Aadhaar n'était pas obligatoire, du moins cela facilitait-il considérablement les choses : le simple refus temporaire du service par la personne directement en charge de sa délivrance – le procédé fût-il parfaitement illégal – a eu un puissant effet incitatif sur la demande d'identification.

Un degré supplémentaire vers la contrainte a été franchi quand la détention d'un numéro est devenue une obligation légale. En mars 2017, le gouvernement a exigé que les écoliers possèdent

⁶¹ Entretien avec Irfan Engineer.

⁶² M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemma of the Individual in the Public Service*, New-York, Russel Sage Foundation, 1980.

⁶³ Discussion informelle avec Muhammad.

⁶⁴ S. Dayal, « Woman who gave birth in front of hospital wants an Aadhaar for her daughter », *Indian Express*, 27 septembre 2018.

un numéro Aadhaar pour accéder à la cantine et aux fameux *mid-day meals*. Cette mesure a sans doute conduit beaucoup de parents à enregistrer leurs enfants. Certains opposants interrogeaient :

« Pourquoi le gouvernement est-il tellement désireux d'inscrire les enfants dans la base de données Aadhaar, au point de mettre en danger l'un de ses programmes alimentaires les plus importants ? »⁶⁵

La malnutrition infantile est encore un des grands maux du pays, et la politique des *mid-day meals* est essentielle pour la contrer tout en favorisant l'éducation d'enfants qui, sinon, sont rapidement mis à contribution par leurs parents dans les champs ou les ateliers.

Au reste, une bataille juridique de grande ampleur s'est engagée sur ce point entre l'Etat central et la Cour suprême. Le 23 septembre 2013 et à cinq autres reprises jusqu'en octobre 2015, à la suite de nombreux cas de refus de services sociaux, la Cour suprême a prononcé une ordonnance provisoire indiquant que l'Etat ne pouvait priver quelqu'un de ses droits au motif qu'il n'était pas enregistré : « Personne ne devrait souffrir de ne pas avoir de numéro Aadhaar, même si une autorité a publié une circulaire la rendant obligatoire ». Mais l'Etat a continué, en pratique, à demander le fameux numéro pour dispenser nombre de services sociaux. Finalement, en septembre 2018, dans un jugement longtemps attendu, la Cour a décidé, dans un revirement spectaculaire, que l'enregistrement serait obligatoire pour bénéficier de certains droits sociaux, et facultatif pour les services commerciaux (*cf. infra*).

L'obligation pratique d'avoir un numéro Aadhaar pour accéder à toute une série de services a considérablement favorisé les enregistrements. Le projet a bénéficié à plein du pouvoir des grandes entreprises et de la capacité de contrainte de l'Etat. Pas de numéro d'identification, pas d'accès aux services ni aux droits, de sorte que les enregistrements ont finalement crû à un rythme soutenu, et qu'en novembre 2018 l'UIDAI annonçait que 1,2 milliard de personnes étaient enregistrées, soit environ 92 % de la population⁶⁶.

Surmonter les oppositions

Alors qu'ils procédaient à l'enregistrement des personnes, le cœur de cible du projet, ses promoteurs ont dû simultanément le protéger contre ses opposants.

• Contourner le Parlement

Le Parlement s'est intéressé tout particulièrement à Aadhaar, un projet qui pouvait entraîner une réorganisation fondamentale de l'action publique et avoir des conséquences profondes sur la vie des Indiens. Nandan Nilekani avait prévu qu'une action serait nécessaire de ce côté,

⁶⁵ S. Sharma, « This is shameful : India will deny children food because they don't have an Aadhaar number », *Scroll.In*, 3 mars 2017.

⁶⁶ UIDAI, « Aadhaar dashboard », rapport cité.

puisque lors de son entrevue avec Manmohan Singh en 2009 il avait demandé qu'une loi soit rapidement votée pour préserver l'entreprise. Un projet de loi avait été déposé dans ce sens à l'automne 2010 devant la Rajya Sabha, la chambre haute du Parlement indien⁶⁷. Ses têtes de chapitre étaient éloquentes. Après les préliminaires d'usage (chapitre I), le premier chapitre substantiel (chapitre II) était consacré aux « numéros Aadhaar », ce qui confirmait que les identifiants étaient bien plus la raison d'être du dispositif que leurs applications, ou que les droits qu'ils permettraient de faire valoir. Au contraire, il était précisé, en lien vraisemblablement avec l'arbitrage de Pranab Mukherjee préalable à la création de l'UIDAI dont nous avons parlé, que les numéros étaient attribués aux résidents et ne sauraient être des preuves de leur citoyenneté, ni de quoi que ce soit d'autre d'ailleurs, mise à part leur identité. Leur usage correspondait à ce qui était pratiqué par l'UIDAI : attribution d'un numéro au vu de la biométrie et réponse par oui ou par non à une demande d'authentification. L'article 9 abordait la question des données recueillies en dehors de la biométrie. Il n'en donnait pas une liste limitative, il énonçait ce que l'UIDAI n'avait pas le droit de recueillir, en l'occurrence la race, la religion, la caste, la tribu, l'ethnicité, la langue, le revenu et l'état de santé. Autrement dit, il laissait carte blanche à l'UIDAI pour recueillir ce qui irait dans le CIDR, en dehors de ces informations. De plus, ces précautions, peut-être encore une fois liées au souci de respecter le domaine du référentiel général d'interopérabilité (RGI), ne servaient à rien pour protéger les données personnelles, puisque l'identifiant national devait être disséminé dans d'autres bases de données qui, elles, permettraient le recoupement des informations. Le projet de loi était totalement muet sur ce point. Enfin, le dernier article était une validation législative rétrospective de tout ce que l'UIDAI avait fait précédemment, sur la base de la simple autorisation de l'autorité administrative.

Les débats au Parlement furent houleux. En décembre 2011, la commission des finances, où dominaient des élus de la Lok Sabha – la chambre basse – présidée par Yashwant Sinha (un élu du BJP, le Bharatiya Janata Party), rejeta le projet de loi au motif qu'il violait les droits du Parlement, d'une part parce que l'UIDAI avait commencé à fonctionner sans que cet organe démocratique (qui vote le budget de l'Etat) ait autorisé les dépenses, d'autre part parce que le projet de loi, en ne listant qu'un nombre indicatif de matières exclues du périmètre de l'agence, permettait leur extension sans contrôle parlementaire. La commission rappela que le Royaume-Uni avait renoncé à son propre projet d'identification biométrique et reprit les arguments du rapport de la London School of Economics à ce sujet : technologie non fiable, rentabilité incertaine, relations potentiellement conflictuelles entre l'Etat et la société⁶⁸. Elle affirma également que les numéros Aadhaar n'auraient rien à voir avec les problèmes d'attribution des aides sociales en Inde et que l'UIDAI faisait doublon avec le NPR. Elle suggéra enfin des modifications au projet de loi pour tenir compte de ses remarques.

La procédure législative a été arrêtée pendant plusieurs années.

⁶⁷ « The national identification authority of India Bill, 2010 », Pub. L, n LXXV, 2010.

⁶⁸ London School of Economics and Political Science, Department of Information Systems, « The Identity Project. An assessment of the UK identity cards Bill and its implications », Londres, LSE, 27 juin 2005, <http://eprints.lse.ac.uk/29117/>

Après les élections de 2014 qui ont donné une majorité au BJP, le nouveau Premier ministre de l'Inde Narendra Modi, jusque-là très critique envers Aadhaar⁶⁹, s'est converti à ce dispositif – à la suite, semble-t-il, d'un échange décisif avec Nandan Nilekani⁷⁰. A partir de ce moment, le pouvoir exécutif a promu Aadhaar d'une manière systématique. Son volontarisme s'est traduit par le passage en force de l'Aadhaar Act, 2016, dont le nom complet Aadhaar (Targeted Delivery of Financial and Other Subsidies, Benefits and Services) Act, 2016 mettait en avant la vocation sociale du projet et les gains pour les utilisateurs. Le gouvernement l'a fait passer au Parlement sous la forme d'un projet de loi financier, le seul type de texte législatif qui n'a pas à être voté par la chambre haute – où le BJP n'était pas majoritaire. Il s'agit bien sûr d'un abus de pouvoir (ce que dans la Constitution française de 1958 on nommerait un cavalier budgétaire) car le Aadhaar Act concerne bien des aspects non financiers. La structure de cette loi reprend globalement celle du texte de 2010. Elle est simplement plus détaillée en raison de l'expérience accumulée lors des six années qui se sont écoulées depuis le premier Aadhaar Bill. Surtout, elle autorise désormais la diffusion du numéro et des données démographiques, « un changement fondamental » selon Jean Drèze.

Avec l'Aadhaar Act de 2016, l'UIDAI a donc obtenu une validation législative complète de ses actions passées et futures.

- **Ruser avec le pouvoir judiciaire**

Le projet s'est heurté non seulement au Parlement, mais également au pouvoir judiciaire, en particulier lors d'un recours en inconstitutionnalité de la loi votée. Après le vote de l'Aadhaar Act, l'opposition n'a en effet pas manqué d'initier une procédure devant la Cour suprême, reprenant l'argument d'absence initiale d'autorisation par le Parlement (premier argument de la commission des finances), de concert avec celui du cavalier budgétaire.

De nombreuses procédures avaient déjà été intentées contre le projet⁷¹. Fin 2012, alors qu'il était toujours bloqué au Parlement, K. S. Puttaswamy, ancien membre de la Haute Cour du Karnataka, et P. Khanna, un avocat, avaient saisi la Cour suprême au motif que la collecte de données biométriques risquait de porter atteinte au respect de la vie privée et ne pouvait donc être autorisée que par le Parlement, selon les termes de l'article 21 de la Constitution. Mais en dehors de la bataille sur le caractère facultatif ou obligatoire du numéro pour accéder à différents services, et de la question de l'illégalité de l'UIDAI, auquel le gouvernement avait répondu

⁶⁹ Dans un tweet du 8 avril 2014, Modi avait dit d'Aadhaar : « Il n'y a là aucune vision, seulement un gadget », cité dans R. Khera, « Post-script », in R. Khera (dir.), *Dissent on Aadhaar. Big Data Meets Big Brother*, Hyderabad, Orient BlackSwan, 2019, p. 248.

⁷⁰ Charles Assisi confie à ce sujet lors d'un entretien : « ...une des promesses de campagne de Modi et du BJP était que s'ils arrivaient au pouvoir, ce projet serait remis. Il [Nilekani] était à la dérive quand le BJP est arrivé au pouvoir en 2014, et disait que c'en était fini [d'Aadhaar]. Il alla quand même présenter le projet à Modi et après 5 minutes Modi l'a arrêté, lui a dit qu'il connaissait le projet, qu'il l'avait étudié à fond. "Le projet va continuer, mais à une condition, que j'en sois le visage". Nilekani n'avait pas d'objection. Tout ça n'était que de la politique ».

⁷¹ Les développements qui suivent s'appuient notamment sur S. Prasanna, « Aadhaar. Constitutionally challenged », in R. Khera (dir.), *Dissent on Aadhaar*, op. cit., pp. 137-148, et sur divers articles de presse.

que l'agence avait été créée par un règlement autonome (*executive order*) du gouvernement et était donc parfaitement légale, la principale opposition a porté sur le respect de la vie privée.

On ne peut pas dire que la Cour suprême ait fait preuve de célérité dans l'audition des requêtes, face au volontarisme du gouvernement. Elle a même décidé de grouper les affaires relatives à Aadhaar plutôt que de les examiner au fur et à mesure. Trois ans se sont ainsi écoulés entre le dépôt de la première requête en 2012 et sa première réponse, en août 2015. La Cour s'est alors réunie en formation réduite pour statuer de manière définitive sur la constitutionnalité de l'identifiant. Mais, de manière assez surprenante, l'Attorney General for India (qui représente l'Etat), a soulevé une objection « préliminaire » selon laquelle le respect de la vie privée n'était pas un droit constitutionnel. La Cour a décidé de ce fait de renvoyer la question à une formation plus large, tout en rappelant encore le caractère facultatif d'Aadhaar et en limitant son usage aux programmes de distribution de denrées et de gaz, domaines qu'elle a étendu en octobre à d'autres programmes sociaux et aux télécommunications, suite au pourvoi des grands acteurs du secteur. Deux ans se sont écoulés avant que la décision sur le droit à la vie privée soit prise, en août 2017⁷². Contrairement au gouvernement, la Cour a affirmé l'existence d'un droit constitutionnel à la vie privée, tout en en énonçant les limites : « le droit au respect de la vie privée n'est pas absolu, et ne peut empêcher l'Etat d'édicter des lois qui imposent des restrictions raisonnables aux citoyens ». C'était une manière d'inviter l'Etat à légiférer à nouveau sur l'identifiant national. Pendant ce temps, l'UIDAI continuait à pratiquer ses enregistrements. Comme le dit la journaliste critique Supriya Sharma en exagérant un peu les chiffres, « quand le jugement a été rendu, 99% de la population avait déjà Aadhaar »⁷³.

Enfin, le 26 septembre 2018, la Cour suprême a rendu son verdict tant attendu sur Aadhaar, (un verdict d'une longueur exceptionnelle de 1 448 pages). Dans un revirement de position spectaculaire par rapport aux décisions réitérées depuis 2013, huit juges sur neuf décrètent, dans un texte qui ne fait qu'un tiers du jugement, la mention du numéro Aadhaar obligatoire pour bénéficier des programmes sociaux financés sur fonds publics. Ils maintiennent cette contrainte pour s'acquitter de l'impôt sur le revenu, une initiative prise en 2017 par le ministère des Finances (dans les faits, le paiement en ligne n'était plus possible pour ceux qui ne pouvaient ou ne voulaient pas saisir leur numéro Aadhaar à la fin de leur déclaration). En revanche, ils valident une clause de l'article 57 de l'Aadhaar Act la rendant facultative dans le cadre de services commerciaux (relations bancaires, télécommunications), ainsi que dans quelques autres services publics, comme la perception des pensions de retraite et l'inscription des enfants à l'école notamment. Un seul juge dissident reprend dans un avis très fourni (les deux tiers de la décision) quasiment la totalité des arguments des plaignants et estime qu'Aadhaar ne peut être obligatoire pour quoi que ce soit.

Le gouvernement tourne l'obstacle opposé aux services commerciaux en amendant par voie d'ordonnance deux lois, le Prevention of Money Laundering Act et le Telegraph Act, de manière à ce qu'il soit possible de communiquer les données de la base Aadhaar aux banques et aux opérateurs téléphoniques. En fin de compte, le volontarisme du pouvoir semble avoir

⁷² G. Bhatia, « The privacy judgement », in R. Khera (dir.), *Dissent on Aadhaar*, op. cit., p. 155.

⁷³ Entretien avec Supriya Sharma.

eu raison des réserves de la Cour suprême qui s'était montrée ambiguë et très lente dans cette affaire. Entre septembre 2013 et octobre 2015, elle avait passé six ordonnances provisoires réaffirmant qu'Aadhaar reposait sur la base du volontariat. Le gouvernement ne s'est pas soumis à ces décisions et la Cour, mise devant le fait accompli, en a pris acte, certains juges étant convaincus du bien-fondé du projet, d'autres préférant ne pas s'opposer au gouvernement – seule une petite minorité menant la lutte.

Interrogée rétrospectivement sur cette séquence, l'avocate Karuna Nundy déclare de manière très éclairante :

« Une grande partie des critiques adressées à la Cour suprême à propos d'Aadhaar (...) concerne le fait qu'elle ne peut ou ne veut pas agir à temps. Donc (...) dans le cas d'Aadhaar, l'attitude du gouvernement relevait d'outrage fait aux juges [par la violation répétée de ses sentences contre l'usage obligatoire du numéro pour les programmes sociaux] et d'une violation des ordonnances de la Cour. En théorie, des gens auraient dû aller en prison pour cela. Cela n'est pas arrivé et au lieu de cela, le gouvernement a dit que, eh bien, nous l'avons fait maintenant [Aadhaar] et nous avons dépensé beaucoup d'argent ; la plupart des gens l'ont, donc ça marche bien, nous pourrions aussi bien le garder. La Cour suprême a alors déclaré qu'elle n'imposerait pas [Aadhaar] à XYZ mais qu'il serait obligatoire, par exemple, pour les impôts sur le revenu. »⁷⁴

Dans la foulée de la décision de 2017 de la Cour suprême sur la vie privée, l'Etat a réuni une commission présidée par Bellur Narayanaswamy Srikrishna, un juge à la retraite, pour réfléchir à une loi de protection de la vie privée. En juillet 2018, cette commission a publié son rapport et un projet de loi a été déposé, le Personal Data Protection Bill (PDPB). Ces documents reprenaient l'argument du gouvernement et des technophiles selon lequel la vie privée ne serait pas un droit absolu, les atteintes qui y seraient éventuellement portées devant être mises en balance avec le développement économique qu'elles autoriseraient⁷⁵. Ce texte s'inspire du Règlement général sur la protection des données (RGPD) européen, sans toutefois être aussi rigoureux⁷⁶. A l'heure où nous écrivons ces lignes, il n'est toujours pas voté. Une telle lenteur dans la mise en place de la protection des droits, ajoutée à la nonchalance de la Cour suprême, et comparée à la rapidité de déploiement de l'UID, peut surprendre. Il semble que les porteurs du projet aient rusé avec l'obstacle représenté par la Cour : d'abord en ignorant ses jugements qui ne rendaient que facultatif l'usage du numéro, car cela aurait obéré la diffusion de celui-ci dans la population ; puis en obtenant le report de son verdict final en échange de l'affirmation solennelle d'un droit à la vie privée, lui-même limité ; ensuite en assouplissant l'obligation de n'utiliser le numéro que pour une frange limitée de services, qui du reste peuvent toujours être refusés en pratique si le client ne coopère pas (suivant le modèle des « mentors » Google ou Facebook) ; enfin en maintenant cette obligation pour des fonctions essentielles : programmes sociaux pour ceux dont la vie en dépend, impôt sur le revenu pour les classes moyennes.

⁷⁴ Entretien avec Karuna Nundy.

⁷⁵ S. Prasanna, « One year of India's right to privacy. No step forward and two steps back », *The Wire*, 24 août 2018, <https://thewire.in/law/india-right-to-privacy-aadhaar-srikrishna-committee>

⁷⁶ Voir F. Godement, « Données personnelles : comment gagner la bataille », Institut Montaigne, Paris, décembre 2019, <https://www.institutmontaigne.org/publications/donnees-personnelles-comment-gagner-la-bataille>

LES RÉSULTATS

Un investissement de long terme pour les entreprises impliquées dans le projet

L'un des premiers résultats observés après la mise en œuvre d'Aadhaar est la hausse du volume des transactions découlant de la baisse du coût d'acquisition des clients, elle-même largement facilitée par deux innovations liées à Aadhaar que nous avons décrites : le eKYC et l'UPI. Recensant l'impact économique des systèmes d'identification des personnes au niveau mondial, ID4D mentionne ainsi en tête la réduction des coûts de transaction et d'administration pour les entreprises, en donnant précisément l'exemple d'Aadhaar :

« En Inde, par exemple, le coût d'acquisition du client était d'environ 1 500 roupies (20 dollars)⁷⁷. Grâce à l'interrogation à distance d'Aadhaar, à la digitalisation et à l'interopérabilité des systèmes, certains estiment que ce coût pourrait chuter jusqu'à 10 roupies (0,13 dollar). »⁷⁸

Les autres bénéfices identifiés par l'agence internationale sont la baisse des coûts liés tant aux obligations légales (la lutte contre le blanchiment des capitaux) qu'à la responsabilité des entreprises en cas de piratage de leurs bases de données (puisque les données d'identité seront ainsi externalisées), une prospection plus facile des clients, une baisse des erreurs d'identification des clients entraînant des « faux positifs » (aboutissant à les refuser pour cause de « risque élevé » alors qu'en fait ils représentent un risque faible), enfin la fourniture de services d'identification biométrique pour les firmes qui travaillent dans ce secteur.

Ces points positifs sont également repérés en Inde par Venkatesh Hariharan, directeur de l'IDFC Institute, organisme de recherche de la banque du même nom :

« C'est très coûteux de vérifier ces choses [les papiers d'identité], car il est facile de "photoshoper" un document d'identité et de le donner à la banque. Cela pose aussi un problème sous l'angle de l'inclusion financière, car si le coût de transaction est élevé [pour la banque qui doit vérifier les pièces d'identité], cela a un impact réel sur le type de prêts qu'elle propose ensuite. Par conséquent, l'un des éléments clés d'Aadhaar, d'un point de vue financier, c'est qu'il fait baisser les coûts de transaction. Ainsi, si une banque dépensait 100 à 200 roupies [soit 1,33 à 2,66 dollars] pour l'authentification, avec Aadhaar, elle peut ramener ce coût à 10 ou 15 roupies [0,13 à 0,20 dollar]. (...) [D'autre part], lorsque les fraudes augmentent, au lieu de fixer un prix bas pour vos prêts, vous commencez à les fixer à un prix plus élevé. Cela a un effet d'entraînement. Or Aadhaar a fait baisser les fraudes. »⁷⁹

En faisant baisser le coût de l'authentification de leurs emprunteurs potentiels par les banques et en diminuant les fraudes dont elles peuvent être victimes en général, Aadhaar

⁷⁷ Les équivalences roupie-dollar sont indiquées en fonction du taux de change à la date de publication du présent volume.

⁷⁸ Banque mondiale, « Private sector economic impacts from identification systems », Washington DC, World Bank, 2018.

⁷⁹ Entretien avec Venkatesh Hariharan.

permet de réduire le coût du crédit et favorise donc l'inclusion financière. L'évolution des systèmes de paiement de détail illustre bien la hausse des volumes qu'Aadhaar a permise. L'UPI a connu une croissance rapide, avec un montant de 359 millions de dollars en mars 2017 (voir le tableau ci-dessous). On voit à cette occasion que la démonétisation de novembre 2016 a vraisemblablement joué un rôle incitatif important dans cet essor, même si elle provient d'une inspiration beaucoup plus politique. Parmi les entreprises qui ont recours à l'UPI se trouvent WhatsApp mais aussi Paytm, pionnier indien du paiement en ligne. Son fondateur Vijay Shekar Sharma aurait commencé par proposer ce portefeuille électronique pour acheter des tickets d'autobus, avant de généraliser son offre, et Paytm a vu le nombre de ses clients augmenter rapidement, de 22 millions en 2014 à 215 millions en 2017.

**Paielements transitant par le système basé sur Aadhaar
(UPI ou Universal Payment Interface)**

	08/2016	09/2016	10/2016	11/2016	12/2016	01/2017	02/2017	03/2017
Montant mensuel (millions de dollars)	0	5	7	15	108	249	285	359
En pourcentage de l'ensemble des portefeuilles numériques (<i>digital wallets</i>)	0	1	1	3	9	21	25	30

Source : Mary Meeker, « Internet trends 2017 » (Annual Code Conference, Terranea Resort, California, US, 31 mai 2017), <https://www.vox.com/2017/5/31/15693686/mary-meeker-kleiner-perkins-kpcb-slides-internet-trends-code-2017>

Si les volumes sont élevés, on peut douter du niveau des profits. En effet, si l'UPI fait état de hausses spectaculaires des volumes et valeurs qu'il traite, en revanche les revenus se révèlent décevants⁸⁰. Le volume total de transactions revendiquées par l'UPI s'élevait certes en décembre 2019 à 1,3 milliard environ, soit près de 40 % des 3,3 milliards de transactions enregistrées par les systèmes de paiement de détail nationaux. Et leur valeur était de 2 025 milliards de roupies (soit environ 27 milliards de dollars, cette série correspondant bien à une valeur de 350 millions de dollars en mars 2017 comme indiqué dans le tableau). Mais cela ne représente que 6 % des 33 284 milliards de roupies (soit 443,787 milliards de dollars) de l'ensemble de ces systèmes de paiement, dont la majeure partie demeure réalisée par les autres paiements interbancaires pour 73 % de leur valeur totale, par des instruments papier pour 19 %, par des paiements par carte bancaire pour 4 %, etc. Ainsi, si les tarifs sont globalement proportionnels aux montants échangés, les profits tirés de l'UPI et donc autorisés par Aadhaar restent limités par rapport à ceux issus des systèmes de paiement de détail traditionnels.

Ce rapport volumes de transaction importants *versus* profits limités tient à ce que la stratégie des entreprises qui s'appuient sur Aadhaar constitue un investissement de long terme, notamment dans la collecte et l'analyse des données. Dans le cas de Paytm, qui conjugue typiquement identification des clients par Aadhaar, volumes importants et rentabilité incertaine, le principe de cette stratégie s'explique ainsi :

⁸⁰ Les données qui suivent sont tirées de Reserve Bank of India, « RBI Bulletin », février 2020, p. 89.

« [1] La variable la plus importante à mesurer est le nombre d'utilisateurs de la plate-forme. Ce qui veut dire qu'il vaut mieux avoir 1 000 utilisateurs peu actifs que 100 utilisateurs très actifs. Car même les utilisateurs peu actifs apportent des données. [2] Il faut déployer toutes les astuces possibles pour amener les gens à faire des transactions. Il est préférable que 100 utilisateurs effectuent des microtransactions plutôt que 10 utilisateurs dépensent de grosses sommes d'argent. Plus les gens font des transactions, plus vous aurez une meilleure idée de ce qu'ils ont en tête. Les données sont importantes. »⁸¹

L'investissement dans la collecte de données réalisé par les entreprises grâce à Aadhaar serait donc bien rentable à terme du fait d'un facteur principal : la revente (et/ou la rentabilisation directe), notamment aux courtiers et aux organismes de prêt, des données collectées tout au long de la filière, et pourquoi pas par la vente de « solutions » de protection des données ainsi collectées. L'Inde rejoindrait le marché mondial des données personnelles.

La puissance publique réalise-t-elle vraiment des économies budgétaires ?

En ce qui concerne les Etats (fédérés et fédéral), les principaux résultats d'Aadhaar, en dehors d'une surveillance accrue de la population sur laquelle nous reviendrons, devraient être en principe des économies budgétaires. Or elles sont douteuses, comme l'illustrent plusieurs controverses qui ont opposé défenseurs et opposants du projet.

La principale d'entre elles a été déclenchée à propos du rapport de la Banque mondiale consacré aux dividendes des technologies numériques au niveau mondial, dans lequel l'Inde était abondamment citée en exemple⁸². Le niveau des économies réalisées grâce à Aadhaar qui y était annoncé était considérable : 11 milliards de dollars par an. Le chiffre était mentionné dans une annexe⁸³ dédiée aux apports spécifiques des identifiants individuels à l'économie numérique. La Banque citait une étude selon laquelle dans le programme indien de subvention au carburant, le fait d'opérer des virements sur des comptes bancaires reliés à Aadhaar pour financer l'achat de bonbonnes de gaz permettrait, en éliminant les bénéficiaires injustifiés (pour l'essentiel des doublons), de réaliser un milliard de dollars d'économie par an.

Cette première estimation a été contestée. Elle était fondée sur un chapitre d'une thèse soutenue à l'université de Columbia⁸⁴ à partir de données de Hindustan Petroleum, une des grandes entreprises de fourniture de gaz, et d'une enquête sur le marché noir. Le chiffre avancé était même doublé (2 milliards de dollars par an) dans un article du *New-York Times* publié par le conseiller économique en chef du gouvernement indien⁸⁵. Mais l'auteur, après la publication de quelques articles critiques dans la presse, s'est à demi rétracté, indiquant

⁸¹ N. S. Ramnath, C. Assisi, *The Aadhaar Effect*, op. cit., pp. 161-163.

⁸² Banque mondiale, « World development Report 2016 », art. cité.

⁸³ *Ibid.*, « Spotlight #4. Digital identity », pp. 194-197.

⁸⁴ P. Barnwal, « Essays in development, environment and halte », Ph.D., Columbia University, 2015.

⁸⁵ S. George, A. Subramanian, « Transforming the fight against poverty in India », *The New York Times*, 22 juillet 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/23/opinion/transforming-the-fight-against-poverty-in-india.html>

que ces économies n'étaient pas réelles mais potentielles, le seul élément fiable étant une baisse de la consommation de gaz subventionné⁸⁶.

Un deuxième point de contestation portait sur l'extrapolation des résultats obtenus pour le gaz à l'ensemble des programmes concernés par Aadhaar. A ce sujet, la Banque mondiale écrivait :

« Ce n'est qu'un des nombreux programmes de subvention en Inde qui ont été convertis en transferts directs grâce à l'identification numérique, ce qui pourrait permettre d'économiser plus de 11 milliards de dollars par an de dépenses publiques grâce à la réduction des fuites et aux gains d'efficacité. »⁸⁷

Elle justifiait cette remarque par une note de bas de page qui a fait couler beaucoup d'encre. Elle renvoyait dans la version initiale du rapport à une étude du CGAP, un « quatre pages » signé Shweta Banerjee⁸⁸. Or si cette étude traitait bien du *direct benefit transfert* (DBT), c'est-à-dire du versement direct d'une subvention sur le compte bancaire du bénéficiaire identifié par Aadhaar, (se substituant à la traditionnelle fourniture en nature, par exemple de gaz ou de nourriture à prix subventionné), le chiffre de 11 milliards de dollars annuels qu'elle avançait correspondait non pas aux économies réalisables grâce au DBT, mais au montant total des programmes indiens susceptibles de recourir à cette technique⁸⁹. Contactée à ce sujet par un journaliste d'investigation⁹⁰, la Banque mondiale a finalement répondu que les 11 milliards d'économie ne résultaient pas de l'étude de Banerjee citée mais d'une extrapolation, à l'ensemble des programmes, de la proportion des économies réalisées grâce à Aadhaar sur le programme concernant le gaz, calculée dans la thèse de Columbia University citée – entre 11 et 14 % – et d'une autre proportion, calculée à partir des économies réalisées sur le National Rural Employment Guarantee (NREG, le programme institué en 2005 par le NREGA, cf. *supra*) par l'introduction d'un autre identifiant biométrique (des cartes à puce), qui s'élevait à 10,8 %⁹¹. La fourchette des économies se situerait entre 8 et 14 milliards, et la Banque mondiale, en toute rigueur (*sic*), aurait donc pris en compte la moyenne, soit 11 milliards. C'est cette réponse officielle qui a remplacé la note de bas de page initiale dans une nouvelle version du rapport de la Banque, celle que l'on trouve aujourd'hui en ligne. L'extrapolation à partir des deux articles cités n'allait pas de soi, et la substitution de preuve est pour le moins troublante. Relancée par le journaliste sur ces deux points, l'institution internationale n'a pas donné d'autre réponse. Ce silence est d'autant plus gênant que les résultats sur le gaz ont eux-mêmes été remis en cause peu après par une étude du Contrôleur et Auditeur général (CAG, l'équivalent de la Cour des comptes en France) selon laquelle la baisse des subventions observée proviendrait pour 92 %

⁸⁶ A. Subramanian et S. George, « Clearing the air on LPG », *The Indian Express* (blog), 2 avril 2016, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/clearing-the-air-on-lpg-direct-benefit-transfer-subsidies/>

⁸⁷ Banque mondiale, « World development Report 2016 », art. cité, p. 195.

⁸⁸ S. Banerjee, « From cash to digital transfers in India : The story so far », CGAP, février 2015, <https://www.cgap.org/research/publication/cash-digital-transfers-india-story-so-far>

⁸⁹ R. Khera, « On Aadhaar success... », art. cité.

⁹⁰ A. Venkatanarayanan, « The curious case of the World Bank and Aadhaar savings », *The Wire*, 3 octobre 2017, <https://thewire.in/economy/the-curious-case-of-the-world-bank-and-aadhaar-savings>

⁹¹ K. Muralidharan, P. Niehaus et S. Sukhtankar, « Building State capacity. Evidence from biometric smartcards in India », Working Paper 19999, *NBER Working Paper Series*, mars 2014, <https://doi.org/10.3386/w19999>

de la baisse du prix du baril et pour 8 % de la réduction de la demande de gaz subventionné⁹². L'impact actuel d'Aadhaar ne serait donc valable que pour le gaz, et inférieur à un dixième de la prévision initiale sur ce produit.

Au total, si des informations ponctuelles sont disponibles, on manque toujours d'une estimation des économies permises par Aadhaar au profit de la puissance publique.

Les conséquences d'Aadhaar pour la population : gains d'efficacité, dénis de droits sociaux et mise en danger

• Gains d'efficacité

Pour les promoteurs d'Aadhaar, le choix de la dématérialisation, qui les a conduits à opter pour les données biométriques et le remplacement d'une carte d'identité par un simple numéro correspondant auxdites données, a fait ses preuves. Rajesh Bansal, haut fonctionnaire de la Banque de réserve de l'Inde (RBI) qui a travaillé à l'UIDAI aux débuts de l'agence, explique que cette stratégie était la meilleure dans un pays coutumier des catastrophes naturelles : « c'est le meilleur moyen de préserver votre accès aux services même s'il y a une inondation et que vous perdez tout, y compris vos papiers d'identité... ».⁹³

Au-delà, Aadhaar simplifie la vie de bien des Indiens qui peuvent maintenant effectuer des démarches administratives grâce à ses applications sans avoir à se déplacer, faire la queue au guichet et/ou graisser la patte du fonctionnaire de service. Venkatesh Hariharan donne un témoignage concret de ce gain de temps et d'argent : propriétaire d'un bien immobilier qu'il a loué récemment, il décrit ainsi la signature d'un contrat de location :

« [Pour une telle démarche] on peut passer une demi-journée au bureau du greffe dans un coin sombre et vous devez payer un peu, sinon ils vous laissent attendre indéfiniment. Et finalement vous payez 5 000 roupies, en plus du tarif. [Ce qui a changé avec Aadhaar, c'est que] nous avons fini par solliciter cette société appelée Easy Rent. Ils sont venus chez moi prendre mes empreintes digitales et les empreintes des locataires, ont fait l'authentification via Aadhaar et le tout en une heure. Ils ont facturé 1 000 roupies en plus, mais j'ai économisé 4 000 roupies et une demi-journée de mon temps ».

D'autres applications utilisant Aadhaar se traduisent pareillement par un gain d'efficacité et une désintermédiation gage de progrès dans la réduction des pratiques de corruption. Charles Assisi nous montre ainsi sur son portable le coffre fort numérique (*digilocker*, qui correspond au *paperless layer* d'India Stack) où il a mis ses papiers officiels comme son permis de conduire, qui est accepté par la police dans la rue, et qu'il ne risque plus de perdre puisqu'il est sauvegardé en ligne⁹⁴.

⁹² Union Government (Commercial) Ministry of Petroleum and Natural Gas, « Report of the Comptroller and Auditor General of India on implementation of PAHAL (DBTL) scheme », Report n° 25 of 2016, <https://cag.gov.in/en/audit-report/details/23883>

⁹³ Entretien avec Rajesh Bansal.

⁹⁴ Entretien avec Charles Assisi.

Mais les contreparties négatives de ces gains en termes d'efficacité sont importantes. Le système souffre de contradictions internes l'empêchant d'atteindre et de maintenir un taux de couverture proche de 100 % : si 92 % des Indiens ont officiellement été enregistrés, cette performance est aujourd'hui remise en question. Selon Paul W. :

« Il y a eu beaucoup de fautes de frappe dans les noms. (...) [Et le] gros enjeu aujourd'hui, c'est la mise à jour des données. Il y a un goulot d'étranglement. Pas assez de centres [d'enregistrement], de bande passante, de ressources, pour mettre les données à jour. »⁹⁵

Or la population indienne augmente de 16 millions de personnes par an et nombre d'Indiens changent d'adresse, de numéro de téléphone, rendant la base de données en partie caduque pour les entreprises qui souhaitent connaître leurs clients grâce à elle (le fameux eKYC). Un des promoteurs du projet, Rajesh Bansal, confirme cette grave limite qu'Aadhaar rencontre aujourd'hui :

« Les problèmes de mise à jour et de perte d'identité ne sont pas résolus de manière proactive et dans la mesure souhaitée. J'en suis triste, car c'est un problème crucial. Il y a trop de gens qui changent leur numéro de téléphone portable, leur adresse et même leur nom. »⁹⁶

• Dénier de droits sociaux

Si les fuites et les fraudes dont Aadhaar a fait l'objet sont problématiques d'un point de vue général, le manque de fiabilité du système est autrement critiquable quand il se traduit par un déni des droits sociaux, lorsque les pauvres que le système devait aider à recevoir l'aide de l'Etat en sont, de fait, privés.

Alors que la lutte contre la corruption affectant les programmes sociaux était la principale raison d'être d'Aadhaar selon ses promoteurs, certains d'entre eux admettent aujourd'hui que cet objectif n'a pas été atteint – et ne le sera sans doute jamais. Interrogé sur le fait de savoir si Aadhaar a réduit la corruption, l'un d'entre eux répond en riant : « Dès que vous colmatez une brèche, une autre apparaît. Je ne pense pas que la technologie puisse résoudre le problème des intentions [malveillantes] ». Rajesh Bansal abonde dans le même sens :

« Il y a plusieurs façons de contourner le système. Tout d'abord, un opérateur local peut dire que le système ne fonctionne pas [faute de connexion internet par exemple], c'est simple. (...) Vous ne pouvez vraiment pas empêcher ça complètement [ce genre de comportement] parce que les gens sont des gens... ».

Ces aveux d'impuissance, de la part de promoteurs influents d'Aadhaar, méritent une attention particulière car ils viennent appuyer la critique du « solutionisme technologique » d'Evgeny Morozov⁹⁷ : les technologies numériques – pas plus que les autres – ne peuvent résoudre les problèmes de corruption tant que certains acteurs y ont intérêt.

⁹⁵ Entretien avec Paul W.

⁹⁶ Entretien avec Rajesh Bansal.

⁹⁷ E. Morozov, *To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological Solutionism*, New York, Public Affairs, 2013 (traduction française : *Pour tout résoudre cliquez ici. L'aberration du solutionisme technologique*, Limoges, Fyp Editions, 2014).

Mais de quelles pratiques parle-t-on ici ? Différentes études de terrain donnent à voir trois types de fraude au dispositif Aadhaar en matière d'aides sociales⁹⁸.

La fraude à l'éligibilité d'abord, qui tient au fait que certains se présentent comme éligibles à une prestation à laquelle ils n'ont en réalité pas droit, par exemple en sous-estimant leurs revenus de manière à se retrouver sous le seuil de pauvreté. En Inde ce seuil, connu sous le nom de *poverty line*, se situe très bas : en 2000 il avait été fixé à 328 roupies par mois et par personne en zone rurale, et à 454 roupies en zone urbaine.

La fraude à la quantité ensuite, qui est surtout observée dans les magasins du PDS (où, rappelons-le, les pauvres vivant sous le seuil de pauvreté viennent se fournir) et dans le cadre du NREG. Dans le premier cas, cela consiste, pour le responsable d'un magasin, à enregistrer une fausse transaction en prétendant auprès du titulaire d'une carte BPL (*below poverty line*) que la connexion a échoué (il garde alors tout le produit – qu'il vient soi-disant de donner – pour lui)⁹⁹, ou à donner au bénéficiaire qui vient de s'authentifier une quantité moindre que celle qu'il déclare avoir délivrée. Il garde alors la différence, voire la revend au prix du marché si l'occasion se présente. Comme l'écrit Reetika Khera :

« Si une personne authentifie sa ration mensuelle par une empreinte du pouce, cela ne signifie pas vraiment qu'elle a reçu la quantité totale de denrées qui lui est due ; la trace numérique peut montrer qu'elle a reçu la totalité des denrées, mais ce n'est pas nécessairement le cas dans la réalité. »¹⁰⁰

Dans le cas du NREG, la fraude dont se rend coupable un responsable local peut consister : (1) à extorquer le salaire d'un travailleur en tout ou partie le jour de sa paye, (2) à partager son salaire après avoir gonflé artificiellement le nombre de jours travaillés, ou encore (3) à utiliser son numéro Aadhaar sans son autorisation (et sans utiliser ses données biométriques comme cela est possible)¹⁰¹.

La fraude à l'identité enfin, qui crée les fameux « fantômes » et « doublons » qui ont en grande partie justifié la création d'Aadhaar : il s'agissait en effet, on s'en souvient, d'exclure du système d'aide aux pauvres tous ceux qui en abusaient en utilisant une fausse identité. Comme l'explique Reetika Khera, des intermédiaires – qu'ils soient fonctionnaires ou à la tête d'entreprises privées – peuvent « fabriquer l'existence d'une personne inexistante et utiliser [sa] carte pour obtenir des prestations »¹⁰². De même, « si un bénéficiaire décède, le négociant continue à recevoir les denrées » s'il peut continuer à utiliser ses identifiants (qu'il aura piratés au préalable). Cette fraude est bien celle à laquelle Aadhaar permet de remédier. En revanche, l'identifiant unique ne peut rien faire contre les deux autres types de fraudes – éligibilité et quantité – qui sont quantitativement parlant les plus importantes.

⁹⁸ R. Khera, « Impact of Aadhaar on welfare programmes », art. cité.

⁹⁹ J. Drèze, N. Khalid, R. Khera et A. Somanchi, « Aadhaar and food security in Jharkhand. Pain without gain ? », *Economic and Political Weekly*, 16 décembre 2017, pp. 50-59.

¹⁰⁰ R. Khera, « Impact of Aadhaar on welfare programmes », art. cité, p. 34

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Entretien avec Reetika Khera.

Les fraudes ne sont de plus qu'un aspect du problème de l'accès à leurs droits sociaux par les pauvres, car loin de leur simplifier la vie, Aadhaar constitue parfois pour ces bénéficiaires potentiels une contrainte supplémentaire. Son caractère obligatoire peut même conduire à leur exclusion. Plusieurs cas de figure doivent être envisagés.

Tout d'abord l'exclusion par l'absence de lien entre Aadhaar et l'enregistrement préalable d'un individu auprès d'un programme d'aide sociale. De quoi s'agit-il ? Un sujet X perçoit une aide (ration alimentaire, pension de retraite, etc.). Il était bien considéré comme un bénéficiaire statutaire, par exemple par la caisse de retraite, mais depuis l'introduction d'Aadhaar, il lui faut relier son nouveau numéro aux organismes qui lui versaient un subside et à son compte bancaire. Or cette connexion ne va pas toujours de soi, soit qu'il y ait un problème technique (d'alimentation électrique, de réseau internet, d'identification biométrique...), soit que le fonctionnaire chargé de cette démarche soit corrompu. Reetika Khera explique ce déficit d'enregistrements par l'existence de dates limites d'inscription dont les bénéficiaires potentiels d'aides sociales n'ont pas nécessairement eu connaissance :

« Il y a un problème de mise en relation des numéros d'Aadhaar avec les prestations sociales. Ce n'est pas un problème insignifiant pour les pauvres car ils ont besoin d'informations sur les délais de mise en relation ou d'inscription leur permettant de recevoir ces prestations – et ils n'obtiennent d'informations que lorsque leurs prestations cessent d'arriver, le gouvernement n'ayant rien fait pour leur faciliter la tâche. Ils doivent donc se rendre par eux-mêmes dans les boutiques privées où ils reçoivent leurs prestations. Souvent, les gens doivent payer pour faire le lien entre leur numéro Aadhaar et les prestations, même si ce n'est pas censé être facturé. »¹⁰³

Pire encore, le lien entre une personne et sa prestation sociale peut avoir été mis à mal par les malversations d'acteurs privés cherchant à exploiter la mine d'informations sur des clients potentiels que constitue Aadhaar. C'est ainsi qu'Airtel, l'un des trois grands opérateurs téléphoniques de l'Inde, a profité du fait que depuis le 31 mars 2018 les cartes SIM devaient être reliées au numéro Aadhaar de l'utilisateur pour ouvrir des comptes bancaires à leur nom sans leur consentement – le risque étant que des subventions publiques soient détournées au lieu d'arriver sur le compte de leurs véritables destinataires¹⁰⁴.

Ensuite l'exclusion par défaut d'identification, qui intervient après que la connexion a été établie, lorsque le bénéficiaire ne reçoit pas ce à quoi il a droit du fait d'un problème au moment de l'authentification. Le problème peut venir à nouveau d'une défaillance technique (la bande passante est insuffisante ou l'alimentation électrique est en panne) ou d'une aporie biométrique (empreintes digitales et/ou iris de l'œil illisibles). Ces difficultés sont fréquentes du fait de la frugalité des équipements utilisés – et pas seulement dans les villages reculés (même si les risques y sont plus grands). A Delhi, 33 000 personnes n'ont pas pu percevoir leur pension de 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 bancaire¹⁰⁵. C'est à la suite de

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Scroll.in*, 19 décembre 2017

¹⁰⁵ « After SC verdict on Aadhaar, question for AAP govt : what of PDS, pension ? », *Indian Express*, 27 septembre 2018.

cette affaire que le gouvernement de l'Etat a décidé que le numéro ne serait plus obligatoire pour obtenir cette allocation, mais la décision de la Cour suprême de 2018 a énoncé le contraire...

L'accès à la ration alimentaire a été compliqué par Aadhaar d'un point particulier : pour obtenir cette ration, le bénéficiaire doit s'identifier biométriquement chaque fois qu'il y a droit, soit une fois par mois. Reetika Khera souligne :

« Cela ne tient pas compte du fait que chaque mois, Internet doit fonctionner parfaitement et qu'il ne doit y avoir aucun pépin technique au niveau des serveurs ou des authentifications biométriques, car même cela est une science probabiliste. Tout cela pour quelque chose que vous pouviez obtenir auparavant en signant le registre. »¹⁰⁶

Enfin, l'exclusion par l'impossibilité présenteielle, qui désigne le fait qu'une personne peut ne pas être en état de se présenter au guichet ou au magasin où doit avoir lieu l'authentification biométrique. Cette exigence a pour effet d'exclure les personnes malades (surtout si elles sont contagieuses) ou à mobilité réduite (du fait d'un handicap ou de l'âge). Ayant pris conscience de ce problème, les architectes d'Aadhaar ont cherché à le résoudre. Rajesh Bansal l'admet :

« Vous devez y aller vous-même et c'est un problème. Dans l'Andhra Pradesh, le gouvernement de l'Etat s'est occupé des retraités à mobilité réduite en envoyant des agents de l'Etat chez eux. Il s'agit là d'une gouvernance proactive, contrairement à d'autres Etats qui n'ont fait qu'ordonner la mise en œuvre du programme Aadhaar sans même se préoccuper d'une chose aussi fondamentale que la connectivité. »

En pratique, même si les personnes exclues d'Aadhaar ne représentent que 5 % du total comme l'affirmait plus haut Ram Sewak Sharma, cela prive le dispositif d'une couverture universelle.

Revenons sur les deux versants de cet enjeu majeur – son chiffrage et les effets de l'exclusion. S'agissant des chiffres, certaines études suggèrent que le risque d'exclusion concerne plus de 5 % des bénéficiaires potentiels. Une enquête de 2017 évaluait à 58,6 % la proportion des personnes éligibles au PDS qui s'en trouvaient exclues pour une raison ou une autre¹⁰⁷. Au Rajasthan, un haut fonctionnaire considérait au même moment que les machines utilisées ne parvenaient à authentifier que 45 % des personnes éligibles¹⁰⁸.

Dans certains cas, cet effet d'éviction inhérent à la technologie Aadhaar a eu des conséquences dramatiques. Au Jharkhand, cinq personnes qui ne parvenaient pas à franchir ce barrage – et que les opérateurs locaux du PDS n'ont pas aidées – sont mortes de faim. Le gouvernement a alors décidé qu'il ne serait plus nécessaire de s'authentifier pour obtenir sa ration alimentaire, mais dans bien des régions, l'identification est restée la règle¹⁰⁹. Au Rajasthan, des gens ont continué de « faire face à la faim et à la famine »¹¹⁰. Au Karnataka, trois personnes sont mortes

¹⁰⁶ Entretien avec Reetika Khera.

¹⁰⁷ *Hindustan Times*, 7 octobre 2017.

¹⁰⁸ *Scroll.in*, 1^{er} juin 2016. Voir également, au sujet du Jharkhand, *Scroll.in*, 2 février 2017 et *The Hindu*, 17 janvier 2018.

¹⁰⁹ *Scroll.in*, 2 janvier 2018.

¹¹⁰ N. Dey, *Scroll.in*, 1^{er} juin 2016.

pour les mêmes raisons qu'au Jharkhand¹¹¹. D'octobre 2017 à septembre 2018, au moins vingt personnes seraient mortes de faim du fait de la suppression de pensions de retraite ou de rations alimentaires faute de connexion à Aadhaar, et cinq de plus si on compte depuis janvier 2017¹¹². Au total, on évalue à quarante-quatre le nombre de décès induits par le système, dont vingt-trois au Jharkhand où tous ceux qui sont morts à cause d'Aadhaar étaient soit des *dalit* (le nom que se donnent aujourd'hui les ex intouchables), soit des aborigènes¹¹³. Le cas le plus emblématique du drame du Jharkhand est celui de Santoshi Kumar, une jeune *dalit* de 11 ans, morte de faim en septembre 2017 quelques semaines après que la carte de ration alimentaire de sa famille a été annulée, faute d'avoir pu être reliée aux numéros de ses membres. L'UIDAI affirme avoir émis une circulaire en octobre pour mettre en place un mécanisme d'exemption dans des cas analogues, mais on ne sait pas si le mécanisme est appliqué.

Face à ces difficultés, l'Andhra Pradesh, comme on l'a vu, a admis qu'une carte Aadhaar pouvait permettre à son titulaire de faire valoir ses droits aux programmes sociaux sans authentification biométrique (autrement dit *offline*). D'autres Etats lui ont embrayé le pas, à commencer par Pondichéry et le Chhattisgarh. Mais le pouvoir central est resté de marbre, considérant par exemple que si le nombre de bénéficiaires des programmes sociaux avait baissé, c'était à cause des doublons – dont il avait enfin la preuve.

Le cas du Rajasthan est des plus révélateurs¹¹⁴. Le gouvernement rajasthanien, qui a développé sa propre base de données à partir d'Aadhaar, Bhamashah, a fait état de 6 milliards de roupies économisées grâce au dispositif, notamment par la suppression des listes de 297 000 « morts » et de 170 000 « doublons ». En fait, plusieurs problèmes se sont posés. Tout d'abord, le gouvernement a transféré les paiements de bureaux de poste locaux à des banques. Mais nombre de bénéficiaires n'ont pas ouvert de compte dans ces banques, ou bien leurs empreintes digitales ne leur ont pas permis de s'enregistrer, ou encore ils ont été enregistrés avec des erreurs de domiciliation ou d'âge. D'autres ont subi les conséquences d'erreurs faites par E-Mitra, un sous-traitant privé chargé de faire l'essaimage des numéros Aadhaar dans les bases de données des banques. Un autre sous-traitant aurait aussi commis des erreurs dans l'édition des cartes de rationnement. Résultat, un bénéficiaire sans compte bancaire lié à son numéro Aadhaar et avec les bonnes informations était réputé mort. Dans certains cas, le numéro Aadhaar d'un individu a été relié au compte bancaire d'une autre personne, qui a reçu la pension à sa place. Au bout de six mois, nombre de sommes virées sur des comptes n'avaient pas été collectées. Quand les Finances rajasthanaises s'en sont rendu compte, elles ont ordonné une vérification de l'existence physique des destinataires, qui a été faite plus ou moins scrupuleusement, aboutissant à de nouvelles suppressions des listes. La journaliste ayant mené l'enquête sur ces affaires fait état de quarante-quatre personnes enregistrées comme mortes dans un *panchayat* qu'elle a visité, alors que vingt-cinq étaient vivantes. D'autres journalistes ont estimé qu'au niveau de

¹¹¹ *The Hindu*, 10 janvier 2018.

¹¹² R. Khera, « The poor are left to themselves : The benefits being projected in Aadhaar's name are not backed by the data », *The Hindu*, 29 septembre 2018.

¹¹³ J. Drèze, N. Khalid, R. Khera et A. Somanchi, « Aadhar and food security in Jharkhand ... », art. cité.

¹¹⁴ A. Yadav, « Rajasthan's living dead. Thousands of pensioners without Aadhaar or bank accounts struck off lists », *Scroll.in*, 6 août 2016, <https://scroll.in/article/813132/rajasthans-living-dead-thousands-of-pensioners-without-aadhaar-or-bank-accounts-struck-off-lists>

l'Etat, environ un tiers des « morts » étaient en fait vivants. Leurs pensions s'élevaient à 500 ou 750 roupies par mois, ce qui est faible mais leur dispensait un viatique indispensable. Certains seraient effectivement décédés dans les mois qui ont suivi sa suppression. Des paysans ont protesté au niveau des *panchayat* et le Mazdoor Kisan Shakti Sangathan, une ONG dirigée par Nikhil Dey, a relayé leur action collective, ce qui a permis de faire connaître le problème. Finalement le Rajasthan a versé très peu d'arriérés aux intéressés.

Tout en reconnaissant l'existence de problèmes, les architectes d'Aadhaar n'envisagent pas de retour en arrière. D'une part, Ram Sewak Sharma considère qu'il n'existe pas de système parfait et qu'Aadhaar constitue un progrès d'autant plus significatif :

« Auparavant, vous pouviez contourner le système à 100 % ; maintenant nous avons réussi à résoudre 95 % des cas. Aucune politique publique ne permet de résoudre 100 % des cas, il y aura toujours des exceptions. »

D'autre part, Rajesh Bansal minimise le coût humain d'Aadhaar tout en dédouanant l'UIDAI, en rappelant les procédures dérogatoires que l'autorité a toujours prônées :

« Dans le Jharkhand, deux décès ont été rapportés, ce qui est tout à fait inacceptable. (...) L'équipe d'Aadhaar a toujours dit par écrit et oralement que nous devons mettre en place un mécanisme d'exception au cas où l'identification biométrique échouait. »

Il semble qu'à ce jour l'UIDAI n'ait mené aucune enquête interne sur l'application de ces procédures dérogatoires sur le terrain.

• Mise en danger économique et politique

Aadhaar met en danger la confidentialité des données personnelles des individus qui se sont enregistrés, non seulement par le biais des fuites que nous avons mentionnées, mais aussi du fait de l'interconnexion des fichiers. Rien n'empêche en effet un opérateur quelconque, à partir du moment où il a connaissance du numéro d'un client, de le relier aux autres informations dont il dispose sur lui, ni de faire circuler le tout, éventuellement contre rétribution, dans d'autres bases de données.

Ainsi, peu à peu, Aadhaar a été connecté à toute une série de fichiers : ceux des programmes sociaux (NREG, Direct Benefits Transfer of Liquefied petroleum gas – DBTL – , PDS pour ne citer que les principaux), ceux du fisc (puisque'il n'est plus possible de payer ses impôts sans Aadhaar, avec sa seule carte PAN¹¹⁵, depuis 2017), ceux des comptes bancaires (ce qui renvoie à la perception d'aides sociale et au paiement des impôts), ceux, la plupart du temps, de son opérateur téléphonique, et potentiellement toute une série d'opérateurs commerciaux comme les voyagistes ou les agences d'évaluation des risques-clients (*credit scoring*). Ainsi, pour reprendre la formule de Reetika Khera, « tous les différents silos de votre vie sont connectés via Aadhaar ». Elle poursuit :

¹¹⁵ Le Permanent Account Number (PAN) est une méthode d'identification qui était jusqu'alors utilisée par le fisc indien.

« En reliant tous les aspects de notre vie (voyages en avion et en train, transactions bancaires, utilisation du téléphone portable, emploi et dossiers médicaux, etc.), le projet UID crée une infrastructure de surveillance de masse qui facilite le suivi et le profilage des citoyens ordinaires. »¹¹⁶

La notion de surveillance est aujourd'hui un Janus dont les deux faces ne sont pas exclusives l'une de l'autre : d'un côté elle désigne les actions de renseignement entreprises par l'Etat ; de l'autre elle renvoie à de nouvelles pratiques du monde de l'entreprise¹¹⁷, pour lequel « connaître ses clients » au point d'établir leur profil offre des opportunités. Il s'agit principalement de dessiner le profil des consommateurs et usagers potentiels dans des domaines aussi différents que la banque, la santé, l'assurance, l'emploi de personnel de maison et, bien sûr, la consommation courante – autant de domaines pouvant bénéficier de ce que Brittany Kaiser, la lanceuse d'alerte de Cambridge Analytica, appelle la « kleptocratie numérique »¹¹⁸.

Nous considérerons le second volet avant de nous intéresser au premier.

La dissémination de données personnelles au sein du secteur privé est attestée par les offres d'achat ciblées dont les propriétaires de téléphones mobiles sont bombardés à longueur de temps, signe que les caractéristiques de leur consommation ont été affinées par des professionnels sur la base d'un recoupement très poussé de différents fichiers. Ces experts et entrepreneurs sont connus en anglais sous le nom de *data brokers*. Paul W. explique leur essor en Inde à partir de l'usage qui y est fait des données Aadhaar :

« Le problème avec les Indiens, c'est qu'ils ont collé le même numéro sur la carte Aadhaar, et qu'ils ont laissé tous les fournisseurs de services accéder à ce numéro. Là on ouvre une boîte de Pandore énorme. Je suis un petit fournisseur de services, je demande à tous mes clients leur numéro Aadhaar, je saisis ce numéro, j'interroge un *data broker*, qui d'ailleurs n'est pas forcément situé en Inde mais peut l'être dans une juridiction étrangère, et qui a été nourri de toutes les autres informations qui ont été glanées, attachées à ce même numéro, par d'autres fournisseurs de services, j'appuie sur un bouton, et hors de tout contrôle de l'UIDAI, je tire tout le profil de la personne. Et ça, ça a une valeur énorme pour tout un ensemble de services (...). Toujours les télécommunications et les banques. Mais ce dont je parle, c'est intéressant pour tout le monde, même pour les plus petits fournisseurs. Donc, ce faisant, l'Inde a créé un énorme marché noir de la donnée personnelle. Ils ont donné l'arme fatale à tous les fournisseurs de services et à tous les *data brokers* pour faire du profilage. »¹¹⁹

Au-delà des consommateurs, Aadhaar permet de profiler les personnes – et notamment celles qui sont appelées à être recrutées à un titre ou un autre. Usha Ramanathan rapporte ainsi qu'une entreprise indienne appelée TrustID a fait passer en 2016 une annonce publicitaire offrant aux maîtresses de maison et autres employeurs de les renseigner sur le passé des

¹¹⁶ R. Khera, « Introduction », in R. Khera (dir.), *Dissent on Aadhaar*, op. cit., pp. 13-14.

¹¹⁷ Voir S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, op. cit.

¹¹⁸ B. Kaiser, *Targeted. My Inside Story of Cambridge Analytica and How Trump, Brexit and Facebook Broke Democracy*, Londres, HarperCollins, 2019 (traduction française : *L'affaire Cambridge Analytica : Les dessous d'un scandale planétaire*, HarperCollins, 2020).

¹¹⁹ Entretien avec Paul W.

locataires, domestiques et autres personnels avec qui ils se proposaient de faire affaire sur la base des données Aadhaar. Le spot proposait de donner accès à « la première application mobile Aadhaar pour savoir instantanément qui sera votre bonne, votre chauffeur, votre électricien, votre précepteur, votre locataire et toute autre personne »¹²⁰. Même si TrustID bluffait, le fait qu'une telle annonce puisse être diffusée à la radio témoigne de ce qu'il existe des clients potentiels croyant à la possibilité d'exploiter pour ce type d'utilisation une base comme Aadhaar, ce qui reflète une internalisation de la notion de surveillance – susceptible de déboucher sur de l'autocensure, voire sur des menaces. Ces mécanismes sont d'ailleurs apparus au grand jour lors de la campagne électorale de 2019, lorsque des candidats ont prétendu qu'ils seraient en mesure de savoir pour qui les citoyens de telle ou telle localité allaient voter – sous-entendu qu'ils pourraient encourir des représailles s'ils votaient mal...

Des promoteurs d'Aadhaar n'excluent d'ailleurs pas que ce dispositif fasse courir des risques aux individus en matière de protection de leur vie privée. Rajesh Bansal indique que « tant que l'Etat de droit est relativement préservé, s'il existe un solide cadre juridique, nous sommes en bonne posture », mais il ajoute, à propos du Privacy Bill en discussion au Parlement, que celui-ci pose certains problèmes, liés notamment à la composition de l'instance chargée de gérer les données, la DPA :

« La DPA n'a pas de membre indépendant et cela m'inquiète. La RBI et le SEBI [Securities and Exchange Board of India, l'autorité indienne de régulation des marchés financiers indiens] ont tous deux des membres indépendants ; pourquoi la DPA n'aurait-elle pas de membre indépendant ? »¹²¹

Venkatesh Hariharan émet les mêmes doutes dès lors qu'il s'agit d'exporter Aadhaar à l'étranger :

« Une autre chose qui me préoccupe, c'est la dimension droits de l'homme et ce qui se passe s'il tombe entre de mauvaises mains. Il est évident qu'il ne faut pas mettre cette technologie à la disposition d'un régime dictatorial. Mais si vous l'utilisez dans un bon régime et qu'il change et [qu'Aadhaar] se retrouve au service d'un système totalitaire, c'est très dangereux. Il est essentiel d'avoir un système de contrepouvoir. J'ai beaucoup voyagé et il y a beaucoup d'intérêt dans d'autres régions du monde pour Aadhaar et d'autres moyens d'identification numérique et les questions de surveillance qui y sont liées. Mais il faut toujours disposer d'un cadre juridique respectueux des droits de l'homme pour le mettre en œuvre. »¹²²

Pour certains opposants à Aadhaar, les risques évoqués ici ne concernent pas que les pays où Aadhaar pourrait être exporté, mais l'Inde elle-même en raison de la montée en puissance de dispositifs de contrôle de la population, comme le NPR. Reetika Khera souligne :

« NPR et Aadhaar sont en fait la même chose, la principale différence venant du fait qu'ils ont été mis en œuvre par des Etats différents. (...) le logiciel utilisé est le même. Lorsque Aadhaar a été mis en service par l'UIDAI et ses contractants, les utilisateurs ont été autorisés à ajouter des questions supplémentaires. Par exemple, les banques étaient autorisées à ajouter *Know your customer* et les ministères étaient autorisés à ajouter une section *Know your resident*, et pouvaient même demander des numéros de téléphone portable. Aadhaar est donc très étroitement lié non

¹²⁰ U. Ramanathan, « Aadhaar. From welfare to profit », in R. Khera (dir.), *Dissent on Aadhaar*, op. cit., p. 183.

¹²¹ Entretien avec Rajesh Bansal.

¹²² Entretien avec Venkatesh Hariharan.

seulement au NPR mais aussi au Registre national des citoyens (NRC). Le NRC est la deuxième étape du NPR, ce qui est très clairement indiqué dans les documents gouvernementaux remontant à 2003. Il s'agissait essentiellement d'un projet de sécurité nationale issu de la guerre de Kargil, mais je pense qu'ils savaient que s'ils le disaient ouvertement, cela susciterait une controverse, le véritable génie de Nandan Nilekani a été de présenter la chose comme un programme d'aide sociale pour convaincre le gouvernement de le soutenir en 2009. »¹²³

C'est d'abord en Assam, où les autorités s'efforcent depuis trente ans d'identifier les migrants en provenance du Bangladesh, que le NRC a été mis en œuvre. D'après Supriya Sharma, cette entreprise s'est largement appuyée sur Aadhaar :

« En Assam, des efforts ont été faits pour recueillir des informations relevant d'Aadhaar auprès de la population pour le compte du NRC. Pour la première fois, le gouvernement demande aux gens leurs informations Aadhaar dans le cadre du NPR. Les enquêtes préliminaires qu'il a menées demandent aux gens leurs informations Aadhaar. Les enquêteurs disent qu'il n'est pas obligatoire de les fournir, mais comme la plupart des gens ne sont pas au courant, ils ne réfléchissent pas deux fois avant de les divulguer. Nous ne savons pas comment le gouvernement veut utiliser les informations Aadhaar dans le NRC et le NPR, mais il y a des craintes qu'elles soient utilisées pour exclure ceux qui n'étaient pas enregistrés comme citoyens. Dans ce cas, le numéro Aadhaar pourrait servir à exclure certaines personnes des régimes et services sociaux du gouvernement, voire à les priver du droit de vote. »¹²⁴

Au-delà de l'Assam, la décision, prise au début de 2020, de procéder à un nouveau recensement permettant de mettre à jour le NPR de 2010 a suscité l'inquiétude des musulmans de l'Inde, étant donné l'amendement au Citizenship Act auquel venait de procéder le gouvernement indien : désormais, les sans-papiers venus du Bangladesh, du Pakistan et d'Afghanistan peuvent devenir citoyens en vertu d'une procédure rapide (en six ans) à condition de ne pas être musulmans. Irfan Engineer explique que cette loi a changé la vision que les musulmans avaient d'Aadhaar : au début, nous l'avons vu, ils se sont saisis du dispositif pour être mieux reconnus. A présent le piège se referme sur eux, car il leur revient de faire la preuve de leur nationalité.

« Les musulmans s'attendent à devoir prouver leur identité en montrant des documents. Dans les petites villes, où les municipalités recevaient auparavant quarante demandes d'actes de naissance par jour, elles en reçoivent maintenant soixante mille par jour. Il souffle un vent de panique. Les bureaucrates reçoivent de l'argent en pots-de-vin pour fournir des documents plus rapidement. Ils exploitent la situation, en disant que les informations sur les personnes demandant des documents officiels ne figurent pas dans les bases de données... »¹²⁵

¹²³ Entretien avec Reetika Khera.

¹²⁴ Entretien avec Supriya Sharma.

¹²⁵ Entretien avec Irfan Engineer.

CONCLUSION

A ce stade de la réflexion, trois pistes de conclusions peuvent être tirées concernant le degré de réussite technique qu'a atteint Aadhaar, les gagnants et les perdants qu'il a faits, sa portée historique.

En ce qui concerne son déploiement technique, pour reprendre la métaphore de la carte et du territoire que nous utilisons en introduction, on peut dire que la carte s'est considérablement étendue et couvre aujourd'hui environ 92 % du territoire. Mais si son extension augmente, l'ampleur des informations qu'elle contient est encore très variable. L'objectif d'une compréhension plus fine des personnes, qui passe par des bases de données détaillées sur les activités de chacun, est poursuivi encore séparément par différents acteurs : les Etats, qui construisent chacun leur base de données avec des informations sur les politiques sociales et parfois la religion, la caste et le domicile des personnes ; les administrations, qui fichent les fonctionnaires y compris parfois leurs opinions politiques lorsqu'il s'agit d'universitaires ; les entreprises privées, qui développent leur base de clients (numéros de téléphone, achats, mouvements sur les comptes pour les banques...) etc. Toutes ces bases contiennent aussi l'identifiant national des individus, le numéro Aadhaar. On aurait donc d'une part une carte générale, celle dressée par l'UIDAI, grande mais peu parlante, un peu comme la carte d'une grande steppe, et d'autre part une multitude de calques qu'on peut lui superposer : certains qui se juxtaposent, pour la population de chaque Etat, certains qui couvrent presque tout le territoire mais qui contiennent des informations isolées, comme le téléphone, les grands commerçants, les banques, les trajets en train, le fisc... C'est la compilation de tous ces calques qui rendrait le projet abouti – et potentiellement dangereux en termes de libertés individuelles.

Ce qui nous conduit au deuxième point : les conséquences sociales du dispositif en termes de gagnants et de perdants. Les écarts entre la carte et le territoire, sous la forme, par exemple, d'erreurs de lien entre l'identifiant national et le compte bancaire de l'individu, ou de déclaration prématurée de décès, sont supportés pour l'essentiel par la population. A l'heure actuelle, la carte fait plus foi que le territoire, et une partie du territoire en souffre. On se rappelle que l'objectif de l'UIDAI était d'éviter qu'« une personne ait deux identités ». Pour celles enregistrées, il semble plutôt bien atteint, et engendre quelques profits pour les entreprises, les Etats et les membres des classes moyennes. En revanche, l'objectif d'éviter qu'une personne n'ait aucune identité officielle, qui correspond à l'objectif de développement n° 16 de l'ONU, n'a pas été atteint. Initialement présenté comme un moyen de résoudre les problèmes des plus pauvres par une amélioration des canaux de distribution des transferts sociaux, Aadhaar ne serait-il en fin de compte qu'une nouvelle forme de « solutionisme technologique » ? Il est sûr que le numérique peine à résoudre les problèmes d'un pays où les infrastructures, à commencer par l'approvisionnement en électricité et la connexion à Internet, ne couvrent pas tout le territoire. Aadhaar semble mieux adapté aux classes moyennes éduquées et urbaines, auxquelles appartiennent ses promoteurs, qu'aux classes populaires

et rurales. Sa vision de l'Inde et de ses problèmes sociaux demeure donc socialement très située et, peut-être pour cela, mal adaptée.

Enfin, du point de vue de sa portée historique, Aadhaar pourrait constituer un terrible prototype d'effet involontaire. Conçu dans une optique au mieux inclusive, au pire purement marchande, il pourrait finalement servir d'arme contre la démocratie en instaurant une surveillance non seulement économique mais aussi politique. On en reviendrait ainsi à une forme de surveillance analogue à celle étudiée par Michel Foucault pour l'époque moderne¹²⁶, mais amplifiée aujourd'hui par la toute puissance de l'informatique.

¹²⁶ Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

Références

- About Ilse, Denis Vincent, *Histoire de l'identification des personnes*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2010.
- Aiyar Shankar, *Aadhaar : A Biometric History of India's 12-Digit Revolution*, Chennai, Westland Publications, 2017.
- Ahluwalia Montek Singh, *Backstage. The Story Behind India's High Growth Years*, Delhi, Rupa, 2020.
- Banerjee Shweta S, « From cash to digital transfers in India : The story so far », CGAP, février 2015, <https://www.cgap.org/research/publication/cash-digital-transfers-india-story-so-far>
- Banque mondiale, « World development Report 2016. Digital dividends », 2016.
- , « Private sector economic impacts from identification systems », 2018.
- Barnwal Prabhat, « Essays in development, environment and health », PhD, Columbia University, 2015.
- Breckenridge Keith, *Biometric State. The Global Politics of Identification and Surveillance in South Africa, 1850 To the Present*, New York, Cambridge University Press, 2014.
- Union Government (Commercial) Ministry of Petroleum and Natural Gas, « Report of the Comptroller and Auditor General of India on implementation of PAHAL (DBTL) scheme », Report n° 25 of 2016, <https://cag.gov.in/en/audit-report/details/23883>
- Chaudhuri Bidisha, « Paradoxes of intermediation in Aadhaar : Human making of a digital infrastructure », *South Asia. Journal of South Asian Studies*, Vol. 42, n° 3, 2019, pp. 572-587, <https://doi.org/10.1080/00856401.2019.1598671>
- Dayal Sakshi, « Woman who gave birth in front of hospital wants an Aadhaar for her daughter », *Indian Express*, 27 septembre 2018.
- Desai Sasi, Jasuja Nipun, « India Stack. The bedrock of a digital India. A guide to the India Stack and its disruptive potential », *Medium.com*, 28 octobre 2016, <https://medium.com/wharton-fintech/the-bedrock-of-a-digital-india-3e96240b3718>
- Dreze Jean, Khalid Nazar, Khera Reetika, Somanchi Anmol, « Aadhaar and food security in Jharkhand. Pain without gain ? », *Economic and Political Weekly*, Vol. 52, n° 50, 2017.
- George Siddharth, Arvind Subramanian, « Transforming the fight against poverty in India », *The New York Times*, 22 juillet 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/23/opinion/transforming-the-fight-against-poverty-in-india.html>
- Godement François, « Données personnelles : comment gagner la bataille », Institut Montaigne, Paris, décembre 2019, <https://www.institutmontaigne.org/publications/donnees-personnelles-comment-gagner-la-bataille>
- Jaffrelot Christophe, *L'Inde de Modi. National-populisme et démocratie ethnique*, Paris, Fayard, coll. « CERI-Les grandes études internationales », 2019.
- (dir.), *L'Inde contemporaine*, Paris, Fayard, coll. « Pluriel », 2019.
- Kennedy Loraine, « Le fédéralisme indien : un système centralisé en voie de rééquilibrage », in Christophe Jaffrelot, *L'Inde contemporaine*, Paris, Fayard, coll. « Pluriel », 2019, pp. 33-60.
- Khera Reetika, « On Aadhaar success, it's all hype. That includes the World Bank », *NDTV*, 25 juillet 2016, <https://www.ndtv.com/opinion/yes-aadhaar-is-a-game-changer-in-wrecking-welfare-schemes-1434424>
- , « Impact of Aadhaar on welfare programmes », *Economic and Political Weekly*, Vol. 52, n° 50, 2017, pp. 61-70.
- , « The poor are left to themselves : The benefits being projected in Aadhaar's name are not backed by the data », *The Hindu*, 29 septembre 2018, <https://www.thehindu.com/opinion/lead/the-poor-are-left-to-themselves/article25074493.ece>
- (dir.), *Dissent on Aadhaar. Big Data Meets Big Brother*, Hyderabad, Orient BlackSwan, 2019.
- Kodali Srinivas, « As security violations erupt, the operator of India's biometric database stands at a troubling crossroad », *The Wire*, 25 février 2017.
- Lipsky Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemma of the Individual in the Public Service*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

London School of Economics and Political Science, Department of Information Systems, « The Identity Project. An assessment of the UK identity cards Bill and its implications », LSE, 27 juin 2005, <http://eprints.lse.ac.uk/29117/>

Muralidharan Karthik, Niehaus Paul, Sukhtankar Sandip, « Building State capacity. Evidence from biometric smartcards in India », Working Paper 19999, *NBER Working Paper Series*, mars 2014, <https://doi.org/10.3386/w19999>

National identification authority of India bill, 2010, Pub. L, n° LXXV, 2010.

Nations unies, « World population prospects 2019 », <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

Nilekani Nandan, *Imagining India. Ideas for the New Century*, New Delhi, Penguin Books, 2008.

Nilekani Nandan, Shah Viral, *Rebooting India. Realizing a Billion Aspirations*, Londres, Penguin, 2015.

O'Neil Cathy, *Weapons of Math Destruction. How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, Londres, Penguin, et New York, Crown, 2016.

Prasanna S., « Aadhaar. Constitutionally challenge », in Reetika Khera (dir.), *Dissent on Aadhaar. Big Data Meets Big Brother*, Hyderabad, Orient BlackSwan, 2019, pp. 137-148.

-----, « One year of India's right to privacy. No step forward and two steps back », *The Wire*, 24 août 2018, <https://thewire.in/law/india-right-to-privacy-aadhaar-srikrishna-committee>

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

Ramnath N. S., Assisi Charles, *The Aadhaar Effect. Why the World's Largest Identity Project Matters*, Oxford University Press India/Founding Fuel, 2018.

Rediff.com, « Major events in the history of Infosys », 2 juin 2013, <https://www.rediff.com/business/slide-show/slide-show-1-tech-major-events-in-the-history-of-infosys/20130602.htm#1>

Reserve Bank of India, « RBI Bulletin », février 2020.

Ruet Joël, « Les multinationales indiennes et le capitalisme global », in Christophe Jaffrelot (dir.), *New Delhi et le monde*, Paris, Autrement, coll. « CERI-Mondes et nations », 2008, pp. 125-141, <https://www.cairn.info/new-delhi-et-le-monde--9782746711969-p-125.htm>

Rule James B., Greenleaf Graham W., *Global Privacy Protection. The First Generation*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2008.

Schneier Bruce, *Data and Goliath : The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*, New York, W. W. Norton & Company, 2015.

Sharma Supriya, « This is shameful : India will deny children food because they don't have an Aadhaar number », *Scroll.in*, 3 mars 2017.

Sinha Dipa, « Cost of implementing the national food security Act », *Economic and Political Weekly*, Vol. 48, n° 39, 2013.

Solove Daniel J., *The Digital Person. Technology and Privacy in the Information Age*, New York, New York University Press, 2004.

Sriraman Tarangini, *In Pursuit of Proof. A History of Identification Documents in India*, New Delhi, Oxford University Press India, 2018.

Subramanian Arvind, George Siddharth, « Clearing the air on LPG », *The Indian Express* (blog), 2 avril 2016, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/clearing-the-air-on-lpg-direct-benefit-transfer-subsidies/>

Times of India, « Rajiv was right : Montek says only 16p of Re reaches poor », 14 octobre 2009, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Rajiv-was-right-Montek-says-only-16p-of-Re-reaches-poor/articleshow/5121893.cms>

-----, « Have Aadhaar ? Get passport in 10 days », 16 février 2015, <http://timesofindia.indiatimes.com/city/kolkata/Have-Aadhaar-Get-passport-in-10-days/articleshow/46256405.cms>

UIDAI, « Aadhaar dashboard », septembre 2019, https://uidai.gov.in/aadhaar_dashboard/index.php
-----, « UIDAI strategy overview », Planning Commission, Government of India, avril 2010.

Venkatanarayanan Anand, « The curious case of the World Bank and Aadhaar savings », *The Wire*, 3 octobre 2017, <https://thewire.in/economy/the-curious-case-of-the-world-bank-and-aadhaar-savings>

Wikipedia, « Ram Sewak Sharma », https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Ram_Sewak_Sharma&oldid=945507039

Yadav Anumeha, « On the margins of Aadhaar. The living dead and food "disruptions" », in Reetika Khera (dir.), *Dissent on Aadhaar. Big Data Meets*

Big Brother, Hyderabad, Orient BlackSwan, 2019, pp. 46-58.

-----, « Rajasthan's living dead. Thousands of pensioners without Aadhaar or bank accounts struck off lists », *Scroll.in*, 6 août 2016, <https://scroll.in/article/813132/rajasthans-living-dead-thousands-of-pensioners-without-aadhaar-or-bank-accounts-struck-off-lists>

N. B. : Les adresses des sites internet cités dans ce volume ont été vérifiées en novembre 2020.

Annexe 1: Entretiens

Nom	Fonction	Conditions de l'entretien
Charles Assisi	Journaliste	Entretien, Mumbai, West End Hotel, 2020
Irfan Engineer	Directeur du Centre for the Study of Secularism (Mumbai)	Entretien, Mumbai, Bandra, 2020
Venkatesh Hariharan	Directeur de l'IDFC Institute (Mumbai)	Entretien, Mumbai, IDFC Institute, 2020
Reetika Khera	Professeure à l'Indian Institute of Management (Ahmedabad)	Entretien, Ahmedabad, janvier 2020
Martin Macwan	Fondateur de l'ONG Dalit Shakti Kendra (Sanand)	Entretien, Ahmedabad, près de l'IIM, 2020
Muhammad	Avocat	Discussion informelle, Delhi, GKII, 2018
Karuna Nundy	Avocate	Entretien, Delhi, Hauz Khas, janvier 2020
Paul W.	Ancien consultant pour la Banque mondiale	Entretien, Paris, un café en face du Quai d'Orsay, 2020
Rajesh Bansal	Ancien haut fonctionnaire de la RBI, a travaillé à l'UIDAI	New-Delhi, Carnegie India, 2020
Ramakumar	Professeur de statistiques	Entretien par téléphone, Mumbai, 2018
Ram Sevak Sharma	Ancien CEO de l'UIDAI	Entretien n°1 : Delhi, TRAI Office, 2019 Entretien n°2 : 2020
Supriya Sharma	Journaliste	Discussion informelle, Mumbai, Colaba, 2020

Annexe 2 : sigles et acronymes utilisés dans ce volume

AA	Aadhaar Act
AAP	Aam Admi Party
ABBA	Aadhaar-based biometric authentication
BJP	Bharatiya Janata Party
CAG	Contrôleur et Auditeur général (équivalent de la Cour des comptes en France)
CGAP	Consulting Group to Assist the Poor
CIDR	Central Identities Data Repository
DBT	Direct Benefit Transfert
DBTL	Benefits Transfer of Liquefied petroleum gas
DPA	Instance chargée de gérer les données
ID4D	Identification for Development
IIT	Indian Institutes of Technology
ISPIRT	Indian Software Product Industry Roundtable
KYC	Know your customer
KYR	Know your resident
MNIC	Multipurpose National Identity Card
NFSA	National Food Security Act, (loi sur la sécurité alimentaire nationale)
NPR	National Population Register, recensement de la population
NRC	Registre national des citoyens
NREG	Programme institué en 2005 par le NREGA
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act (loi nationale de garantie de l'emploi rural)
PDPB	Personal Data Protection Bill
PDS	Public Distribution System (système de distribution publique de denrées)
Pol	Preuve d'identité
Poa	Preuve de résidence
RBI	Banque de réserve de l'Inde
RGI	Référentiel général d'interopérabilité
RGPD	Règlement général de protection des données
SEBI	Securities and Exchange Board of <i>India</i> (autorité indienne de régulation des marchés financiers indien)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UID	Unique ID
UIDAI	Unique ID Authority of India
UPA	United Progressive Alliance (Alliance progressiste unie, coalition de partis politiques de centre-gauche dont le principal parti est le Congrès national indien)
UPI	Unified payment interface