

Synthèse du livre blanc

« administration électronique et protection des données personnelles »

Le rapport est constitué de trois parties principales : problématique, orientations proposées, points qui font débat.

1. Contexte et problématique

La **première partie** expose le **contexte** et la **problématique** de la protection des données personnelles dans l'administration électronique. Ses principaux points sont les suivants :

- **Les enjeux de la protection de la vie privée ont profondément évolué** depuis les années 1970 :
 - les risques et les perceptions en matière de vie privée se sont déplacés **de la constitution de « grands fichiers » vers la problématique de la gestion des « traces »** que l'on laisse dans les systèmes que l'on utilise ;
 - les risques et les perceptions en matière de vie privée se sont déplacés **des fichiers publics**, principaux créateurs et gestionnaires de fichiers, **vers les opérateurs privés** spécialistes de marketing et de gestion « optimisée » (du point de vue de l'entreprise) de la relation client ;
 - la généralisation des outils cryptographiques facilite la **protection individuelle de la vie privée** (chacun pouvant grâce aux techniques disponibles se prémunir contre des atteintes à sa vie privée) alors qu'auparavant, seules des règles générales fixées par la loi (sous le contrôle de la CNIL et des autorités judiciaires) permettaient d'assurer cette protection ;
 - le **contrôle des personnes sur leurs données personnelles** s'affirme progressivement, le droit d'opposition cédant progressivement le pas à un devoir pour les opérateurs de fichiers de recueillir le **consentement** explicite des personnes.
- Le concept même d'**identité numérique** n'est pas, et pas plus que l'identité « traditionnelle » univoque et uniforme :
 - l'identité numérique se compose d'un **ensemble d'identifiants partiels**, finalisés, et des relations qu'entretiennent ces identifiants. L'essor de l'administration électronique, et plus largement de la société de l'information, multiplie et complexifie ces identités partielles et ces relations, sans pour autant conduire à les fusionner : cela pose la question de l'**interopérabilité des identités numériques** ;
 - la gestion de certaines facettes de l'identité numérique est l'enjeu de **manœuvres industrielles et commerciales** de la part des offreurs de solutions techniques. A la **protection individuelle** de ses données numériques personnelles, certains veulent substituer une **protection marchande** (on acquiert ou on loue auprès d'un fournisseur spécialisé un service d'anonymisation, par exemple). D'autres tentent de poser au niveau international les bases d'une **protection collective**, fondée sur des normes techniques garantes de principes éthiques (ENUM, P3P) ;
- La place de **l'Etat comme garant de l'identité** est en cours de redéfinition, notamment par les travaux engagés au ministère de l'intérieur autour de la notion de « **titre fondateur** ». Il s'agit d'une réorganisation de la délivrance des titres pour mieux la sécuriser en faisant de la carte d'identité le point d'entrée principal vers les autres titres. A cette occasion, se pose la question de doter ce titre de fonctionnalités de signature ou d'identification électronique.

- Le rapport fait ensuite le **point sur le développement de l'administration électronique**, les nouvelles ambitions affichées pour la généralisation des téléservices publics, la création de mon.service-public.fr et la généralisation, chez nos partenaires européens, des projets de type « guichet virtuel unique » et « coffre-fort électronique ».
- Enfin, le rapport expose le **cadre juridique français et européens** de la protection des données personnelles pour l'administration électronique, ainsi que la doctrine de la CNIL, principalement en matière d'usage du NIR (numéro INSEE) et d'interconnexion de fichiers publics. Il note que la CNIL estime que « *le développement des téléservices, dès lors qu'ils peuvent permettre de simplifier les démarches administratives et de rapprocher le citoyen de son administration ne peut que rencontrer [sa] faveur* ». Il estime que **la CNIL et la loi actuelle ne s'opposent en rien au développement de l'administration électronique** tel que défini par le CIRE, dès lors que des garanties suffisantes sont apportées (finalité, chiffrement, signature, information et droit d'accès).

2. Idées directrices

La **deuxième partie** du rapport s'attache à définir des **idées directrices** qui doivent, si elles sont respectées, permettre le développement efficace d'une administration électronique respectueuse des données personnelles. Ces idées sont autant de « points de consensus » issus des auditions menées par la mission :

- Le **pacte de confiance** entre administrations et usagers, qui reposait jusqu'alors sur une auto-limitation des interconnexions administratives, en échange de l'acceptation d'un niveau de complexité supplémentaire pour l'utilisateur, doit être renégocié. Le nouveau pacte verrait **l'administration accepter de fournir une information et un contrôle plus importants à l'utilisateur sur l'utilisation faite des données qu'il fournit**, en échange de l'acceptation par ce dernier d'une dématérialisation croissante de ses dossiers administratifs ;
- l'administration électronique ne doit pas conduire à supprimer des modes d'accès aux services publics, mais au contraire à **multiplier et simplifier ces modes d'accès**, au gré de l'utilisateur. Téléphone, courrier, guichets, internet : ces accès doivent être reliés par un même système d'information public ;
- **l'administration électronique n'a pas pour objectif**, et ne saurait avoir pour résultat, **de permettre à l'administration d'augmenter le niveau de contrôle et de surveillance des citoyens**. L'enjeu consiste, au contraire, à donner accès aux usagers aux données qui les concernent et qui existent aujourd'hui dans les systèmes d'information des administrations ;
- la **confiance des usagers envers les téléservices publics** n'est pas acquise *a priori*. Elle ne peut être établie que si l'Etat prend les mesures nécessaires et que des experts de la société civile peuvent vérifier les caractéristiques des programmes (principe des logiciels libres) ;
- Un grand nombre de téléservices s'effectuent et devront pouvoir s'effectuer de manière **anonyme**, sans contrôle d'accès ni identification ;
- **Le choix d'autoriser ou non une administration à recueillir et transmettre à une autre des données personnelles concernant une personne peut être laissé à l'initiative de la personne concernée**. Cette liberté serait néanmoins bornée, d'une part, par le caractère obligatoire de certains recueils de données personnelles et, d'autre part, par des règles protégeant les personnes les plus vulnérables contre la curiosité des administrations ;
- La **constitution de zones sécurisées de stockage dématérialisé de données personnelles** (« coffre-fort électronique ») est souhaitable, dès lors qu'elle est facultative et encadrée ;
- Les choix français doivent **harmonisés avec les choix européens**.

3. Points de débat

La **troisième partie** du rapport répertorie les questions qui doivent être soumises au débat public :

- Comment les personnes peuvent-elles **maîtriser les données** qui les concernent ? Quelles sont les limites de ce principe de maîtrise ? Peut-il constituer le centre de gravité de l'organisation de l'administration électronique ? Dans une telle optique, les données sont regroupés autour de la personne, ne renforce-t-on pas alors les tendances à **l'individualisation** de notre société au détriment des solidarités familiales ?
- Peut-on incorporer dans les logiciels les règles de protection de la vie privée ? Dans ce cas peut-on imaginer que **le code informatique se substitue au code juridique** ?
- Comment **organiser les téléservices** ? Faut-il mettre en place un guichet unique : **un compte administratif personnalisé**, ou prévoir une organisation **par sphères administratives** (impôt, protection sociale...) ou au contraire segmenter les services **en fonction des demandes** (naissance, mariage, emploi, changement d'adresse...) ?
- **Où localiser** les comptes administratifs personnalisés : dans un **coffre-fort à distance** ou dans un **coffre-fort à domicile**, ou encore dans un lieu intermédiaire qui n'assurerait que les opérations demandées par l'utilisateur (**maison de service publique virtuelle**) ?
- Comment **s'identifier et s'authentifier** ? Faut-il une **clef unique**, des **clefs multiples** ou un **système mixte** avec une clef générique et des clefs particulières pour les zones sensibles ? La **signature électronique** est-elle une solution adéquate, et dans ce cas qui doit la délivrer : une ou plusieurs instances, publiques ou privées ? Faut-il un **support physique** (carte à puce, téléphone portable...) pour gérer les clefs et les signatures ? Enfin une **carte d'identité électronique** pourrait-elle devenir l'outil d'accès aux téléservices ?
- Comment **renforcer les droits du citoyen** sur l'usage de ses données ? Lui revient-il **d'autoriser l'administration** à les utiliser ? Celle-ci devrait-elle **notifier** toute consultation ou tout traitement ?
- Le citoyen pourrait-il faire un « **bilan de ses droits** » régulièrement ?
- Certains téléservices publics pourraient être distribués par des **entreprises privées**. Cette ouverture est-elle souhaitable ? Des entreprises privées peuvent-elles assurer l'égalité de tous devant le service public ? Moyennant quel système de régulation ? Comment se rémunéreraient-elles ? Cela implique-t-il que certaines téléprocédures soient payantes ? Que l'Etat rémunère des intermédiaires qui rendraient des services plus efficacement que lui ?
- Quels doivent être les **téléservices publics prioritaires** ? Comment s'assurer d'une **progression** régulière et concertée vers l'objectif de généralisation d'ici 2005 des services publics en ligne ?
- Comment **favoriser l'utilisation** des téléservices par les usagers ? Alors que l'on sort d'une phase d'expérimentation, faut-il privilégier les **incitations** à utiliser les téléservices ou la **substitution** pure et simple de ces derniers aux services traditionnels ?