Sous la direction de Ayse Ceyhan et Pierre Piazza

# L'identification

biométrique Champs, acteurs, enjeux et controverses



FOUCAULT Michel, 1975. Surveiller et punir. Naissance de la prison. Paris. Gallimard.

- 1976. La volonté de savoir. Paris, Gallimard.

Fraisse Mélanie, 2009. La biométrie en milieu scolaire: une introduction. Analyse d'un dispositif. Mémoire de seconde année de master en éthique, Université de Strasbourg.

LEROI-GOURHAN André, 1964 et 1965. Le geste et la parole, 2. t. Paris, Albin Michel.

Mauss Marcel, 1950. «Les techniques du corps», Sociologie et anthropologie Paris, Presses universitaires de France, 1950: 363-386.

# Capitaliser sur les pauvres: les enjeux de l'adoption de services financiers biométriques au Nigeria

Keith Breckenridge

Ces dix dernières années, les projets d'enregistrement biométrique universel ont suivi des trajectoires très similaires dans les pays de l'OCDE1: de l'enthousiasme démesuré au recul des politiciens, en passant par la déception technique et le mécontentement du public. Aux États-Unis, les contraintes budgétaires et les conflits entre les différentes instances gouvernementales n'ont fait que renforcer la traditionnelle méfiance populiste envers l'interventionnisme étatique pour enterrer les éléments essentiels des premières propositions de système national d'identification (Gates 2008). En dehors des États-Unis, les appels constants à la sécurité nationale au nom d'une guerre contre le terrorisme chaque jour plus impopulaire ont fini par accoutumer le public aux limites et faiblesses des systèmes d'identification existants. Les ratages parfois spectaculaires, notamment en Grande-Bretagne, dans la gestion de grosses bases de données ont contribué à renforcer la déjà très populaire critique kafkaïenne des dangers d'une bureaucratie tentaculaire, avec ses erreurs, son arrogance et son enchevêtrement labyrinthique (Wintour 2007; Doward 2008). Dans les pays développés, l'opposition aux fichiers d'identification biométriques centralisés s'est appuyée avec succès sur les qualités plurielles et contradictoires du concept de vie privée pour mobiliser les craintes populaires liées à la «colonisation du monde vécu (Habermas) et intime des citoyens par le pouvoir» (Laniel et Piazza 2008)2. Dans le monde développé, beaucoup d'exemples montrent que les défenseurs

I. Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>2.</sup> Pour une discussion des idées parfois fausses, mais fortement ancrées, sur le concept de protection de la vie privée (avec un zeste de critique kafkaïenne), cf. Solove 2007.

de l'enregistrement biométrique universel ont dû battre en retraite<sup>3</sup> En lieu et place de ces grands projets de systèmes centralisés, l'enthousiasme biométrique post-2001, en Occident, s'est focalisé sur le passeport et des systèmes d'identification liés aux déplacements internationaux à la définition plus restreinte et aux contraintes techniques plus grandes (Amoore 2006; Aus 2006a).

Simultanément, le rythme d'enregistrement biométrique des populations non occidentales s'est accéléré sous l'effet d'au moins trois impératifs catégoriques. Tout d'abord, mettre en place des systèmes exploitables d'enregistrement de l'identité, ce qui est vital pour les États en termes de planification et de gestion des services sociaux. Ensuite. utiliser les bases de données informatiques pour tracer des frontières nationales là où, bien souvent, les vraies frontières n'existent pas. Enfin. profiter des interventions administratives simples (et relativement bon marché) proposées par les fournisseurs de services biométriques de dimension mondiale, dans un contexte d'échec bureaucratique durable.

Ces populations biométriques sont nombreuses. Un premier groupe est celui des migrants et demandeurs d'asile affluant en Europe en provenance des régions pauvres du monde, soumis aux contraintes d'Eurodac4 (Van der Ploeg 1999; Brouwer 2002), aux visas biométriques du programme US-VISIT<sup>5</sup> (Ceyhan 2005) ou encore aux réglementations des États du Commonwealth<sup>6</sup>. Presque tous les pays développés ont appliqué aux migrants et visiteurs, sans soulever trop de protestations, des systèmes d'enregistrement biométriques drastiques et étendus. Tout cela est bien connu, c'est un élément essentiel de la communication sur la «guerre contre le terrorisme» (Aus 2006b). Un second groupe vit dans les États ayant d'eux-mêmes mis en œuvre un système d'enregistrement biométrique, comme le Chili, la Malaisie, l'Afrique du Sud et les Émirats arabes unis.

On ne sait que très peu de choses sur l'adoption de systèmes d'enregistrement biométriques dans les pays les plus pauvres, sur le continent africain en particulier. N'étant pas entravés par les protestations politiques, qui sont le lot des pays riches, les États africains appliquent ces systèmes à toutes sortes de fonctions d'identification. L'un des projets

les plus anciens, commandé avant 2001, consistait à développer une liste électorale biométrique pour la Mauritanie, un État à la recherche d'un remède technologique universel à ses problèmes frontaliers chroniques. En février 2003, près de trente ans après que la junte militaire en eut lancé l'idée dans le sillage de la guerre du Biafra, l'entreprise Sagem délivrait aux Nigérians les premières cartes à authentification biométrique<sup>7</sup>. Trois ans et une grosse controverse plus tard, le gouvernement fédéral lançait un nouvel appel d'offres, cette fois pour une carte d'identité biométrique à puce, fabriquée sous licence Sagem par IRIS Corporation. une société établie en Malaisie. Cette année-là, en 2006, De La Rue (qui imprime les billets de la Banque d'Angleterre), produisit au Sénégal des millions de cartes authentifiées par empreintes digitales et code-barres. Au Rwanda, un pays au passé particulièrement chargé en matière d'identification bureaucratique, cette même entreprise britannique a écoulé quelque cinq millions de cartes à code-barres, et travaille actuellement à les remplacer par des documents équipés de cartes à puce (Ngarambe 2008).

Certains de ces dispositifs reflètent bien la spécificité des écueils politiques rencontrés par les États africains. Depuis 2006, l'ONU8 a toutes les peines du monde à diffuser des documents d'identité en Côte d'Ivoire, autre pays où le plus élémentaire enregistrement des identités est depuis longtemps la cause première d'atroces conflits : au printemps 2008, Sagem fut sélectionnée pour constituer un registre biométrique national de la population, ainsi que des systèmes d'identification des votants susceptibles de mettre un terme au sempiternel charcutage électoral pratiqué par les différentes ethnies9 En Angola, à la même période, le ministère de la Justice a attribué à Unisys un marché qui, courant jusqu'en 2015, porte sur l'établissement de vingt millions de nouvelles cartes d'identité biométriques en milieu rural, plus la numérisation de trois millions d'identités déjà enregistrées en milieu urbain.

Même les États les plus faibles ont adopté la numérisation des empreintes digitales comme une panacée administrative, généralement mise en œuvre par des entreprises issues de pays dont l'opinion publique

<sup>3. «</sup>Climbdown on compulsory ID cards», BBC, 30 juin 2009, sec. UK Politics, http://news.bbc. co.uk/2/hi/uk\_news/politics/8127081.stm (consulté le 9 avril 2010).

<sup>4.</sup> EUROpean DACtylographic system.

<sup>5.</sup> United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology.

<sup>6. «</sup> Home Office agrees fingerprint deal with Canada and Australia », Public, 21 août 2009, http://www.guardianpublic.co.uk/home-office-immigration (consulté le 9 avril 2010).

<sup>7. «</sup>Nigerian ID scheme kicks off», BBC News, 18 février 2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/ africa/2775695.stm (consulté le 9 avril 2010).

<sup>8.</sup> Organisation des Nations unies.

<sup>9.</sup> Sagem Securité, « Biometric fingerprint identification for Cote d'Ivoire voters », ProSecurity Zone.Com, 29 mai 2008, http://www.prosecurityzone.com/Customisation/News/Biometrics/ Fingerprint\_recognition/Biometric\_fingerprint\_identification\_for\_Cote\_dlvoire\_voters.asp (consulté le 9 avril 2010).

s'oppose pourtant à l'enregistrement biométrique universel. Récemment, le gouvernement du Liberia annonçait son intention d'introduire des papiers d'identité biométriques et de contraindre tous les fonctionnaires du pays à un contrôle d'accès, cela en vue d'améliorer la «gestion du temps» et d'élaguer les «travailleurs fantômes» qui peuplent son organigramme. La République démocratique du Congo s'est, elle aussi, offert son projet d'enregistrement par carte à puce : du jour au lendemain, voici que la haute technologie redonne à l'ancienne colonie aux infrastructures en totale déshérence un lustre révélateur de la portée emblématique de toutes ces interventions biométriques. En 2007, conformément au tableau de marche élaboré par les conseillers militaires de l'UE10, le gouvernement du président Kabila a lancé un recensement biométrique national de ses forces armées pour tenter de connaître et de réguler le nombre total, l'implantation et les salaires de ses soldats<sup>11</sup>. Ces dispositifs sont parfaitement conformes à la longue tradition métropolitaine consistant à tester les innovations biométriques dans le monde colonial. L'enregistrement biométrique permet de remédier spécifiquement à des points faibles des administrations post-coloniales en levant certaines exigences onéreuses, souvent même impossibles, imposées par l'État aux citoyens cherchant à se faire enregistrer. La méthode rapide et à peu près indolore d'enregistrement biométrique, suivie d'une identification biométrique appliquée par la société Zetes 12 aux 26 millions d'électeurs des élections de 2005 au Congo, offre un contraste instructif avec la violence des âpres manifestations qu'ont connues par exemple le Nigeria, la Mauritanie et la Côte d'Ivoire dans les années 1970, 1980 et 1990 avec leur système d'enregistrement papier (Magistro 1993; Ballo 2008). Cette réussite tient en partie au fait que les systèmes biométriques permettent à l'État de contrôler l'identité sans toucher à la question de l'appartenance nationale ou régionale, au moins dans la première phase du processus: nul n'est contraint de retourner dans son village d'origine ou de trouver des élites locales susceptibles de garantir son identité.

Mais ce serait une erreur de conclure sur la seule base de ces projets financés par l'UE ou par l'ONU et mis en œuvre par des prestataires extérieurs, que l'enregistrement biométrique des identités est en mesure de résoudre les problèmes administratifs récurrents de l'État post-colonial africain. À cet égard, intéressante est la mise à l'épreuve de cette politique d'enregistrement biométrique dans le cadre d'un projet à grande échelle mené au Nigeria. Ce pays a entamé le siècle nouveau par la mise en chantier de systèmes d'identification biométrique universels destinés à dynamiser l'effort de développement étatique et à ériger, pour la première fois, une frontière technologique autour de la population. Ce projet, qui a très rapidement sombré dans les sordides tractations des appels d'offres aux multinationales, n'a jamais été viable. Il s'est retrouvé au point mort dans la mesure où les exigences concrètes de fourniture et d'administration d'un système national d'identification excédaient les capacités de l'État. Rien de très surprenant jusqu'ici, si ce n'est que ce projet de système d'identification biométrique national a été supplanté par un système rentable, bien plus finement ciblé, fondé sur une offre de services bancaires aux millions de personnes travaillant dans l'économie informelle.

### Défectuosité de l'état civil et politique d'identification nationale

Plus que tout autre enjeu, c'est la défectuosité de l'enregistrement à l'état civil qui est depuis longtemps la source première de crises politiques au Nigeria. Depuis le début des années 1960, la question de savoir combien il y a de citoyens et où ils vivent reçoit des réponses contradictoires, génératrices de conflits récurrents qui ont parfois menacé l'unité de l'État lui-même. Les résultats des recensements, comme ceux des élections, se sont avérés manifestement inadaptés pour contribuer à l'élection d'un gouvernement représentatif. C'est pour résoudre ce problème que la junte militaire menée par le général Olusegun Obasanio a introduit, en 1979, pour tous les Nigérians, l'inscription obligatoire à l'état civil ainsi qu'une carte d'identité (Adepoju 1981). Mais ces obligations légales n'ont pas modifié grand-chose dans le schéma général

<sup>10.</sup> Union européenne.

<sup>11.</sup> Reuters, «Congo hopes hi-tech ID cards will tame unruly army» Reuters Alertnet, 27 septembre 2007, http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L27799842.htm (consulté le 9 avril 2010).

<sup>12.</sup> Zetes est une société européenne établie en Belgique. Elle investit dans les solutions d'identification des personnes et des biens dans divers secteurs, dont l'industrie, la santé, les banques, les assurances, les transports, les pouvoirs publics, etc. Elle est l'une des entreprises les plus actives sur le marché africain. Parmi ses derniers chantiers africains, on peut citer la sécurisation des documents de voyage pour la Côté d'Ivoire. Cf. www.zetes.fr (consulté le 9 avril 2010).

d'enregistrement de l'identité établi sous le joug colonial au début du xxe siècle. Et, pendant les vingt-cinq années suivantes, la vaste majorité des Nigérians a vécu sans papiers.

Lorsque Obasanjo renoue avec la présidence en 1999, à la tête d'un gouvernement élu cette fois-là, il remet très rapidement sur le métier l'ouvrage d'identification nationale. Et, vers la fin de son premier mandat en 2002, le Nigeria se lance dans un sérieux programme d'enregistrement des identités. L'annonce de l'introduction d'une carte d'identité est alors enrobée dans une rhétorique de sécurité nationale qui n'est pas sans rappeler le tristement célèbre «ordre d'expulsion» de 1983, au terme duquel deux millions de migrants économiques originaires d'Afrique de l'Ouest s'étaient vu accorder deux semaines pour quitter le pays sous prétexte que le gouvernement voulait savoir combien d'étrangers se trouvaient sur son territoire, combien travaillaient légalement ou illégalement et combien se contentaient de divaguer dans les rues (Adepoju 1984; Gravil 1985). La nouvelle carte d'identité volontaire a ouvertement pour vocation d'«isoler les non-Nigérians», revenus entre-temps, ce qui n'empêchera pas les opposants politiques à Obasanjo de rejeter la campagne en faveur de cette carte (et l'élection concomitante), considérée comme le dernier épisode en date d'une longue histoire de manipulation démographique. Pourtant, si c'est bien le «charcutage électoral» que vise le général, il a mal choisi son outil. Les cartes d'identité ne seront pas utilisées lors des élections de 2003, mais les technologies choisies avaient été sélectionnées tout spécialement pour empêcher le genre de bourrage des urnes et d'usurpation d'identité qui empoisonnait depuis des années la démocratie nigériane.

## Carte d'identité biométrique et «croisade» anti-corruption

La production des cartes d'identité, au Nigeria, est alors confiée à Sagem, la multinationale française qui domine le marché international des applications biométriques civiles. En sus des informations biographiques normales et de l'héralbarredique nationaliste qui caractérise les documents d'identité, la nouvelle carte arbore au verso un code-barres contenant une version cryptée des empreintes digitales de l'intéressé. Tout Nigérian titulaire de cette carte se voit attribuer un numéro unique d'identité qui peut, dès lors, être authentifié grâce aux empreintes stockées à la fois dans le code-barres et dans le fichier démographique central. À première vue, le Nigeria adopte donc en 2003 une carte d'identité biométrique fonctionnant exactement sur le modèle des cartes d'électeur qui seront financées ultérieurement par l'ONU dans des pays comme la Côte d'Ivoire, le Togo ou la République démocratique du Congo.

La crédibilité publique du projet sera toutefois mise à mal au bout de quelques mois seulement, lorsque tous les hauts fonctionnaires impliqués dans la conception et l'appel d'offres seront poursuivis pour corruption. Moins d'un an après la délivrance des premières cartes, l'ICPC13, une des institutions réformatrices mises en places par Obasanjo, arrête le ministre du Travail et de la Productivité en exercice, le gouverneur de l'État de l'Enugu, un ancien ministre des Affaires internes, un autre ancien ministre, le secrétaire permanent du même ministère et le représentant de la Sagem au Nigeria. Tous sont accusés d'avoir participé à un extravagant système de pots-de-vin dont l'instigateur serait le représentant de Sagem au Nigeria 14. L'enquête suscitera quelques événements pour le moins curieux, comme l'arrestation de l'ancien directeur du Recensement Christopher Agidi à son arrivée à l'aéroport de Heathrow, muni d'une valise contenant 400 000 livres sterling en cash. Le ministre des Affaires internes, Hussaini Akwanga, est rapidement démis de ses fonctions par Obasanjo pour avoir mis le gouvernement dans une situation embarrassante. À l'ouverture du procès, en février 2004, le procureur accusera les prévenus d'avoir touché des pots-de-vin allant de 100 000 à 350 000 dollars pour faciliter l'attribution de ce contrat de 214 millions de dollars 15.

Mais l'enthousiasme du public pour ce procès de la corruption déclinera brusquement suite au décès inattendu, deux mois plus tard à Manchester, de l'accusé le plus haut placé, l'ancien ministre Sunday Afolabi. Après les condoléances attristées mais dithyrambiques d'Obasanjo et des dignitaires du régime à «l'ami et partenaire» du président, la croisade anti-corruption perd rapidement de son allant. Dès le mois de juin, l'État retire sa plainte contre les politiciens basés au Nigeria. Autrement dit, seuls ceux qui se trouvaient en dehors des frontières risquent alors des poursuites. Christopher Agidi, pris la main dans

<sup>13.</sup> Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission (Commission indépendante sur les pratiques de corruption).

<sup>14.</sup> Cf. notamment «ICPC detains minister over fraud», NigeriaFirst, 4 décember 2003.

<sup>15.</sup> Cf. notamment Lemmy Ughegbe, «Court Stalls Trial of Afolabi, Akwanga, Others Over \$214m ID Scam», Vanguard (Lagos), 26 février 2004, http://www.nigerianmuse.com/ important\_documents/?u=ID\_corruption\_saga.htm (consulté le 9 avril 2010).

le sac avec une valise pleine de billets, est poursuivi en Angleterre et en Irlande, où il doit expliquer tant bien que mal comment il a pu amasser près de quatre millions de livres sur ses comptes bancaires britanniques, avec un salaire annuel de 4 000 livres 16. En avril 2009, l'intérêt du parquet de Paris se porte sur les activités du groupe Safran, la nouvelle holding du groupe Sagem, dans le cadre d'une enquête pour « corruption de fonctionnaire étranger», sur la base d'informations fournies par les enquêteurs britanniques en charge de l'affaire Agidi. Safran proteste alors de son innocence en ces termes, employés par son avocat:

«La direction actuelle du groupe Safran, né de la fusion en 2005 de la Sagem et de la Snecma, n'a rien à voir avec ces faits présumés qui concernent l'ancienne entité Sagem 17.»

À ce jour, nulle condamnation n'a été prononcée dans le cadre des poursuites liées à l'appel d'offres Sagem au Nigeria. Toutefois, en termes d'image, les dommages infligés dès le début au dispositif de carte d'identité sont immenses. Pour la plupart des observateurs et de nombreux Nigérians, il est clair que l'organisation calamiteuse du projet est imputable à la corruption ayant présidé au processus de sélection du fournisseur.

#### Écueils administratifs

Dès le lancement de la phase d'inscription, le projet de carte d'identité fut aussi contrarié par d'insupportables écueils administratifs. À travers tout le pays, ce sont 60 000 centres d'inscription qui avaient été mis en place, mais nombre d'entre eux n'ont pas ouvert le jour J. Les quelques bureaux effectivement ouverts l'ont été de manière «extrêmement désordonnée», selon les termes du reporter de la BBC18 à Abuja. Plus d'un an après, lorsque le gouvernement fédéral décidera de fêter la délivrance des toutes premières cartes, les employés du DNCR 19 se plaindront de n'avoir pas été payés «depuis huit mois». Dès lors, il n'est pas étonnant que les données récoltées soient de médiocre qualité. Début 2009, le nouveau commissaire en charge du projet des inscriptions, Chris Onyemenam, annonce que quelque 14 millions d'inscriptions sur 50 millions sont sans valeur suite à des erreurs d'enregistrement (Okeke 2009).

Sur un point au moins, le processus d'identification semble n'avoir pas été conçu pour le but annoncé. Le gouvernement d'Obasanjo a répété à qui voulait l'entendre que la carte d'identité devait servir à tracer une ligne de démarcation administrative entre les nationaux et les étrangers. Mais on voit mal en quoi les contrôles d'identité tels qu'ils sont pratiqués lors de ce processus d'inscription pourraient y contribuer, pour ce qui est de la génération actuelle en tout cas. Aucun document d'identification officiel n'a été requis de la part des demandeurs de cette nouvelle carte d'identité (pour l'excellente raison qu'ils n'en ont jamais eu). Au lieu de cela, les fonctionnaires de l'enregistrement ont cherché à clarifier leur origine nationale/ ethnique et géographique, en appréciant la langue, le dialecte et l'accent du demandeur. Étant donné la longueur des files et les temps d'attente, ces entretiens n'ont pas pu apporter grand-chose sur le plan de la citovenneté nationale des uns et des autres. En revanche ils ont certainement alourdi le fardeau de l'inscription pour tous les candidats (HCR 2008).

Six ans après le début du projet d'enregistrement, l'État reconnaîtra que les deux tiers de la population, notamment celle de six États sur trente-six, n'ont toujours pas été enregistrés. Les fonctionnaires, mais aussi les détracteurs du projet, ne manquent pas de faire remarquer que seule une petite partie des 36 millions de personnes correctement enregistrées ont effectivement pris la peine d'aller chercher leur carte. «À travers tout le pays, on trouve dans les centres de distribution des cartes par paquets entiers, bien rangés dans leur casier, dans l'attente de leur propriétaire», déplore par exemple le Daily Independent, le grand quotidien de Lagos. Ce désintérêt massif pour les cartes découle en partie d'une certaine confusion caractérisant l'organisation des centres de collecte, mais aussi des «exigences de gratification financière des fonctionnaires du DNCR». Directeur de la Commission de l'identité nationale établie en 2007 pour superviser le projet, Onyemenam, admettra lui-même qu'il n'est pas allé chercher sa propre carte d'identité.

<sup>16. «</sup> Nigerian in bribery case had policies here », The Irish Times, 8 août 2008, http://www. irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0806/1217923985002.html (consulté le 9 avril 2010). 17. «Nigéria/corruption: Safran mis en examen », Le Figaro, 10 avril 2009, http://www.lefigaro. fr/flash-actu/2009/04/10/01011-20090410FILWWW00397-nigeriacorruption-safran-misen-examen.php (consulté le 9 avril 2010).

<sup>18.</sup> British Broadcasting Corporation.

<sup>19.</sup> Department of National Civic Registration (Département de l'enregistrement civil national).

# Vers une véritable économie de l'identification

C'est vers cette époque que certains fonctionnaires en charge de la carte d'identité, comme Chris Onyemenam, commencent à faire connaître leur mécontentement et leur déception à l'égard du projet, avançant l'idée que, tout à la préoccupation d'établir des cartes, on néglige un fait bien plus important : à savoir que les Nigérians n'ont à peu près aucune raison de s'en servir (Onyemenam 2008).

Onyemenam, avec d'autres figures influentes comme le fils du président, Seun Obasanjo, défend l'idée selon laquelle le Nigeria a besoin avant tout d'une économie de l'identification, d'une infrastructure commune à l'État et aux entreprises, qui conserverait un historique des données et exigerait une identification sécurisée, en partie pour protéger la vie privée, mais surtout pour s'assurer que les transactions individuelles génèrent des traces fiables. L'instrument de ce projet bien plus ambitieux serait un document d'identité de type carte à puce à authentification biométrique (National Identity Management Commission, Nigeria 2006)

Le projet nigérian de carte à puce trouve ses origines dans une requête spéciale du gouvernement d'Obasanjo, en septembre 2005, portant sur la possibilité d'étendre la gamme de fonctions de la carte d'identité. Parmi les membres clés de ce comité restreint, on trouve les dirigeants des principales banques nigérianes, un certain nombre d'entrepreneurs informatiques locaux mais aussi des managers de Sagem et de son partenaire malais, IRIS Smart Technologies (République fédérale du Nigeria 2006).

L'implication de ces deux entreprises dans la conception même de la politique d'appels d'offres qui les concernera par la suite au premier chef s'étend aussi bien à la commission qu'à ses sous-commissions techniques - elle transparaît d'ailleurs sans équivoque dans le plan high-tech (appelé National Identity Management Infrastructure) qui accompagne le rapport officiel (République fédérale du Nigeria 2006; Onyemenam 2008).

Le rapport insiste sur l'opportunité d'un changement de la politique nigériane d'inscription au motif qu'il existerait «une tendance globale» vers une technologie d'identification multifonction sécurisée à base de carte à puce. Le rapport ne mentionne nulle part que cette tendance mondiale est principalement le fait d'une entreprise membre de la commission et observe que Sagem possède «de l'expérience dans les technologies de cartes à puce et travaille sur un projet similaire dans les Émirats arabes unis» (id.).

La proposition technique pour la carte à puce, œuvre d'un comité spécial présidé par Seun Obasanjo, est empreinte de l'enthousiasme qui caractérise les projets «intégrés» si chers aux gouvernements de tous bords sur des projets comparables dans le monde entier. En lieu et place d'un document d'identité à objectif unique, on propose maintenant la création d'un seul et même enregistrement numérique intégrant tous les aspects de l'identité du citoyen: droit de vote, état civil, permis de conduire. assurance santé et fiscalité. En outre, la nouvelle carte franchit résolument la frontière public/privé, devenant obligatoire pour le citoven souhaitant accéder aux services bancaires, aux droits à la retraite, à la propriété foncière ou encore pour s'inscrire à l'université. Le rapport comprend des propositions portant sur la distribution de lecteurs d'empreintes digitales à destination des banques et de la police, pour les distributeurs de billers de banque et autres «centres de services» multifonctions. Il insiste aussi sur le besoin de protection de la vie privée: les technologies de cryptage mises en œuvre au niveau de la carte empêchent telle administration d'accéder aux données réservées à telle autre. Quant aux données financières présentes sur la carte, et notamment le «profil crédit des personnes», leur accès devrait être restreint (ibid.). Défendant âprement son idée d'un système d'identification moderne, le rapport revient sans cesse à l'exemple malais, MyKad, évitant toutefois de faire mention du parcours mouvementé du projet de système d'identification sud-africain: HANIS<sup>20</sup>.

Une nouvelle Commission de gestion de l'identité nationale est instituée en 2007, avec pour responsabilités le développement d'un nouveau fichier d'identification national, d'un numéro unique d'identité pour tous et de la carte multifonction. Cette commission, soucieuse de garantir la profitabilité de la carte pour les entreprises privées concernées, propose notamment une idée assez curieuse: obliger tous les salariés à débourser 1 000 nairas (environ 4 euros) pour obtenir leur carte d'identité. Il s'agit, entre autres, de faire peser le coût des cartes sur les demandeurs de

<sup>20.</sup> Home Affairs National Identification System. L'appel d'offres pour le système sud-africain d'identité nationale du ministère de l'Intérieur a initialement été lancé en 1996. Il portait sur une simple carte d'identité biométrique magnétique et sur un AFIS (un système automatique d'identification par empreintes digitales) centralisé, adossé à un registre de la population qui existait déjà. Quelque quatorze années plus tard, les cartes d'identité biométriques n'ont toujours pas été distribuées à la population sud-africaine. Chaque année, le budget consacré à ce projet augmente considérablement. Ces derniers temps, le projet a été notamment contrarié par des accusations de corruption et a donné lieu à des conflits non résolus au sujet de l'utilisation des brevets de normes biométriques pour la création de gabarits d'empreintes biométriques (Brekenridge 2008).

permis de conduire, pour lesquels la nouvelle carte d'identité biométrique serait exigée. Rien d'étonnant dès lors, qu'à partir de la fin de l'année 2008 nombre de journalistes exaspérés en viendront à critiquer sévèrement l'ensemble du dispositif de carte d'identité<sup>21</sup>.

## Le socle d'un nouveau système de crédit à la consommation à grande échelle

En surface, le nouveau dispositif de carte à puce n'est que la goutte d'eau qui faisait déborder le vase de l'enregistrement des identités au Nigeria. Mais, en coulisse, il s'agit d'une rupture très nette par rapport au programme d'enregistrement universel, en faveur d'un mouvement bien plus ambitieux et même révolutionnaire devant faire de l'enregistrement des identités le socle d'un nouveau système de crédit à la consommation à grande échelle. Ce mystérieux virage, passant d'une carte d'identité simple mais universelle à un projet bien plus raffiné d'identification consumériste, trouve sa motivation dans l'intérêt des banques nigérianes pour un système de crédit explicitement copié sur celui qui a été mis en place en Afrique du Sud. Pendant que se réunit le comité pour l'harmonisation des cartes d'identité, un autre, dominé par les représentants des principales banques nigérianes sous l'aile protectrice de la présidence fédérale, élabore un projet de système de crédit à la consommation «en ligne avec les meilleures pratiques, notamment par rapport à des pays comme l'Afrique du Sud» (Elendu 2009).

Le rapport (Final Report of the Committee on the Development of Consumer Credit System in Nigeria) préparé par le Comité sur le crédit la consommation (Consumer Credit Committee) et publié un mois avant le rapport sur l'harmonisation des cartes d'identité fait une kyrielle de propositions interconnectées partant du principe que le Nigeria a urgemment besoin d'un système opérationnel de crédit à la consommation, le meilleur moyen d'y parvenir étant d'adapter le modèle sud-africain (République fédérale du Nigeria 2006).

On considère donc que le Nigeria se doit d'adopter un mélange d'identification biométrique et de surveillance informatique des consommateurs, cela sur la base d'un argument – certes non dénué de bon sens – en vertu

duquel le Nigeria et la République d'Afrique du Sud ont en commun. entre autres, des risques spécifiques dans le domaine du microcrédit compte tenu de leurs problèmes d'identification et de crédibilité, tant au niveau individuel qu'institutionnel. Pour parvenir au même niveau de contrôle que ce qui se fait en Afrique du Sud, le comité a en tête une expansion, pratiquement utopique, de l'infrastructure informatique du Nigeria. Le seul réseau suffisamment fiable pour permettre la distribution d'une base de données nationale des transactions de crédit étant le câble sous-marin SAT3 (géré par Telkom, une entreprise sud-africaine), le comité se prononce pour des investissements massifs dans le développement des réseaux de fibre optique à haut débit. Le rapport, sans s'attarder sur la viabilité de tels réseaux dans un contexte fait de sempiternelles coupures d'électricité, dessine les grandes lignes d'un fichier central national permettant aussi bien de gérer les questions d'identification que l'analyse et l'authentification biométriques en temps réel des transactions commerciales. La question de savoir qui, des banques locales, de l'État ou des multinationales, devra supporter le coût de la nouvelle infrastructure est aussi laissée en suspens de manière fort diplomatique. Avant neut-être ce problème de ressources à l'esprit, le rapport conclut que le système de carte d'identité nationale étudié par l'autre comité présidentiel est nécessaire pour un décollage sans histoires du système de crédit à la consommation au Nigeria, et doit donc «être approuvé».

Le comité avait plusieurs motivations connexes à l'esprit en voulant introduire ce nouveau système d'identification biométrique et d'historique de crédit. Les banquiers nigérians envisageaient clairement la création d'un tout nouveau marché du crédit dans le pays. Selon leurs propres termes, leur proposition était conçue pour amener la majorité de la population de classe moyenne, pauvre mais active économiquement, à intégrer l'économie bancaire. Même s'il est peu probable que l'apport de crédit puisse avoir les effets immédiats décrits dans le rapport – améliorer le niveau de vie tout en créant des millions d'emplois et en réduisant la pauvreté des plus défavorisés -, il est certain que la démocratisation du crédit aurait certainement des effets bénéfiques non négligeables pour le peuple nigérian. Il va de soi que l'intérêt des banques était plus terre à terre. En dehors du revenu que ce nouveau marché ne manquerait pas de générer en termes de frais bancaires et d'intérêts, l'existence même d'un système étendu d'outils bancaires offre la possibilité de transformer l'épargne individuelle et le papier-monnaie (qui circule en grande quantité) en capital disponible pour les prêts. Un autre objectif était de régler

<sup>21.</sup> Cf. notamment l'éditorial du Daily Independent (Lagos) en date du 22 janvier 2009, intitulé: «The Failed National I.D. Card Scheme».

le problème auquel s'étaient déjà méthodiquement attaqués les banquiers américains après le Fair Credit Reporting Act de 1970. Du point de vue des banques, avant la création de systèmes standardisés et collaboratifs de partage d'information concernant le crédit, donc avant 1970, il existait un problème en ce sens que les emprunteurs en savaient plus que les prêteurs sur leur probabilité de rembourser. Ce problème d'asymétrie de l'information s'est trouvé pratiquement, et même universellement, inversé par les fichiers de scoring [évaluation] quasi omniscients développés à partir du milieu des années 1970 (Evans et Schmalensee 2005 : 104). L'historique de crédit offre aux banques un très bon aperçu de la solvabilité et des intentions de leurs clients. En Afrique du Sud, les bases de données de credit scoring ont un avantage supplémentaire en ce sens qu'elles sont indexées sur la base d'un numéro national d'identité à authentification biométrique. Les banques nigérianes étaient donc en quête des mêmes outils de surveillance que ceux des banquiers sud-africains.

Les technologies d'enregistrement choisies par le gouvernement nigérian ne sont pas adaptées à leurs infrastructures de télécommunications actuelles. Tout à leur enthousiasme pour la gestion du crédit à la sudafricaine, les planificateurs nigérians ne semblent pas avoir remarqué que les services bancaires et le crédit à destination des pauvres étaient dominés dans une large mesure par des transactions à authentification biométrique «hors ligne» (Brekenridge 2005). En janvier 2009, Galaxy, le fournisseur d'accès Internet nigérian, fut chargé par la Commission nationale de gestion de l'identité de déployer la première épine dorsale en fibre optique permettant l'interconnexion des bureaux de douze ministères clés, des 36 États et d'un nombre important de centres d'enregistrement des identités restant à créer. Ces centres, censés à terme faire office de cybercafés accessibles au public, serviront de support à l'automatisation et au traitement électronique des données personnelles et biométriques<sup>22</sup>. En juillet 2009, deux agences de credit scoring, l'une appartenant à un ancien ingénieur de Microsoft et l'autre à la société sud-africaine XDS, ont commencé à collecter auprès des banques les informations concernant les demandes de crédit et les remboursements. Les deux entreprises ont un intérêt direct à voir aboutir les projets de la Commission nationale de gestion des identités, source d'enthousiasme non dissimulé. Le même mois, la Banque centrale du Nigeria annoncait que toutes les transactions par carte ou électroniques devaient être traitées par un commutateur central unique. Quant à savoir comment sera assuré à terme le fonctionnement du réseau de traitement des données développé sous l'égide de la Commission de gestion des identités (compte tenu notamment d'une crise permanente de la production d'électricité), voilà qui reste obscur.

#### BIBLIOGRAPHIE

- ADEPOJU Aderanti, 1981. «Military Rule and Population Issues in Nigeria», African Affairs, 80, 318: 29-47.
- \_\_ 1984. «Illegals and Expulsion in Africa: The Nigerian Experience», International Migration Review, 18, 3: 426-436.
- AMOORE Louise, 2006. «Biometric Borders: Governing Mobilities in the War on Terror», Political Geography, 25, 3: 336-351.
- Aus Jonathan P., 2006a. «Decision-Making under Pressure: The Negotiation of the Biometric Passports Regulation in the Council», Arena Working Paper nº 11, Centre for European Studies, Université d'Oslo, http://www.arena, uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06\_11.pdf (consulté le 9 avril 2010).
- 2006b. «Eurodac: A Solution Looking For a Problem?», European Integration Online Papers, 10, 6: http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/ view/2006\_006a/24 (consulté le 9 avril 2010).
- Breckenridge Keith, 2005. «The Biometric State: The Promise and Peril of Digital Government in the New South Africa», Journal of Southern African Studies, 31, 2: 267-282.
- 2008. «The Elusive Panopticon: The HANIS Project and the Politics of Standards in South Africa», in Colin J. Bennett et David Lyon (éd.), Playing the Identity Card: Surveillance, Security and Identification in Global Perspective. Londres, New York, Routledge: 39-56.
- Brouwer Evelien, 2002. «Eurodac: Its Limitations and Temptations», European Journal of Migration and Law, 4, 2: 231-247.
- CEYHAN Ayse, 2005. «La biométrie, une technologie pour gérer les incertitudes de la modernité contemporaine. Applications américaines», in Pierre Piazza (éd.). 2005. Police et identification. Enjeux, pratiques, techniques, Les Cahiers de la sécurité, 56: 61-89.
- Doward Jamie, 10 août 2008. «Chaos as £,13bn NHS computer system falters», The Observer, http://www.guardian.co.uk/society/2008/aug/10/nhs.computersystem (consulté le 9 avril 2010).

<sup>22.</sup> Cf. notamment, «National ID Database – Galaxy to Build Fibre Optic Access», This Day (Lagos), 26 janvier 2009.

Evans David S., Schmalensee Richard, 2005. Paying with Plastic: The Digital Revolution in Buying and Borrowing. Cambridge (MA), MIT Press.

GATES Kelly, 2008. «The United States Real ID Act and the Securitization of Identity», in Colin J. Bennett et David Lyon (éd.), Playing the Identity Card: Surveillance, Security and Identification in Global Perspective. Londres, New York, Routledge: 218-232.

GRAVIL Roger, 1985. «The Nigerian Aliens Expulsion Order of 1983», African Affairs, 84, 337: 523-537.

HCR (Haut Commissariat pour les réfugiés, ONU), 5 août 2008. Nigeria: The Issuance of National Identity Cards after 2003; Description of the Card; Prevalence of False National ID cards; Introduction of the New Card (2003 -July 2008), http://www.unhcr.org/refworld/country,,IRBC,,NGA,456d6 21e2,48d2237734,0.html (consulté le 9 avril 2010).

LANIEL Laurent, PIAZZA Pierre, 2008. «The INES Biometric Card and the Politics of National Identity Assignment in France», in Colin J. Bennett et David Lyon (éd.), Playing the Identity Card: Surveillance, Security and Identification in Global Perspective. Londres, New York, Routledge: 198-217.

MAGISTRO John V., 1993. «Ethnicité et conflit frontalier dans la vallée du fleuve Sénégal», Cahiers d'études africaines 33, 130: 201-232.

NATIONAL IDENTITY MANAGEMENT COMMISSION (Nigeria). Mars 2006. Final Report of the Committee on Harmonisation of National Identity Cards, http://www.nimc.gov.ng/downloads/Final%20Report.pdf (consulté le 9 avril 2010).

NGARAMBE Alex, 31 mars 2008. «UK Firm Wins \$18m ID Tender», East African

OKEKE Francis, 6 janvier 2009. «14 million National ID Cards Have Inaccurate Data», Daily Trust, http://allafrica.com/stories/200901060336.html (consulté le 9 avril 2010).

ONYEMENAM Chris, 21 septembre 2008. «Identity Management in Nigeria: From Card Issuance to Identity "Assurance System"», Powerpoint présenté lors de la NIMC (Identity Management Conference). Abuja, Nigeria, http://www.nimc.gov.ng/idconference/ (consulté le 9 avril 2010).

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DU NIGERIA, février 2006. Final Report of the Committee on the Development of Consumer Credit System in Nigeria.

Rocco Lorenzo, Ballo Zié, 2008. «Provoking a Civil War», Public Choice, 134, 3:347-366.

Solove Daniel J., 2007. «"I've Got Nothing to Hide" and Other Misunderstandings of Privacy», San Diego Law Review, 44: 745-772.

VAN DER PLOEG Irma, 1999. «"Eurodac" and the Illegal Body: The Politics of Biometric Identity», Ethics and Information Technology, 1, 4: 37-44.

WINTOUR Patrick, 4 décembre 2007. «Information Chief Calls for Review of ID Card Plans», The Guardian, http://www.guardian.co.uk/uk/2007/dec/05/ idcards.humanrights (consulté le 9 avril 2010).