



Le Forum des droits
sur l'internet

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Projet de carte nationale d'identité
électronique

Compte tenu des enseignements du débat en ligne et en région mais également des indications du sondage, le Forum des droits sur l'internet formule aux pouvoirs publics les analyses et recommandations suivantes.

À titre liminaire, on constate deux choses :

D'une part, que ce **débat sur la carte d'identité électronique est un débat qui intéresse les Français** : ils se sont mobilisés tout au long du débat public et, au vu du sondage, sont peu à ne pas avoir d'opinion sur ce sujet majeur.

D'autre part, en raison de l'impératif de sécurité, le sondage montre que les Français sont, pour les trois quarts, favorables au projet de carte d'identité électronique¹.

Cependant, en contrepoint à cette tonalité globalement positive, les débats en ligne et en région ont fait remonter des réticences très fortes sur certains aspects du projet. Le gouvernement et le Parlement devront répondre à celles-ci s'ils souhaitent poursuivre le déploiement du projet dans un climat de consensus. Les propositions ci-après ont l'objectif d'y contribuer.

A. – Les enjeux de sécurité sont essentiels aux yeux des Français mais les arguments avancés à l'appui du projet n'ont pas convaincu

Si le sondage IPSOS et le débat public, dans une certaine mesure, ont montré que les Français sont sensibles aux enjeux liés à la sécurisation de leur identité, le débat a aussi montré que les arguments avancés par le ministère de l'intérieur justifiant le projet INES n'ont pas véritablement convaincu. Les raisons sont apparues minces, voire inadaptées, la plupart du temps mal comprises. En particulier la fraude à l'identité, présentée comme un argument majeur n'a pas pu être clairement chiffrée et le lien avec le projet de passeport électronique est apparu artificiel et même contre-productif.

1. – Des études sur la fraude à l'identité

Il semble difficile d'envisager un tel projet sans avoir de données chiffrées sur la fraude à l'identité en France.

Le Forum des droits sur l'internet **recommande que soit réalisée une étude rigoureuse visant à mesurer l'ampleur réelle de la fraude à l'identité en France.**

2. – Un découplage avec le projet passeport

Le débat a montré que si la France est tenue par les dispositions européennes visant à adopter un passeport biométrique dans un bref délai, ces textes et l'urgence de transposition qui leur est liée, ne s'appliquent pas à la carte d'identité nationale.

¹ Il est intéressant de rapprocher ce résultat de celui, quasiment similaire, d'un autre sondage réalisé en août 2002 par la SOFRES pour le Forum des droits sur l'internet sur une question très proche : « *Seriez-vous favorable ou opposé à ce que l'État délivre aux personnes qui en font la demande une carte d'identité électronique sécurisée (carte à puce) qui pourrait leur servir dans l'accomplissement de toutes leurs démarches administratives sur Internet (identification, signature, paiement en ligne) ?* » 73 % des sondés avaient répondu favorablement, 25 % négativement. Le sondage est disponible sur : <http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/sdq-admelec-res-020924.pdf>

En outre, le couplage des deux procédures a donné l'impression que la France, sur un domaine régalien, subissait des pressions étrangères (européennes et surtout américaines).

Au regard des enjeux et de l'impact du projet INES, le Forum des droits sur l'internet **recommande que sa mise en œuvre ne soit pas couplée avec le projet passeport.**

B. – La protection de la vie privée est une préoccupation majeure à laquelle le projet doit apporter des garanties complémentaires

Une majorité des contributions enregistrées au cours du débat public concernent la protection de la vie privée. Au-delà du débat théorique sur le changement de société que susciterait la CNIE, elles s'inquiètent tant des dérives éventuelles dans l'utilisation de la base centrale par l'administration que d'un rapprochement entre fichiers publics et privés. Concernant la base centrale, de nombreux débats ont porté sur sa finalité précise. Des internautes ont estimé que si le projet se limitait à lutter contre la fraude à l'identité (gérer la fraude au renouvellement et assurer une délivrance sans doublon de cartes), un autre scénario de base, plus protecteur en termes de protection des données, serait alors possible (voir partie 2. a. 1. du rapport).

De façon générale, la relative incompréhension des objectifs du projet conduit à renforcer la sensibilité des individus sur les aspects liés à la protection de leur vie privée.

1. – Un nouveau pacte social doit être conclu entre l'État et le citoyen

Le projet de CNIE est l'occasion pour l'État de préciser les relations qu'il souhaite entretenir avec le citoyen dans un contexte de déploiement de l'administration électronique. À un contrôle accru des titres et de l'identité individuelle doit correspondre une possibilité accrue de maîtrise par le citoyen des données qui le concernent dans les téléprocédures administratives. Cette réciprocité est un gage d'équilibre et de confiance.

Dans la mesure où la carte nationale d'identité électronique donne accès à des téléprocédures administratives, le Forum des droits sur l'internet **recommande que le citoyen ait un accès en ligne, gratuit et permanent, à ses dossiers administratifs et au suivi de l'état d'avancement de sa démarche.**

2. – Il convient de porter une attention particulière sur la mise en place d'un identifiant unique

Le projet INES prévoit que la CNIE permettrait de conjuguer, sur un support unique, des finalités différentes comme le contrôle d'identité et l'accès à des téléprocédures administratives. Ceci pourrait conduire à ce que les individus soient identifiés de façon unique et centralisée quel que soit l'usage. Cette perspective d'identifiant unique serait un changement significatif avec le principe de pluralité des identifiants sur lequel l'administration électronique s'est fondée jusqu'à présent.

Le Forum des droits sur l'internet **appelle l'attention des pouvoirs publics sur la cohérence entre l'identification unique et centralisée, telle que prévue dans le projet INES, et le principe de pluralité des identifiants utilisé actuellement dans le cadre de l'administration électronique.**

3. – Le projet de carte nationale d'identité électronique doit faire l'objet d'un contrôle global et permanent.

Face aux enjeux du projet de CNIE, face aux craintes liées à la protection de la vie privée et de l'introduction de la biométrie et aux doutes quant à la sécurité du système, un contrôle fort et effectif a été souhaité. Ce contrôle devra non seulement s'effectuer en amont du déploiement de la carte (études...) mais aussi de façon continue pour prévenir d'éventuelles dérives (un élargissement de l'accès de la base à d'autres agents ou des usages de la base au-delà de ceux initialement prévus...).

Le Forum des droits sur l'internet estime fondamental que l'aspect contrôle soit étudié et mis en œuvre en même temps que le déploiement du projet. À cet effet, le Forum **recommande un contrôle global et permanent du système sous la responsabilité de la CNIL²**. Pour ce faire, cette institution devra disposer de moyens juridiques et financiers nécessaires pour contrôler, de façon effective, le dispositif. Il conviendra notamment de voir dans quelle mesure l'actuelle loi Informatique et Libertés permet d'assurer de telles missions. Une partie du financement du programme de la carte nationale d'identité électronique pourrait être affectée à cette fonction de contrôle.

C. – Des incertitudes à lever en termes de sécurité

De nombreux intervenants ont noté que, si le projet INES allait sans nul doute renforcer la sécurité des titres d'identité, celle-ci devait être étudiée de façon globale, à tous les stades d'élaboration et d'usage de la carte. En particulier, en amont, l'articulation du projet avec la gestion de l'état-civil est apparue critique, tout comme en aval, les aspects « sans contact » de la carte (risque de lecture à l'insu du porteur) et les usages sur internet (réseau ouvert sujet à de nombreuses attaques et failles de sécurité).

1. – Une évaluation de l'aspect lecture « sans contact » de la carte

Les nombreux échanges sur le « sans contact » ont montré qu'il est impératif de fournir des preuves de la sécurité de ce canal avant de pouvoir valider son utilisation.

L'aspect « sans contact » de la carte ayant fait l'objet de nombreuses craintes, **le Forum des droits sur l'internet recommande que cette technologie ne soit introduite en France pour la carte nationale d'identité électronique que si les études montrent qu'il n'y a pas de risque de capture des informations à l'insu du porteur, et selon les normes qui permettront de s'en assurer.**

² Le contrôle devra répondre aux objectifs suivants :

1) En amont du déploiement du projet de carte d'identité électronique :

- Réaliser une expertise sur l'architecture du système dans le domaine de la sécurité informatique.
- Mener une étude sur l'acceptabilité de la biométrie afin de connaître, à une grande échelle, l'appropriation individuelle qui sera faite de cette technique.
- Mener des études sur l'impact du projet sur la vie privée (*les pouvoirs publics pourraient prendre exemple sur les procédures d'évaluation de la conformité d'un projet ou d'une technologie aux exigences générales de protection de la vie privée mises en place au Canada dans le cadre du « Personal Information Protection and Electronic Documents Acts »*. Cette « démarche d'évaluation d'impact sur la vie privée » permet d'identifier les risques d'atteinte à la vie privée des projets gouvernementaux et privés, de traiter les non conformités etc. Ces éléments sont ensuite présentés aux autorités décisionnaires et au public).

2) À partir de la mise en œuvre d'une carte d'identité électronique :

- Contrôler de façon permanente le fonctionnement de la base, les agents qui y ont accès et les motifs d'accès ainsi que le journal des consultations. Ceci pour permettre la rectification des informations et prévenir toute évolution possible de l'usage de la base.
 - Recevoir les réclamations des particuliers.
 - Assurer une évaluation permanente du système sous tous ses aspects (sécurité, protection des données, sociologique, financier) ainsi qu'une veille juridique, scientifique et technologique.
 - Rendre compte de son activité par le biais de la publication d'un rapport spécifique qui devra notamment se préoccuper des évolutions constatées et des incidences des mesures prises et envisagées.
- Pour remplir cette mission nouvelle La CNIL pourrait associer, dans un souci d'adjonction des compétences, des représentants de la société civile et du secteur privé.

2. – L'articulation entre le projet INES et celui de dématérialisation de l'état-civil

Le projet INES prévoit que la procédure de délivrance des titres soit sécurisée en amont par la mise en œuvre d'un processus d'échange direct des données d'état-civil entre mairie de naissance et mairie de délivrance des titres. La conjugaison de ces deux démarches devrait contribuer à conférer une sécurisation supplémentaire aux documents d'identité. Pour ce faire, un projet, conduit par le ministère de la justice, prévoit de dématérialiser les actes de l'état civil.

À cet égard, certains ont noté qu'à ce jour il semble que le projet de CNIE ne s'articule pas avec celui de dématérialisation de l'état-civil, chaque ministère ayant son propre calendrier. Or, il apparaît que sans une informatisation concomitante de l'état-civil, le projet de CNIE risque d'avoir des failles de sécurité.

Le Forum des droits sur l'internet, regrettant le manque de coordination entre les projets du ministère de la justice et de l'intérieur, **recommande que la délivrance d'une carte nationale d'identité électronique ne soit mise en place que lorsque l'informatisation de l'état-civil sera achevée, sinon la délivrance des cartes risque d'avoir des failles de sécurité.**

D. – Une attente mitigée par rapport à une carte de services

1. – Un faible intérêt pour une CNIE utilisable pour les téléprocédures administratives

Même si certains participants au débat, et notamment des représentants de collectivités locales, ont exprimé leur intérêt pour une carte combinant des fonctions d'identification et d'accès à des téléprocédures administratives, les réactions ont majoritairement montré un faible intérêt pour cette orientation.

Il conviendra, si cette orientation devait être confirmée, de mener une campagne énergique d'explication, soulignant l'articulation de la carte nationale d'identité électronique avec les cartes locales déjà existantes ou en projet.

2. – Une réticence assez forte pour une carte « signeuse » pour les échanges marchands

Si le projet INES n'est pas entièrement clair sur la possibilité d'utiliser ou non les certificats de la carte sur des sites marchands, une relativement forte opposition s'est dégagée sur cette idée qui conduit à combiner, sur un même support, des usages régaliens et marchands.

E. – Des réticences sur le caractère payant et obligatoire de la carte nationale d'identité électronique

1. – La carte doit être gratuite à la première délivrance

Dans le cas où le Parlement décide de rendre la carte nationale d'identité électronique payante, le Forum des droits sur l'internet **recommande qu'elle soit gratuite à la première délivrance mais payante en cas de perte ou de renouvellement.**

2. – Un débat devant le Parlement sur le caractère obligatoire

Ce point a fait débat : certains ont annoncé que si la carte n'est pas obligatoire elle ne sera jamais adoptée largement et ne servirait pas dans les faits ; le sondage semble confirmer cette opinion. Cependant, la très grande majorité des intervenants au débat se sont opposés au caractère obligatoire estimant que celui-ci serait une rupture avec une tradition républicaine.

Le Forum des droits sur l'internet **recommande au Parlement d'étudier l'éventualité du caractère obligatoire de la carte avec la plus grande attention. L'hypothèse d'une carte nationale d'identité électronique obligatoire représenterait, dans l'esprit des traditions républicaines d'un pays comme la France, un changement de première importance.**

F. – La sensibilité de l'enjeu territorial

Le projet prévoit, en raison du coût, mais aussi pour des raisons de sécurité et de charge de travail pour les petites collectivités, de concentrer l'émission et la délivrance de la nouvelle carte sur quelques centaines de mairies. Cette décision suscite beaucoup de controverses, tant auprès des collectivités locales qui veulent toutes garder le lien privilégié avec les citoyens que constitue la délivrance de la carte, qu'auprès des individus très attachés à une offre de service public répartie sur l'ensemble du territoire.

À cet égard, la solution d'une borne itinérante (station d'acquisition) allant dans chaque commune rurale n'apparaît pas comme une véritable réponse.

De plus, des problèmes de formation des agents municipaux, d'équipements des mairies en matériels ou encore organisationnels (l'adaptation des locaux pour garantir la confidentialité des opérations, l'organisation de l'attente etc.) se posent.

Compte tenu des enjeux liés à l'aménagement du territoire, le Forum des droits sur l'internet estime que **la délivrance en mairie de la carte nationale d'identité électronique mérite une large concertation avec les élus et leurs représentants** afin que puisse être trouvée une solution de consensus.

G. – Le contexte européen

La carte nationale d'identité est reconnue comme document de voyage dans un certain nombre de pays (les pays membres de l'Union Européenne mais aussi l'Islande, la Norvège, ou encore la Suisse et la Turquie). Le projet doit permettre à la carte nationale d'identité électronique de pouvoir être acceptée par ces pays.

Le Forum des droits sur l'internet **insiste sur le fait que la CNIE devra impérativement être acceptée dans tous les pays où elle sert déjà de document de voyage. Pour ce faire, des travaux d'harmonisation avec les normes et standards adoptés en la matière et d'interopérabilité avec les autres pays devront être menés.**

Conclusion

Le projet de CNIE est un projet majeur qui peut modifier la vie des français et le rapport qu'ils entretiennent avec l'État. Malgré leur forte sensibilité aux enjeux de sécurité qui conduit plus des trois-quarts d'entre eux à se déclarer favorables au projet de carte nationale d'identité électronique, le débat public a mis en lumière de fortes réticences sur certains points. Dès lors, le ministère doit revoir le projet afin de répondre à celles-ci s'il souhaite poursuivre son déploiement dans un climat de consensus.