

LE PROJET INES AURA-T-IL LIEU ?

La carte nationalité d'identité électronique en France : une solution à la recherche de problèmes¹

Clément LACOUETTE-FOUGERE

L'absence d'une carte nationale d'identité électronique et biométrique constitue actuellement l'un des traits les plus marquants de la diffusion des techniques biométriques en France. C'est aussi le résultat d'une vaste entreprise durant laquelle le projet a pris corps, évolué, changé de cap, a été déclaré prioritaire, puis mis en sommeil, réactivé et sur le point d'aboutir, avant d'être finalement laissé en friche après dix années d'hésitations et d'investissements, de micro-décisions et de tâtonnements. L'enjeu de cette contribution est donc de retracer l'histoire tortueuse et inaboutie de ce programme public innovant. Sans contredire ici le double apport d'une part, du terrain qui montre que l'on assiste aujourd'hui à la relance du projet de carte d'identité électronique, et, d'autre part, de l'abondante littérature de *policy analysis* ayant montré l'importance des processus de « recyclage » dans l'action publique², l'intérêt heuristique de la démarche consiste à donner à voir les différentes tentatives de légitimation qui, pour le moment,

¹ Cet article est issu d'un mémoire de recherche réalisé en 2008 dans le cadre du Master Recherche « Politiques publiques » de Science-Po sous la direction de Pierre Lascoumes. Pour assurer au mieux l'anonymat des personnes interrogées, nous avons fait le choix de garder en clair les noms des personnalités et des organismes publics ayant joué un rôle dans le projet INES. Pour les autres personnes impliquées dans le dossier, l'anonymat redevient complet, cette technique étant la plus à même de concilier le droit au secret des interlocuteurs et le droit à l'information de l'enquêteur. Précisons enfin que n'ayant obtenu de *nilhil obstat* d'aucun de nos interviewés, il va de soi que l'exploitation des entretiens que nous ont accordés la plupart des personnes citées ci-dessous n'engage que nous.

² On renverra sur ce point à l'approche séminale de « l'incrémentalisme disjoint » proposée par Lindblom en 1959. Par cette notion, Lindblom entend rendre compte d'une démarche « pas à pas » où le décideur, qui n'a souvent pas les moyens de brusquer les choses, travaille en continu à modifier l'ordre établi de façon très ponctuelle, par petites touches successives, en limitant ses choix aux solutions les plus familières et en adaptant les politiques existantes .

n'ont pas permis de concrétiser le projet de future carte d'identité.

Dès la fin des années 1990, la Direction des Services d'Information et de Communication (DSIC) du ministère de l'Intérieur entreprend un travail de réflexion sur la modernisation des titres d'identité mené par un binôme d'ingénieurs sur le thème de la généralisation de l'électronique et du développement de l'économie numérique. En 2001, cette idée s'impose parmi d'autres et le ministre de l'Intérieur de l'époque (Daniel Vaillant) annonce la création d'une mission sur un « Titre Fondateur » censé simplifier les procédures d'élaboration et de délivrance des titres d'identité et nomme à sa tête un directeur ainsi qu'un assistant. Après une année de recherches et la rédaction d'un premier rapport, le projet passe entre les mains d'un second directeur (haut-fonctionnaire spécialiste des questions liées aux papiers d'identité) qui en façonne les aspects fonctionnels : le projet se poursuit alors dans le cadre d'un travail spécifiquement consacré à la carte nationale d'identité. En janvier 2004, présenté à Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, le projet est baptisé projet INES (acronyme d'Identité Nationale Electronique Sécurisée). Le dossier prend de l'importance et un préfet est appelé en renfort. Un an plus tard le nouveau ministre de l'Intérieur (Dominique de Villepin) obtient la validation du projet en Conseil des ministres. Dans la foulée, une vaste consultation en ligne est confiée au Forum des Droits sur Internet³ (FDI). Mais électoralement trop risqué et techniquement instable⁴, le projet est suspendu et le cabinet du ministre demande à la direction du programme INES un approfondissement critique du projet. Les travaux reprennent lorsqu'un quatrième directeur est nommé. Les pistes de réorientations prennent forme et l'idée d'un projet de loi court se dessine autour de la notion de « Protection de l'Identité ». Validé une deuxième fois en Conseil des ministres, le projet est à

³ Créé en décembre 2001 à l'initiative de Lionel Jospin, le FDI est une association constituée de personnes publiques et privées dont l'objectif est la création d'un lieu permanent de dialogue et de réflexion visant à assurer un développement harmonieux des règles et usages de l'Internet.

⁴ Telles sont les deux conclusions du rapport rédigé par le FDI d'une part et de l'avis rendu public par la CNIL d'autre part : FDI 16 juin 2005 et CNIL 18 février 2005.

nouveau interrompu en décembre 2006. Au bout du compte, près de dix ans après son lancement et malgré l'investissement de six directeurs, le projet de carte nationale d'identité biométrique n'a jamais réussi à être construit comme un enjeu prioritaire.

Il existe plusieurs façons de raconter l'histoire inaboutie du projet INES. Il est facile de se placer *a posteriori* en position de procureur et d'inventorier la série de ratés, de décisions absurdes et de mauvais choix institutionnels à l'origine de l'échec⁵. Dans la sociologie que font les acteurs du projet, de larges pans de leurs interventions y invitent d'ailleurs et il n'y aurait qu'à se laisser guider par les « versions officielles » pour remonter les pistes des incriminations :

- « Dès le début je voyais qu'on allait dans l'impasse. On était mal. La construction même du projet était compliquée : c'est un projet qui mêle du juridique, du technique, du politique, de l'organisationnel, et pour toutes ces facettes c'était compliqué (...) » ;

- « C'était un projet qui tenait la route, le problème c'était qu'on n'a pas mis les moyens pour argumenter, à aucun moment on n'a pu vraiment communiquer (...) » ;

- « Avec INES, on a tout voulu faire d'un coup et tout ça à grand renfort de projets de loi, et cela n'était pas possible, le paquet était trop gros... Avec le recul il aurait mieux valu attendre et faire les choses petit à petit (...) » ;

- « Le projet a pataugé car, dès 2004, se sont posés des problèmes technologiques : quelles puces électroniques devait-on incorporer ? Est-ce qu'il fallait une puce ou deux puces ? Et on n'avait pas de normes d'appui sur les puces sans contact (...) » ;

- « La plus grande erreur ça a été de vouloir rendre la nouvelle carte obligatoire et payante, ça a planté le projet (...) » ;

- « Ce qui a tué le projet INES c'est la concurrence avec le passeport. La France et ses industriels avaient le devoir de sortir un document électronique, et c'est le passeport qui s'est fait au détriment de la carte d'identité. Et une fois que le passeport était sorti, ce n'était plus la peine de faire la carte (...) ».

Une autre façon de procéder, basée sur les théories de l'action collective, consiste à mettre

⁵ Un exemple peut être donné dans Morel 2004.

l'accent sur la force des discours et des représentations ainsi que sur le jeu des ressources stratégiques, normatives, cognitives et symboliques qui ont été mobilisées par les mouvements sociaux ou les groupements institutionnels pour s'opposer au projet⁶.

Nous proposons ici un troisième mode d'approche inspiré des théories de la sociologie de l'innovation telle qu'elle a été introduite en France par des auteurs comme Michel Callon et Bruno Latour⁷. Pour rendre compte de ce qui apparaît ici comme l'interruption d'un processus de concrétisation (Simondon 1958), il s'agit de mettre l'accent sur les interactions entre individus, techniques et faits scientifiques qui ont donné corps à l'innovation puis qui l'ont dissoute. Selon ce type d'approche, toute invention technique n'est plus envisagée comme la diffusion progressive et linéaire d'un projet qui contiendrait en lui-même les éléments du résultat final, mais au contraire comme une somme d'activités dynamiques, souvent chaotiques, d'arbitrages entre des acteurs aux intérêts hétérogènes. Une des composantes majeures de ce type de processus réside ainsi dans l'étape de problématisation qui permet aux différents acteurs de s'accorder sur une signification homogène du projet et, ce faisant, de circonscrire le champ des acteurs et des questions impliqués dans la résolution commune du problème. Pour les sociologues de l'innovation, la problématisation correspond au mouvement par lequel un problème est formulé par des acteurs pour lesquels cette formulation est le moyen de se rendre indispensables. Comme l'indique Michel Callon, la problématisation crée des « points de passage obligés », c'est-à-dire des propriétés dynamiques qui indiquent les détours à consentir pour intégrer le projet. La problématisation « *décrit un système d'alliances, nous disons d'associations, entre des entités dont elle définit l'identité ainsi que les problèmes qui s'interposent entre elles et ce qu'elles veulent. Ainsi se construit un réseau de problèmes et d'entités au sein duquel un acteur se rend*

⁶ Cf. la contribution de Pierre Piazza dans cet ouvrage.

⁷ Pour un aperçu des travaux issus de ce courant on peut citer : Akrich, Callon et Latour 1988 ; Jenkins 1983 ; Callon 1979.

indispensable » (Callon 1984 : 18). Comme le précise encore James G. March, la problématisation occupe donc une place importante dans l'action publique qui se résume souvent à « *une série de choix à la recherche de problèmes* » (March 1991 : 65).

Pour INES, la problématisation a été un problème récurrent. D'une part, les porteurs du projet ne sont jamais parvenus à le délimiter, à analyser ses dimensions et à imputer la responsabilité et les voies du changement qu'il pouvait produire. D'autre part, l'entreprise de légitimation de la cause a conduit à une impasse dans la mesure où, parce qu'ils ont multiplié les argumentations, les responsables n'ont pas réussi à effectuer une montée en généralité capable de déparcelliser le projet, de le mettre en relation avec des enjeux, notamment politiques, de rang supérieur et de l'arrimer à un réseau suffisant d'acteurs.

Pour le démontrer, nous mettrons l'accent sur les trois formes de la problématisation qui ont dominé le projet : la lutte contre le terrorisme et la criminalité, la réalisation de gains économiques et financiers ainsi que la lutte contre la fraude documentaire. Dans les faits, ces trois formes de problématisation n'ont bien évidemment pas eu d'existences séparées et ce découpage répond surtout aux besoins de l'analyse.

Chronologie du projet INES

Première phase : des premiers investissements au programme « Titre Fondateur »

1999 : la DSIC du ministère de l'Intérieur confie à un ingénieur une réflexion sur la modernisation des titres d'identité en accord avec les enjeux de l'électronique et le développement de l'économie numérique.

2000 : le groupe de travail AFNOR/DSIC présente dans un premier rapport le projet de Carte Electronique du Citoyen (CEC).

1^{er} juillet 2001 : le ministre de l'Intérieur Daniel Vaillant annonce la création d'une mission sur le Titre Fondateur censé simplifier les procédures d'élaboration et de délivrance des titres d'identité et du passeport ; il nomme un directeur du projet Titre Fondateur.

Juillet 2002 : après un an de réflexions, le directeur du projet et sa petite équipe de trois personnes remettent au ministre un rapport sur le Titre Fondateur (un sous-bloc est consacré à la modernisation de la carte d'identité) et demandent à passer en « mode projet ». Le cabinet du ministre refuse et un nouveau directeur de projet est appelé en remplacement.

Septembre 2003 : la nouvelle direction de programme Titre Fondateur présente une analyse fonctionnelle et un plan de communication du projet. À l'issue de ce travail, le directeur est remercié. Un sous-préfet est alors nommé pour le remplacer et poursuit le travail avec la même petite équipe.

Mars 2004 : ce troisième directeur présente son projet au ministre de l'Intérieur (Nicolas Sarkozy). Titre Fondateur change de

nom et devient le projet INES, désormais recentré sur le projet de Carte Nationale d'Identité électronique (CNle). Le dossier prend de l'importance et un préfet, ancien directeur des services d'information du ministère, est appelé en renfort.

Avril-mai 2004 : ce nouveau directeur recrute un administrateur civil et un ingénieur des télécommunications pour l'épauler. Il commande une étude économique sur le coût du projet. Dominique de Villepin remplace Nicolas Sarkozy place Beauvau, le dossier INES s'accélère.

Deuxième phase : le projet INES face au débat public

9 décembre 2004 : Dominique de Villepin, enthousiaste, fait référence au projet INES devant les députés à l'Assemblée nationale.

6 janvier 2005 : le ministre confie au FDI (Forum des Droits sur Internet) l'organisation d'un débat public sur la CNle.

22 avril 2005 : le projet de loi INES est validé en conseil des ministres. La CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) et le Conseil d'État sont simultanément saisis.

Avril 2005 : création d'un collectif « Non à INES » regroupant 5 associations de défense des libertés publiques. Lancement d'une pétition nationale pour le retrait immédiat du projet.

16 juin 2005 : le FDI remet son rapport sur la CNle. Les synthèses des débats régionaux s'avèrent très critiques vis-à-vis du projet INES. Le rapport préconise au ministère de « *revoir son projet (...) s'il souhaite poursuivre son déploiement dans un climat de consensus* ».

28 juin 2005 : la Commission des Lois du Sénat remet son rapport sur *La nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire*. Le rapporteur, le sénateur Jean-René Lecerf, appelle à une attitude prudente et réaffirme la priorité de la modernisation du passeport au détriment de la carte d'identité.

Fin juin 2005 : après l'avoir d'abord suspendu (20 mai 2005), le nouveau ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy retire le projet INES. Son cabinet demande à la Direction de programme INES un approfondissement critique du projet.

Juillet 2005 : un Inspecteur Général de l'Administration est nommé à la tête du projet. Il est le cinquième directeur du programme INES.

Troisième phase : le projet Protection de l'identité et la gestion technocratique de l'innovation

Juillet-septembre 2005 : approfondissement du projet et première proposition de ré-orientations. Le projet ne s'appellera plus INES, il devient le projet « Protection de l'Identité ».

4 novembre 2005 : Claude Guéant, le directeur de cabinet du ministre approuve les orientations proposées et se montre favorable à leur traduction dans un « projet de loi court ».

Janvier-mars 2006 : faute d'appui juridique la Direction de programme (DP) poursuit l'approfondissement de la définition générale du projet. Le 29 mars, le directeur de cabinet approuve à nouveau les orientations.

Mars-avril 2006 : la DLPAJ (Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques) après plusieurs bras de fer avec la DP accepte enfin de rédiger le texte du projet de loi relatif à la Protection de l'Identité

3 mai 2006 : le Bureau de l'AMF (Association des Maires de France) donne son aval au dispositif de « proximité raisonnable » défini par le groupe de travail conjoint, réuni à quatre reprises depuis le début de l'année. Sur les grands principes suivants : environ 2 000 mairies concernées, indemnisation des surcharges et dialogue local.

5 septembre 2006 : après une première réunion interministérielle infructueuse (juillet 2006), le texte du projet de loi est finalement validé au vu d'un consensus complet des ministères concernés. Le « bleu » est disponible à partir du mois d'octobre ; la CNIL et le Conseil d'État sont saisis dans la foulée.

28, 29 et 30 novembre 2006 : pour la DP, trois jours de réunions difficiles s'enchaînent devant la CNIL. Le Vice-Président de la CNIL émet de vives réserves quant à la fiabilité technique et à l'utilisation proportionnée du recours à une base de données biométriques dans la mise en œuvre de la CNle.

30 novembre 2006 : Claude Guéant téléphone au Président de la CNIL. Ce dernier peut différer son avis, le projet de CNle est suspendu jusqu'à nouvel ordre.

Quatrième phase : la création de l'ANTS et les perspectives pour le nouveau projet

Février 2007 : parution du décret portant création de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS). Il fait suite à un audit relatif à la modernisation des titres sécurisés réalisé dans différents ministères à la fin de l'année 2006.

1^{er} mars 2007 : un nouveau préfet est nommé à la tête de l'ANTS

1^{er} juin 2007 : Début des missions de l'ANTS concernant la partie CNle.

14 juin 2007 : remise du rapport sur le programme Protection de l'Identité au ministre et départ du directeur en place. L'ANTS, structure d'une trentaine de personnes est désormais seule compétente pour réaliser le projet de CNle. Un prototype de CNle devrait être présenté officiellement le 23 octobre 2008 dans le cadre de la Présidence française de l'UE et le déploiement de la nouvelle carte est programmé pour 2010.

L'éphémère problématisation en termes de lutte contre le terrorisme

À la fin de l'année 2004, lorsque le projet commence à être saisi par le champ politique, le contexte sécuritaire de l'après 11 septembre 2001 fournit les premiers arguments de sa justification. Le couplage du projet aux enjeux sécuritaires est alors encouragé par la signature du règlement européen du 13 décembre 2004 relatif à la modernisation des passeports invitant la Commission européenne à « prendre d'urgence des mesures visant à renforcer la sécurité des documents afin de lutter contre les menaces terroristes⁸. Ce mode de légitimation avait déjà prévalu pour imposer la généralisation de la biométrie pour les titres de séjour et les documents de voyage. En interne, cette problématisation trouve des relais au sein de la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN) et des services de renseignement du ministère. Tous deux se montrent intéressés par les avantages que peut apporter le nouveau document dans leurs routines professionnelles. En effet, une carte d'identité renvoyant à une base centrale de données biométriques faciliterait considérablement la tâche des enquêteurs et constituerait un atout

⁸ Conseil de l'Union Européenne 13 décembre 2004. Cf. sur ce point Ceyhan 2006a.

technologique important dans la résolution des affaires⁹. Pour les services de Police Judiciaire (PJ), le projet INES aurait également permis d'améliorer les conditions d'élucidation des affaires criminelles, en conférant aux magistrats la possibilité d'accéder, sous certaines conditions, à la base de données biométriques.

Dans la première version du projet de loi, la petite équipe du programme INES, influencée par les membres de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ), inscrit que l'accès aux fichiers d'identité biométriques sera autorisé dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En plaidant dans le sens d'une justification du dossier sur le mode de la lutte contre la criminalité, elle cherche à enrôler derrière le projet les acteurs de police potentiellement concernés. Au niveau politique, le cabinet du ministre de l'Intérieur encourage la problématisation du projet INES autour des enjeux sécuritaires¹⁰. Pour le cabinet du ministre, INES est la solution trouvée pour mettre fin aux scandales de trafics de papiers d'identité sur lesquels le ministère est de plus en plus interpellé¹¹. L'imposition des logiques sécuritaires se manifeste dans la première présentation qui est faite du projet en mars 2005, lorsque répondant à une question à l'Assemblée nationale le ministre de l'Intérieur de l'époque (Dominique de Villepin) officialise cette argumentation : « *Monsieur le député, la sécurisation des titres d'identité constitue un enjeu majeur dans la lutte contre le terrorisme et l'immigration irrégulière (...). C'est pour cela que nous avons sollicité INES* » (J.O. 23 mars 2005 : 2 214).

⁹ Les services de police étant aujourd'hui confrontés dans leurs enquêtes à un grand nombre de fichiers (aux modalités d'accès et de consultation ainsi qu'aux contenus très différents) tels que le fichier des cartes grises, le fichier STIC (Système de Traitement des Infractions Constatées qui répertorie les informations provenant des comptes-rendus des enquêtes effectuées après l'ouverture d'une procédure pénale), le FAED (Fichier Automatique des Empreintes digitales créée en 1986) et le FNAEG (Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques, créée en 1998). Par ailleurs, le projet INES aurait également permis d'améliorer les conditions d'élucidation des affaires criminelles en prévoyant de conférer aux magistrats la possibilité d'accéder, sous certaines conditions, à la base de données biométriques.

¹⁰ C'est notamment la position défendue par le directeur de cabinet du ministre, Pierre Mongin.

¹¹ Alors qu'en 2003, une seule question parlementaire évoque le thème de la modernisation des papiers d'identité, pour l'année 2004 on compte sept questions parlementaires en rapport avec ce thème.

Cette voie ouverte, la principale stratégie déployée par la direction d'INES pour cristalliser le projet autour des enjeux sécuritaires va consister à faire la démonstration du rôle des fraudes à l'identité dans les affaires criminelles et terroristes. Pour ce faire, elle s'appuie sur les chiffres « l'état 4001 » (tableau statistique de la criminalité en France) et relève qu'une part importante des escroqueries ou des abus de confiance trouve son origine dans l'utilisation de fausses identités. L'équipe d'INES explique alors que la fraude aux titres d'identité est généralement utilisée pour commettre d'autres infractions : ouvrir un compte bancaire, souscrire un emprunt, bénéficier de prestations sociales, quitter le territoire national, échapper aux recherches de la police, etc. Parmi les soutiens mobilisés, on peut mentionner ceux du Directeur de la Surveillance du Territoire (DST), Pierre de Bousquet de Florian, et du directeur adjoint des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice, Philippe Lagauche, qui ne manquent pas de rappeler que les réseaux terroristes utilisent systématiquement de faux documents d'identité, en règle générale fournis par des faussaires (Lecerf 29 juin 2005 : 18). Le ministère de la Justice souligne également que « *la falsification de documents administratifs, la détention de documents contrefaits, la contrefaçon, le transport et le recel de contrefaçon de timbres ou de passeports vierges ou volés en relation avec une entreprise terroriste, sont parmi les infractions terroristes les plus fréquemment retenues dans les enquêtes judiciaires françaises* » (Lecerf 29 juin 2005 : 18). Dans cet exercice de démonstration des enjeux sécuritaires, il convient de noter la dimension argumentative que recèle la mobilisation des exemples (Stone 1989). Dans une note qu'il rend publique, le ministère rapporte la condamnation à des peines d'emprisonnement, prononcée par un tribunal correctionnel dans une affaire de détention de faux documents administratifs à l'encontre de deux individus liés à une organisation terroriste (Lecerf 29 juin 2005 : 18). De son côté, Alain Bauer (Président de l'Observatoire National de la Délinquance) indique qu'« *aujourd'hui nous ne connaissons pas la véritable identité de la moitié du groupe ayant*

participé aux attentats du 11 septembre » (CNIL 12 avril 2005). La première présentation qui est faite du projet apparaît alors comme un condensé de cette première problématisation. On peut y lire que « *dans chaque affaire liée au terrorisme, la contrefaçon de documents d'identité apparaît comme un moyen d'action ou un mode de financement* » (Ministère de l'Intérieur janvier 2005 : 5).

En dépit des efforts entrepris par les services de police et de justice et du fort écho médiatique qu'ils vont rencontrer¹², le discours tendant à problématiser le projet autour des enjeux sécuritaires ne parvient pas à s'imposer de façon durable. Mis à mal par le débat public¹³ et par le départ de Dominique de Villepin du ministère de l'Intérieur¹⁴, l'argumentation sur le thème du terrorisme disparaît des versions du projet qui suivront le printemps 2005. Cette dissolution des enjeux sécuritaires s'explique d'abord par l'incapacité de leurs promoteurs à fournir des preuves tangibles du lien entre le projet et la lutte contre le terrorisme. Le fait qu'ils aient massivement eu recours à des exemples à fort degré de dramatisation ou à des assertions exagérément généralisantes atteste de leur difficulté à apporter les éléments de preuves suffisamment robustes pour emporter la conviction. Les faiblesses de la démonstration en négatif n'ont pas permis non plus de pallier l'absence de toute argumentation en positif : en quoi le projet INES aurait-il pu être utile en matière de lutte contre le terrorisme ? Comment aurait-il été utilisé par les services de police et de justice ? Qu'aurait-il apporté de plus par rapport aux moyens dont disposent déjà les services de renseignement dans le domaine ? À l'ensemble de ces questions le ministère s'est

¹² La plupart des articles de presse évoquant le projet INES au cours du printemps 2005 l'abordent sous l'angle de sa contribution à la lutte contre le terrorisme : *Le Monde* 17 juin 2007 ; *Libération* 17 juin 2005 ; *Libération* 30 juin 2005 ; *Le Figaro* 17 juin 2005 ; *La Tribune* 19 juillet 2005 ; *Les Echos* 22 juin 2005.

¹³ Dans les conclusions du rapport des débats publics qu'il remet au ministre de l'Intérieur, le FDI indique que « *le ministère doit revoir le projet (...) s'il souhaite poursuivre son déploiement dans un climat de consensus* » (FDI 16 juin 2005 : 35).

¹⁴ Nommé Premier ministre le 31 mai 2005

contenté d'apporter des réponses au contenu évasif¹⁵. Certains arguments se sont également révélés erronés comme celui selon lequel la modernisation de la carte nationale d'identité s'inscrivait dans le cadre des obligations du règlement européen du 13 décembre 2004, alors que ce règlement portait uniquement sur les documents de voyage et qu'aucune disposition ne faisait mention de la carte d'identité. Enfin, le fait que les responsables mêmes du projet INES soient restés en dehors de ce type de problématisation explique le peu de prise qu'ont eu les enjeux sécuritaires sur la concrétisation du projet. La rhétorique sur les enjeux sécuritaires émanait principalement d'acteurs situés à l'extérieur du programme : services de police, ministère de la Justice, cabinet ministériel. Ce décalage, entre d'un côté les acteurs qui développaient ce discours sécuritaire et, de l'autre, ceux qui portaient le projet, explique à la fois l'incapacité des premiers à étayer de façon convaincante leur argumentaire et, en même temps, les difficultés que rencontreront les seconds au moment de se départir d'une approche sécuritaire dont ils n'étaient pas maîtres.

Les tentatives de validation économique du projet

Dans le processus de concrétisation du projet mené à partir de 2004 par la troisième direction d'INES, les enjeux économiques et financiers ont occupé une place importante. Tout en visant à convaincre les décideurs de se lancer dans le projet, la problématisation du projet sous l'angle économique devait également permettre d'intéresser des acteurs de poids (les groupes industriels) et les acteurs financiers (banques et assurances). Une grande partie du travail de la nouvelle direction d'INES consiste donc à multiplier les montages financiers du projet. Plusieurs

¹⁵ Comme en témoignent les interventions des membres de la direction INES à l'occasion des débats publics organisés par le FDI (cf. notamment la synthèse des débats en ligne en fin de rapport, FDI 16 juin 2005).

simulations sont alors réalisées. Celles-ci font apparaître qu'envisagée sur six ou dix ans d'exploitation, la nouvelle carte coûterait au plus 300 millions d'euros : la majeure partie des dépenses étant constituée par les coûts de formation et de rémunération de fonctionnaires ainsi que par l'installation et la maintenance sur tout le territoire de stations d'acquisitions sophistiquées¹⁶.

Le troisième directeur du projet, un préfet, ancien directeur des services d'Information du ministère, est celui qui pousse le plus loin l'expertise économique d'INES. Dans un contexte de restriction budgétaire, sa stratégie pour gagner l'adhésion de la direction du budget à Bercy consiste à relativiser le coût de la nouvelle carte. Il rappelle à l'envi que ce coût demeure relativement faible au regard des gains de sécurité attendus. Dans les arguments qu'il avance à l'occasion du débat public organisé sur INES, il souligne que le processus de délivrance des cartes d'identité et des passeports actuels s'élève à 180 millions d'euros, alors que la modernisation prévue, tout en apportant des garanties inégalées en matière de sécurisation, est estimée à « seulement » 205 millions d'euros. Il insiste ensuite sur « l'étirement » des coûts et cherche à montrer que, si les coûts initiaux sont élevés, ces derniers s'amortissent sur une période relativement courte. Enfin, il met en lumière les possibilités de retour sur investissement du projet afin de contrebalancer les coûts prévus en mettant l'accent sur les recettes escomptées. À cette fin, des solutions sont imaginées comme la vente de certificats ou la facturation des consultations des listes de révocation par les commerçants en ligne¹⁷ qui, estime-t-on alors, pourrait permettre de dégager entre 3 et 15 millions d'euros. Certaines données sur le coût économique de la fraude

¹⁶ Les stations d'acquisition sont les dispositifs prévus pour relever les données personnelles en mairie. Ces appareils comportent une fonction de lecture et d'enregistrement des empreintes digitales et de numérisation de la photographie d'identité.

¹⁷ La première solution défendue par l'Agence de Développement de l'Administration Electronique (ADAE) consiste à faire payer à des opérateurs extérieurs l'utilisation des certificats d'authentification générés par la carte d'identité électronique à l'occasion de procédures dématérialisées. La seconde solution, qui serait un autre moyen pour les commerçants en ligne de s'assurer de la fiabilité des transactions, prévoit même de faire payer 0,10 € la consultation des listes de révocation.

alimentent également la justification économique du projet. Dans une note adressée au ministère de l'Intérieur, le Département de recherches sur les menaces criminelles contemporaines (DRMCC, laboratoire de criminologie rattaché à l'Université Panthéon-Assas, Paris II) évalue le préjudice financier de la fraude à l'identité à « *deux millions d'euros dont 1,4 millions d'euros pour la seule Sécurité Sociale, 202 millions d'euros pour la SNCF et 30 millions d'euros pour Air France* » (Naudin septembre 2004). De son côté, le ministère soutient que « *les renouvellements des CNI au motif de perte ou de vol pèsent sur les finances publiques, avec un coût estimé à plus de neuf millions d'euros sur la totalité de l'année écoulée* » (Ministère de l'Intérieur 2007). Dans cet exercice de légitimation économique, l'apport des Inspections Générales, en particulier celui de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), ne doit pas être minoré. En effet, réalisé en janvier 2005, un rapport rédigé conjointement par les trois inspections (IGA - Inspection Générale de l'Administration, IGF - Inspection Générale des Finances - et CGTI - Conseil Général des Technologies de l'Information) compile la plupart des données économiques et financières sur le projet (IGA, IGF et CGTI janvier 2005). Il établit un tableau des recettes annuelles envisageables selon différents scénarios dont l'un deux fixe à 42 millions d'euros le montant des gains susceptibles d'être générés.

Cette agrégation importante des données chiffrées ne doit cependant pas masquer les impasses rencontrées par la direction d'INES dans la problématisation économique du projet. La première d'entre elle réside dans le caractère épars et imprécis des chiffres avancés tout au long de l'argumentation par les différents acteurs. De 150 millions d'euros à quasiment 300 millions, les variations ont parfois atteint plus de 100 millions d'euros. Cette approximation a été d'autant plus problématique qu'elle a pu trahir le manque de stabilité des choix techniques. Le rapport de mission des Inspections Générales souligne ainsi que « *certain points, considérés un moment comme acquis dans le projet INES, ne s'appuyaient pas sur une justification technique assez*

claire pour que la mission les adopte sans en exposer le bilan coût/avantage » (IGA, IGF et CGTI janvier 2005 : 15). Les recettes auxquelles aboutissaient les responsables du projet se sont également retrouvées diluées dans des calculs aléatoires et ces dernières, envisagées la plupart du temps sur le long terme, ne sont à aucun moment apparues suffisamment directes pour générer une mobilisation en faveur du projet. Ainsi, les rapporteurs des Inspections Générales indiquent de manière significative sur ce point que « *le projet CNIe ne pourra probablement pas procurer des recettes avant l'horizon 2010 et qu'aucune recette significative au regard des dépenses du projet n'est à attendre avant 2010-2015 sur la base d'un lancement de masse en 2008* » (IGA, IGF et CGTI janvier 2005 : 33).

Parallèlement, face à l'impossibilité d'établir une estimation économique rigoureuse, la direction d'INES s'est rabattue sur des raisonnements par analogie qui n'ont jamais convaincu. À partir de chiffres tirés d'exemples étrangers, les responsables avaient ainsi calculé que le montant équivalent de la fraude en France, à parité de PIB et de pouvoir d'achat, serait d'environ 65 millions d'euros. Mais surtout, dans le montage financier du projet, les divisions apparues autour de la proposition de rendre la nouvelle carte payante ont ajouté des problèmes nouveaux aux problèmes déjà non résolus. Après diverses tentatives de conciliation en interne¹⁸ entre les partisans de la gratuité et ceux qui considéraient qu'au-delà des recettes engendrées, la facturation de la nouvelle carte à hauteur de 20 euros aurait permis de responsabiliser les détenteurs du titre et d'économiser les coûts de renouvellement, le cabinet du ministre fait finalement le choix d'inscrire le caractère payant dans le nouveau projet. Représentant d'un côté un risque électoral fort sur le court terme et, de l'autre, des bénéfices diffus sur le long terme,

¹⁸ Notamment entre le Secrétariat général du ministère et la Direction de programme INES.

cette mesure n'a pas permis d'inciter les décideurs publics à s'engager derrière le projet¹⁹. Au bout du compte, faute d'inventaire exhaustif et de preuves précises des retombées économiques, le projet n'a jamais pu être construit comme une opération économique et financière digne d'intérêt, valant la peine d'être tentée tant par les décideurs politiques que par les industriels. Et l'absence d'unité en interne sur des thèmes aussi décisifs que le caractère gratuit ou payant du nouveau document a maintenu le discours sur l'intérêt économique du projet éloigné des circuits de décision.

Les impasses de la problématisation par la fraude documentaire

Les travaux ayant porté sur l'encartement ont montré que le spectre de la fraude documentaire constituait un discours fortement mobilisateur lorsqu'il s'agissait de mettre en place de nouveaux outils ou procédés d'identification (Piazza mars 2004 ; Ceyhan 2006b). Pourtant, le développement d'une argumentation du projet INES autour du thème de la fraude documentaire n'apparaît que tardivement dans la justification du projet. Il faut attendre, en mai 2005, l'arrivée du quatrième directeur (un Inspecteur Général de l'Administration) pour voir émerger ce troisième registre de problématisation. Cela correspond au moment où la fraude gagne en visibilité au sein de l'opinion publique et où les banques et les commerçants, de plus en plus exposés aux risques d'usurpations d'identité, commencent à se plaindre du trafic de documents d'identité, bientôt rejoints par des élus de différents bords²⁰. La direction de

¹⁹ C'est ce que souligne le quatrième directeur du projet : « *Il aurait fallu que les politiques fassent preuve de courage et d'abnégation. C'est sûr que le projet n'aurait pas profité à ceux qui l'auraient officiellement lancés mais les intérêts économiques devraient dans certains cas dépasser les clivages politiques* » (extrait d'entretien).

²⁰ Parmi les questions parlementaires qui sont posées sur le thème à cette époque on peut mentionner ici la question orale du député UMP des Bouches du Rhône Dominique Tian dans laquelle il souligne : « *Nous assistons depuis quelques années à une véritable explosion des vols de documents officiels* » (J.O. 9 décembre 2004 : 10796).

programme va alors chercher à rassembler des informations sur cette question. Elle se met pour cela en relation avec plusieurs services de police et de gendarmerie et commence par dresser une typologie des pratiques de fraude. Cinq grandes catégories de fraude sont ainsi inventoriées : la falsification, la contrefaçon, l'usurpation d'identité, l'obtention d'un titre authentique et la fraude sur Internet qui se développe alors de façon exponentielle²¹. Parallèlement, la nouvelle direction s'efforce de rendre publique une série de chiffres « préoccupants » dans le but d'incarner le problème posé par la fraude. Les premières données qui sont ainsi mises en relief proviennent du recensement officiel des crimes et délits, « l'état 4001 ». Celui-ci révèle qu'au cours de l'année 2005, la fraude a concerné 14 966 faits relatifs à 8 286 personnes mises en cause. Une deuxième vague de chiffres est issue des statistiques de la Direction Centrale de la Police Aux Frontières (DCPAF) qui, pour l'année 2005, a enregistré 14 512 faux documents de voyage dont 3 601 documents français. Au-delà des chiffres, c'est l'accroissement du nombre de cas qui sert d'argumentaire principal pour alerter les pouvoirs publics sur le problème de la fraude. Une nouvelle fois, les responsables du projet s'appuient sur le rapport des Inspections Générales qui, en l'espèce, joue le rôle de caution technique et administrative. Dans son passage consacré à la fraude, ce rapport souligne que les inscriptions au Fichier des Personnes Recherchées (FPR) pour détention de faux documents en vue d'une délivrance induue de la carte nationale d'identité ont progressé de 1 469 % entre 1996 et 2003, passant quantitativement de 52 cas à 795. Il indique aussi que le nombre de personnes interpellées par les Douanes en possession de faux documents d'identité est passé de 259 personnes à 352 personnes entre 2001 et 2003 (IGA, IGF et CGTI janvier 2005 : 6).

²¹ Dans les versions du projet qui sont rédigées après 2006, il est indiqué que « *la fraude à l'identité sur Internet se développe de manière spectaculaire, notamment sous la forme du "phishing" qui vise à subtiliser les mots de passe et les identifiants des internautes : attaques récentes et massives sur les banques, les obligeant à suspendre leur activité en ligne (Crédit Lyonnais, Société Générale)* ». (Ministère de l'Intérieur 29 mars 2006 : 12).

Tout en rendant visible le phénomène de la fraude par ces éléments objectifs, la direction d'INES tente également de mobiliser les acteurs pour qui la fraude pose problème : PAF, PJ, services administratifs, simples usagers. Le chef du département « Papiers » de l'Institut de Recherche Criminelle de la Gendarmerie Nationale (IRCGN) est ainsi envoyé sur le terrain afin d'enquêter sur des pratiques de fraude (dans les principaux points de passage des voyageurs, les services de la RATP, de la SCNF, etc.) et un dispositif de vigilance est mis en place dans deux services choisis pour leur capacité à produire des cas de fraude emblématiques : la Préfecture de Police de Paris et celle des Bouches-du-Rhône. Les efforts entrepris pour mettre à l'agenda la fraude se trouvent catalysés par deux éléments supplémentaires. D'un côté, l'intérêt de l'opinion publique pour les scandales sur le thème favorise l'amplification des enjeux liés à la fraude et la reprise dans les médias, tout comme dans les débats parlementaires, des faits divers relatifs aux vols de documents vierges²² nourrissent une stratégie de « scandalisation » (Chateauraynaud et Torny 1999). De l'autre, les travaux menés de façon concomitante par la mission d'enquête de la Commission des Lois du Sénat sur la question de la fraude documentaire vont contribuer à accélérer la mise en visibilité de ce thème. La publication en juin 2005 du rapport Lecerf (qui décrit la fraude comme « *un phénomène avéré et préoccupant* ») va en effet fournir à la direction d'INES une base solide pour fonder « l'inacceptabilité » du problème. Lors de l'audition publique sur la biométrie menée en mai 2006, le sénateur Jean-René Lecerf reconnaît d'ailleurs qu'« *on a parfois l'impression que la fraude documentaire en France c'est un peu "Zorro" ou "Robin des bois" alors que cette fraude se révèle être un sas pour des infractions extrêmement importantes* » (Cabal 6 mai 2006 : 49). Dans ce contexte, INES est présentée comme la solution adéquate à la fraude, et comment ne pas établir ici un lien avec les propos tenus par le ministre de

²² Comme l'attaque en février 2004 par quatre malfaiteurs d'un véhicule de livraison et le vol de 6 000 passeports, 6 500 permis de conduire et 10 000 cartes grises, butin estimé à 30 millions d'euros ; cas rapporté par le député Dominique Tian (*J.O.* 9 décembre 2004 : 10796).

l'Intérieur Dominique de Villepin lorsqu'il justifie ainsi le projet face aux députés : « *Comme vous l'avez rappelé, l'usage de faux papiers coûte en outre plusieurs milliards à la nation chaque année. Pour régler le problème [de la fraude], nous pouvions bien sûr nous adresser à Zorro (...)* Mais il n'était pas disponible, et c'est pour cela que nous avons sollicité INES » (J.O. 23 mars 2005 : 2 214).

En dépit de l'ouverture de cette fenêtre d'opportunité, les responsables du projet ne vont pas parvenir à construire la fraude comme un problème public appelant son traitement par le politique. En matière de fraude, l'information s'avère totalement dispersée et éclatée entre plusieurs sources, et pas moins de trente directions ou sous-directions relevant de huit ministères sont en effet concernées par ces questions. Cette dispersion des sources s'accompagne d'une dispersion des outils statistiques dédiés à la mesure de la fraude : certaines données ne sont pas accessibles aux autorités concernées, ce qui fragilise leur actualisation régulière ainsi que les échanges d'informations. Ainsi, un nombre non négligeable de données détenues par la DLPAJ (Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques) au ministère de l'Intérieur ne sont pas prises en compte dans les bases de données opérationnelles du ministère (Lercerf 29 juin 2005 : 20). En outre, le refus de certains services de communiquer les chiffres relatifs à la fraude dont ils disposaient a considérablement compliqué la tâche de la direction d'INES²³. Enfin, aucune banque, société d'assurance, de crédit, de notaires, de comptables ou d'agents immobiliers, n'a été associée au travail sur la fraude. Le cercle de référence est resté centré sur la pratique administrative, ce qui, pas plus que pour les enjeux sécuritaires et économiques, n'a pas permis le couplage du projet au problème de la fraude.

²³ Cette position apparaît pour les représentants de la Police Nationale comme un moyen efficace d'exprimer leur mécontentement face à des modifications censées se dérouler « à moyens constants ». Pour la DST, cette absence de coopération découle de la non-inscription de l'accès des services de renseignement aux bases de données biométriques (Ministère de l'Intérieur 22 octobre 2004).

En définitive, si certains auteurs comme Roger W. Cobb et Charles D. Elder ont avancé que le caractère imparfait, ambigu et simplificateur des problématiques accroissait les chances de constitution des problèmes en élargissant les publics concernés (Cobb et Elder 1972), le cas d'INES montre *a contrario* qu'une trop forte dose d'ambiguïté et de simplification est préjudiciable à la carrière d'un projet innovant. En effet, les choix effectués en faveur de la lutte contre le terrorisme, la fraude ou les économies budgétaires et leur traitement insuffisamment argumenté, empruntant parfois des raccourcis grossiers, se sont avérés peu convaincants. Mais surtout, les trois tentatives analysées plus haut invitent à insister sur l'importance de la dimension processuelle de la dynamique de problématisation. Dans chacune des formes étudiées, les acteurs concernés attachent plus d'importance à la mise en valeur des enjeux qu'à la définition précise de leur contenu. Sous couvert d'apporter la preuve de l'adéquation du projet INES à un certain nombre d'enjeux, les responsables s'efforcent surtout de créer des cadres d'interactions concrets au sein desquels ils comptent placer et ajuster le projet. Dans les trois cas, la robustesse substantielle du projet importe moins que la recherche de réseaux de soutiens autour de lui. Cela se vérifie par le fait qu'à aucun moment ne sont remis en question les aspects fondamentaux (technique, juridique) du projet. Ce constat permet d'expliquer en fin de compte pourquoi, malgré deux retraits successifs, le projet de nouvelle carte d'identité est toujours à l'ordre du jour. Depuis février 2007, la direction de programme INES a en effet été refondue dans une nouvelle structure : l'Agence Nationale des Titres Sécurisés²⁴ (ANTS). Comme souvent dans la recherche d'autonomie et d'efficacité, l'externalisation vers une agence est apparue comme la solution

²⁴ Ses missions rassemblent celles des programmes de modernisation des documents d'identité et de voyage ainsi que celles de la réforme du système d'immatriculation des véhicules. L'ANTS possède un budget autonome, est composée d'une vingtaine d'agents et son Conseil d'Administration réunit 21 haut-fonctionnaires issus de plusieurs ministères.

adéquate. L'avenir dira cependant si le projet de carte biométrique, régulièrement annoncé comme imminent, saura être suffisamment problématisé par ses nouveaux responsables pour aboutir.

Bibliographie :

Akrich, Madeleine, Callon, Michel et Latour, Bruno. 1988. « À quoi tient le succès des innovations », *Annales des Mines*, 4, 11 et 12 : 4-17/ 14-29.

Cabal, Christian. 6 mai 2006. *La biométrie*, Rapport de l'audition publique du 6 mai 2006 (OPECST). Paris.

Callon, Michel. 1979. « L'État face à l'innovation technique : le cas du véhicule électrique », *Revue française de science politique*, 29, 3 : 426-447.

Callon, Michel. 1984. « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 26 : 169-208.

Ceyhan, Ayse. 2006a. « Technologie et Sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes », *Cultures & Conflits*, 64 : 11-33.

Ceyhan, Ayse, 2006b. « Enjeux d'identification et de surveillance à l'heure de la biométrie », *Cultures & Conflits*, 64 : 33-49.

Chateauraynaud, Francis et Torny, Didier. 1999. *Les sombres précurseurs*. Paris, Éditions de l'EHESS.

CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés). 18 février 2005. Avis sur la sur la carte d'identité électronique.

<http://www.cnil.fr/la-cnil/actu-cnil/article/article//carte-didentite-electronique-la-cnil-au-coeur-dun-debat-de-societe-majeur/>

CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés). 12 avril 2005. Audition d'Alain Bauer sur le projet INES.

<http://www.cnil.fr/la-cnil/actu-cnil/article/article//les-auditions-de-la-cnil-sur-la-carte-didentite/>

Cobb, Roger W. et Elder, Charles D. .1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore (Md.), The John Hopkins University Press.

Conseil de l'Union Européenne. 13 décembre 2004. Règlement n° 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres.

FDI (Forum des Droits sur Internet). 16 juin 2005. *Rapport sur la carte d'identité électronique*.

IGA (Inspection Générale de l'Administration), IGF (Inspection Générale des Finances) et CGTI (Conseil Général des Technologies de l'Information). Janvier 2005. *Rapport sur la carte d'identité électronique*.

Jenkins, Reese V. .1983. « George Eastman et les débuts de la photographie populaire », *Culture Technique*, 10 : 75-88.

J.O., Assemblée nationale. 9 décembre 2004. Question orale (n° 1758) posée en séance par le député Dominique Tian : 10 796.

J.O., Assemblée nationale. 23 mars 2005. Réponse de Dominique de Villepin à une question orale (n° 1985) posée en séance par le député UMP Thierry Mariani : 2 214.

Lecerf Jean-René. 29 juin 2005. *Identité intelligente et respect des libertés*, Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois par la mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire. Sénat.

Le Monde. 17 juin 2007. « La carte d'identité électronique inquiète ».

Libération. 17 juin 2005. « La carte d'identité à puce au rapport ».

Libération. 30 juin 2005. « Des réserves sur la carte d'identité sécurisée ».

Le Figaro. 17 juin 2005. « Nicolas Sarkozy s'interroge sur la carte d'identité à puce ».

La Tribune. 19 juillet 2005. « Contretemps pour la carte d'identité électronique ».

Les Echos. 22 juin 2005. « Une carte d'identité très controversée ».

Lindblom, Charles. 1959. « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, 19, 2 : 79-88.

March, James G. .1991. *Décisions et organisations*. Paris, Les Éditions d'organisation.

Ministère de l'Intérieur - DAPN (Direction de l'Administration de la Police Nationale) - Service de la modernisation et de la prospective. 22 octobre 2004. *Compte rendu de la première réunion en vue de l'expression des besoins*.

Ministère de l'Intérieur - Secrétariat Général - Direction de programme INES. Janvier 2005. *Première présentation du projet INES*.

Ministère de l'Intérieur. 31 janvier 2005. *Présentation du projet INES pour le Forum des Droits sur Internet*, version 1.

Ministère de l'Intérieur. 1^{er} mars 2005. *Présentation du projet INES pour le Forum des Droits sur Internet*, version 2.

Ministère de l'Intérieur, Secrétariat général, Direction de programme INES. Version du 29 mars 2006. *La protection de l'identité. Contexte et contenu du projet : les principales questions*.

Ministère de l'Intérieur. 2007. « Les cartes d'identité perdues ou volées : un chiffre significatif », note interne.

Morel, Christian. 2004. *Les décisions absurdes*. Paris, Folio.

Naudin, Christophe. Septembre 2004. « La fausse identité, danger croissant et ignoré », ministère de l'Intérieur, note d'alerte n° 4.

Piazza, Pierre. Mars 2004. « Septembre 1921 : la première "carte d'identité de français" et ses enjeux », *Genèses*, 54 : 76-89.

Simondon, Gilbert. 1958. *Du mode d'existence des objets techniques*. Paris, Aubier.

Stone, Deborah. 1989. « Causal stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 104, 2 : 281-300.