

THE ENGINE ROOM

Étude de cas : Identification numérique en
Thaïlande

<https://www.digitalid.theengineroom.org>

Ce rapport est basé sur des recherches menées par The Engine Room, avec le soutien d'Omidyar Network, d'Open Society Foundations et de Yoti Fondation, d'Octobre 2018 à Décembre 2019.

Chercheurs: Kittima Leeruttanawisut et Chuthathip Maneepong

Consultant en recherche: Sophia Swithern

Rédaction: Madeleine Maxwell et Sara Baker, The Engine Room

Révision et édition: Zara Rahman, Sivu Siwisa et Laura Guzman, The Engine Room

Traduction: Global Voices

Mise en page: Salam Shokor

Le texte de ce travail est publié sous licence internationale de Creative Commons Attribution-Partage dans les mêmes conditions 4.0. Pour voir une copie de cette licence, visitez: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/> .

Introduction

En 2019, The Engine Room en collaboration avec des chercheurs locaux a étudié les systèmes d'identification dans cinq régions. Le but de ce projet était de mieux comprendre le véritable effet des systèmes d'identité numérique sur les populations locales qui sont obligées de les utiliser.

Notre recherche en Thaïlande s'est basée sur six groupes de discussion avec différentes communautés, six entretiens avec des organisations de la société civile (OSC) travaillant avec des communautés marginalisées et six entretiens avec des responsables gouvernementaux et des experts en informatique. De plus, notre équipe de recherche en Thaïlande a engagé des interprètes locaux pour communiquer dans des langues parlées par les migrants telles que le Birman. Cette recherche primaire a été réalisée entre Février et Mars 2019. Toutes les citations tirées d'entretiens avec des informateurs clés et de discussions de groupe proviennent de la phase de recherche sur le terrain réalisée au cours de cette période. Vous trouverez plus d'informations sur la méthodologie dans le rapport global¹.

Ce projet vise à comprendre les expériences vécues par des individus et non à refléter des échantillons représentatifs de chaque population. Nous ne pouvons pas nécessairement extrapoler l'expérience d'une personne à la norme - bien qu'il arrive parfois que chaque personne interrogée expérimente un aspect d'un système de la même manière - mais chaque expérience nous donne une idée de la manière dont une infrastructure numérique et des protocoles, qui ne sont pas conçus pour traiter la diversité des expériences et des identités, affectent une diversité de personnes.

Les systèmes d'identification numérique

La première tentative de la Thaïlande d'instaurer un système d'identité numérique biométrique en 2005 a rencontré plusieurs difficultés. Le gouvernement espérait pouvoir enregistrer 64 millions de personnes en trois ans, sans avoir mené une étude pilote ou de faisabilité, il s'était appuyé sur des technologies incompatibles entre elles, en outre il n'avait pas clairement expliqué le fonctionnement de la carte, et il avait fait face aux complications bureaucratiques ainsi qu'aux accusations de corruption². Plus récemment, le développement et l'expérimentation d'une plate-forme nationale d'identification numérique (NDID) pour faciliter les transactions en ligne ont été lancés³, bien que leur déploiement ait été retardé à plusieurs reprises. En septembre 2018, le gouvernement a approuvé un projet de loi établissant une réglementation en matière d'authentification et exigeant la création d'une société nationale d'identification numérique, chargée de créer une plate-forme et une base de données⁴. Des

¹ Voir The Engine Room. (2020). Comprendre les effets de l'identification numérique: un rapport transnational

² Gunawong, P., & Gao, P. (2010). Understanding the Government Failure: An Actor-Network Analysis of Thailand's Smart ID Card Project. *PACIS 2010 Proceedings*. 17. <https://aisel.aisnet.org/pacis2010/17>

³ National Digital ID Platform (2019). <https://ndidplatform.github.io/docs/introduction>

⁴ Pornwasin, A. (2018, September 16). Mixed reactions to Digital ID draft law. *The Nation Thailand*. <https://www.nationthailand.com/national/30354611>

rapports font état d'une phase pilote débutant avec du personnel de banque en Janvier 2019⁵, mais pas plus tard qu'en Octobre, les agences gouvernementales n'ont apparemment pas été en mesure d'échanger les données comme prévu. Un Centre d'Echange de Données, proposé par le gouvernement, ne sera entièrement pas opérationnel avant deux ans. A la date de la rédaction de cet article (Novembre 2019), aucune mise à jour n'a été fournie au regard du calendrier prévu⁶.

En attendant, la Thaïlande dispose d'un système d'identification fragmenté, composé de plusieurs systèmes d'identité pour différentes populations, administré par cinq ministères qui sont à différents niveaux de digitalisation de leurs services. Alors que l'agenda numérique de la Thaïlande - et parallèlement à l'utilisation généralisée de la biométrie dans différents secteurs - s'accélère, il est important de prendre du recul et de tenir compte des expériences des différents groupes avec les systèmes d'identification. Compte tenu du fait que les trois à cinq millions de travailleurs migrants que compte le pays sont particulièrement marginalisés et confrontés à un processus d'identification complexe⁷, la plupart de nos recherches ont été consacrées à cette population.

Pendant que nous explorions la manière dont le futur système d'identité national proposé - qui regroupera certains des systèmes discrets - est en cours de déploiement, nous avons également documenté les expériences de la population avec le secteur de l'identification du gouvernement thaïlandais de manière plus générale. Tout d'abord, nous avons examiné le système national d'identification réservé aux personnes de plus de 60 ans, qui se concentre sur la fourniture d'avantages sociaux, tels que le revenu et les soins de santé. Deuxièmement, nous avons concentré notre attention sur le système d'identité utilisé par les travailleurs migrants pour permettre l'emploi légal, connu sous le nom de «carte rose». Troisièmement, nous avons parlé à d'autres communautés marginalisées de l'impact que les divers systèmes d'identité numérique du pays ont eu sur elles.

Dans le cadre du système de «carte rose», les migrants du Laos, du Cambodge et de la Birmanie qui entrent en Thaïlande sans documents thaïlandais appropriés doivent se faire enregistrer pour une carte d'identité appelée «carte rose»⁸, utilisée par les agences gouvernementales, les banques et d'autres prestataires de services pour vérifier l'identité. Il n'est pas clair si cette identité est ou non associée à des données biométriques, mais un informateur du gouvernement nous a précisé que le gouvernement thaïlandais collectait chaque année l'ADN d'un certain nombre de migrants à des fins de «sécurité». Les informations recueillies pour cette pièce d'identité comprennent les nom et prénom, date de naissance, adresse actuelle en Thaïlande, date de validation, nom de l'employeur et adresse,

⁵ Burt. C. (2019a, January 2). Thailand's decentralized national digital ID goes to testing ahead of mid-year launch. *Biometric Update*. <https://www.biometricupdate.com/201901/thailands-decentralized-national-digital-id-goes-to-testing-ahead-of-mid-year-launch>

⁶ Prachachat. (2019, October 6). ลุย “รัฐบาล 4.0” เร่งเชื่อมข้อมูลต้นดิจิทัลไอดี. <https://www.prachachat.net/ict/news-378280>

⁷ Blomberg, M., & Wongsamuth, N. (2019, August 30). New rules, new debts: Slavery fears rise for migrant workers in Thailand. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-thailand-migrants-slavery/new-rules-new-debts-slavery-fears-rise-for-migrant-workers-in-thailand-idUSKCN1VK006>

⁸ Isaan Lawyers. (2018). *Pink ID Card for Foreigners in Thailand*. <http://www.isaanlawyers.com/pink-id-card-for-foreigners-in-thailand/>

type et lieu des soins médicaux. Les migrants s'inscrivent par l'intermédiaire d'un employeur et sont tenus de se réinscrire auprès d'un nouvel employeur chaque fois qu'ils changent d'emploi.

D'un autre côté, ce système NDID est principalement axé sur les services bancaires et financiers et vise à « renforcer la sécurité numérique pour faciliter les transactions en ligne et permettre un meilleur accès aux comptes bancaires et aux prêts... sur la base de la reconnaissance faciale et d'authentification de l'identité, via la technologie utilisant la blockchain »⁹. Des rapports ont mis en évidence l'interopérabilité avec « des systèmes d'identification numérique et d'authentification électronique issus de collaborations au sein de l'ASEAN », suggérant un potentiel de partage de données¹⁰. Le développement de ce système s'inscrit dans la tendance croissante de l'utilisation de la biométrie en Thaïlande, y compris les vérifications obligatoires pour l'achat de carte SIM, et l'obligation signalée pour les utilisateurs de téléphones mobiles dans trois États à majorité musulmane de soumettre des photos pour une reconnaissance faciale biométrique, une démarche critiquée par les groupes de défense des droits locaux.

Des experts en technologie et des experts juridiques ont exprimé des craintes que le système NDID ne soit pas plus utile que le système précédent, qu'il soit victime d'échecs d'authentification et de violations de la vie privée, et qu'il soit affaibli par un manque de confiance en la fiabilité du gouvernement. Certains bouddhistes se sont également prononcés contre l'identité numérique, incompatible avec le dogme Bouddhiste. Un informateur clé du Conseil National de Développement Economique et Social a répondu à ces préoccupations en nous informant que le gouvernement avait obtenu toutes les informations nécessaires à la planification et à la mise en œuvre.

Expériences vécues

Les entretiens et groupes de discussion menés en Thaïlande en Février-Mars 2019 donnent un aperçu des expériences vécues par des individus interagissant avec les systèmes décrits. Comme il existe très peu de recherches sur les expériences des personnes avec les systèmes d'identité numérique, ces données qualitatives sont utiles pour comprendre la réalité vécue par certains individus. Quelques unes de ces expériences peuvent être en contradiction avec les rapports officiels, mais il est essentiel de comprendre que tous les résidents de Thaïlande n'ont pas une expérience unifiée. Notre but est que ces enseignements fassent partie d'un débat plus large sur les solutions d'identification numérique dans les contextes nationaux.

Petite consultation publique

⁹ Burt, C. (2019a, January 2). Thailand's decentralized national digital ID goes to testing ahead of mid-year launch. *Biometric Update*. <https://www.biometricupdate.com/201901/thailands-decentralized-national-digital-id-goes-to-testing-ahead-of-mid-year-launch>

¹⁰ Bangkok Post. (2019, June 29). Digital ID scheduled for year-end. <https://www.bangkokpost.com/business/1703996/digital-id-scheduled-for-year-end>

Le gouvernement thaïlandais semble conscient de la nécessité d'organiser au moins quelques consultations publiques sur son prochain système national d'identité numérique. Ils ont programmé une audience publique en Juillet 2018, avant l'adoption de la loi sur l'identification numérique, et le Ministère de l'Economie et de la Société Numérique a ouvert une consultation publique du projet de loi sur la protection des données à caractère personnel pendant deux semaines en Septembre 2018. Ces opportunités ne sont toutefois pas accessibles par une grande partie des populations les plus marginalisées de Thaïlande, et nous n'avons trouvé aucune preuve de consultation délibérée avec ces communautés.

De même, peu d'éléments suggèrent que la carte rose et la carte d'identité pour les personnes de plus de 60 ans ont fait l'objet d'une consultation publique. Les migrants avec lesquels nous sommes entretenus ont indiqué que le système des cartes roses était une source constante de frustration et de confusion, ce qui démontrait un défaut de consultation efficace dans la conception du système. Les personnes que nous avons interrogées au sujet de la carte d'identité pour les personnes âgées de plus de 60 ans avaient un certain nombre d'idées et de préoccupations qu'elles souhaitaient partager avec le gouvernement, notamment que certains des programmes gouvernementaux liés à la carte d'identité étaient déraisonnables pour cette population, mais ils n'avaient pas le sentiment d'avoir eu l'opportunité de partager ces commentaires.

Obstacles à l'enregistrement

En Février 2019, il y avait plus de trois millions de travailleurs migrants disposant de documents de séjour (et probablement beaucoup plus sans papiers) en Thaïlande, la grande majorité d'entre eux venant de Birmanie. La loi oblige les travailleurs migrants à s'enregistrer auprès du gouvernement thaïlandais par l'intermédiaire de leurs employeurs afin de recevoir des permis de travail et des documents d'identification. Cette population doit se réinscrire chaque fois qu'elle change d'emploi, ce qui est fréquent en raison de la nature précaire du travail des migrants. Les informations ne sont généralement pas disponibles en langues maternelles et les ouvriers doivent fournir une série de documents pour appuyer le processus de candidature.

En plus d'une ligne d'assistance téléphonique, le Ministère du Travail dispose d'un site Web sur lequel les travailleurs migrants peuvent poser des questions ; il fournit également un soutien en personne dans certaines provinces. Cependant, cette assistance n'est pas fournie de manière cohérente et peut être difficile à trouver. Bien que certaines provinces aient un responsable en charge de soutenir les travailleurs migrants, une des personnes interrogée a décrit les difficultés que rencontrent les migrants pour obtenir le soutien de ces officiels: «Quand nous ne comprenons pas les nouvelles règles, nous avons l'habitude d'appeler le service d'assistance téléphonique du Ministère du Travail, mais personne ne décroche le téléphone ou nos appels sont transférés à plusieurs fonctionnaires sans aucune réponse ni aide. » Même lorsque les fonctionnaires répondent aux appels, ils ne semblent pas se soucier ou être informés des besoins en matière d'identité des migrants, a précisé cette personne.

Le manque d'informations et d'accessibilité autour de ce processus a conduit à une dépendance vis-à-vis des courtiers privés non réglementés pour obtenir des informations et

un soutien dans la compréhension de ces procédures bureaucratiques complexes. Ces courtiers sont également des acteurs importants pour les minorités ethniques en Thaïlande qui ne se sont pas vu accorder la citoyenneté à part entière. Si certains courtiers facilitent l'existence des migrants et des minorités ethniques, ces groupes demeurent particulièrement exposés à l'exploitation. Comme l'a déclaré une personne interrogée: «Il est si difficile de refuser le service de chasseurs de têtes ou de payer pour avoir des raccourcis, car nous ne connaissons pas le système thaïlandais et ne comprenons pas le Thaï, et nous ne pouvons pas attendre si longtemps pour obtenir nos papiers. » Cela fait écho aux défis rencontrés dans d'autres systèmes d'identification numérique, où les composants « analogiques » d'un système, y compris l'engagement avec la communauté et la fourniture d'informations, sont oubliés ou ne sont pas prioritaires, ce qui entraîne exclusion et perte de confiance.

Les organisations de la société civile jouent un rôle important d'intermédiaire pour les groupes marginalisés en Thaïlande, les aidant à accéder aux cartes d'identité et à naviguer dans les processus d'enregistrement par la résolution de problèmes, la fourniture de conseils et de ressources faciles à comprendre dans les langues maternelles des migrants. Dans certains cas, elles collectent des données auprès des individus et finalisent l'enregistrement en leur nom. Bien que cette tactique soit efficace pour augmenter l'accès et créer des opportunités permettant aux OSC de défendre les besoins et les droits des migrants, elle engendre aussi des préoccupations concernant la protection des données et la vie privée. Lorsque les OSC agissent en tant qu'intermédiaires de manière ad-hoc, il est impossible de garantir la sécurité et la confidentialité des données collectées. En outre, une organisation aidant les migrants nous a informé que les courtiers sur lesquels les migrants s'appuient souvent sont « source de confusion » et font de fausses déclarations sur le travail de la société civile dont le personnel de l'organisation craint pour sa sécurité.

Restrictions de droits

Quels que soient les systèmes d'identité numérique auxquels les utilisateurs sont soumis, ceux qui se retrouvent poussés le plus loin possible dans les marges de la société ont exprimé une profonde frustration et une profonde préoccupation. Les groupes de défense des droits des femmes et des peuples autochtones interrogés dans le cadre de ce travail ont soulevé des préoccupations quant à l'utilisation des systèmes d'identité numérique pour la surveillance et la répression des communautés marginalisées. Une organisation de défense des droits de l'homme a évoqué le cas de survivants de la traite d'êtres humains qu'elle a aidé, qui sont blacklistés par les institutions financières, qui sont dans l'impossibilité d'obtenir des prêts ou l'extension de la durée de validité de leur passeport, en raison de données témoignant de leur expérience de travailleur du sexe: « Nous sommes ravies que cette femme ait été aidée, mais elle nous a par la suite confié qu'elle ne peut pas demander son nouveau passeport ni obtenir aucun autre prêt, car son dossier figure sur la liste noire. »

Dans un groupe de discussion avec des peuples autochtones, les participants ont exprimé un manque de compréhension sur les raisons de la collecte de leurs données personnelles, ainsi que sur la manière dont elles ont été utilisées et partagées entre les ministères:

C'est pratique pour les représentants du gouvernement d'accéder à des informations individuelles au moyen de notre carte d'identité. Nos informations personnelles ont été partagées avec toutes les agences gouvernementales. Nous ne savons pas comment chaque agence utilise nos données. Nous n'avons pas accès à nos propres informations et n'avons pas la possibilité de les mettre à jour.

Les systèmes d'identification numérique étaient considérés comme un moyen pour le gouvernement de suivre et de contrôler la communauté. Une personne interrogée a déclaré:

Les représentants du gouvernement savent où nous vivons et nous suggèrent de ne pas sortir de notre village pour participer aux manifestations politiques. À un moment donné, les représentants du gouvernement ont su que nos dirigeants étaient sortis de leur village et avaient organisé une consultation avec les autres villageois sans en informer nos dirigeants.

Bien que ce lien entre l'identification numérique et la surveillance des peuples autochtones par le gouvernement ne soit pas étayé, les points de vue de ces communautés et de leurs défenseurs révèlent un manque de confiance envers le gouvernement et les systèmes d'identification numérique.

Conclusions et Recommandations

Dans ce travail, nous avons examiné le système national d'identité, ainsi que les systèmes touchant deux communautés spécifiques dont les droits sont souvent niés: les travailleurs migrants et les personnes âgées. Les problèmes que nous avons observés avec la carte rose des travailleurs migrants en particulier soulèvent de sérieuses préoccupations sur la façon dont la conception des systèmes d'identité peut limiter l'accès à travers des barrières linguistiques et le manque de soutien autour des informations et de la navigation dans l'enregistrement. Ceci étant, la carte rose accorde effectivement des avantages aux personnes qui ont pu l'obtenir, démontrant ainsi le potentiel positif de ces systèmes.

L'un des principaux enseignements de la recherche menée en Thaïlande est que la dépendance à l'égard d'infrastructures fragmentées empêche les populations touchées et les défenseurs potentiels de bien comprendre les systèmes avec lesquels ils interagissent, ce qui crée de la confusion et réduit les possibilités de changement. Bien que NDID ait le potentiel de réduire le besoin de plusieurs cartes d'identité, ce système soulève des questions sur le partage de données entre les agences gouvernementales et divers partenaires du secteur privé. Comme nous l'avons vu avec l'exemple de la travailleuse du sexe ci-dessus, un large partage de données peut avoir un impact négatif sur des populations déjà vulnérables.

De plus, les expériences partagées avec nous, en particulier autour de la carte rose, soulignent des problèmes qui seront sans aucun doute soulevés dans d'autres systèmes d'identification. Les migrants et les non-citoyens sont souvent les premiers à faire face à un déni de droits, ce qui fait de ces expériences des avertissements importants pour les institutions mettant en œuvre l'identité numérique, et pour la société civile afin qu'elle défende les besoins de telles populations. S'attaquer aux problèmes soulevés dans le cadre de cette recherche peut

grandement contribuer à renforcer la confiance des utilisateurs et permettre aux utilisateurs de tirer pleinement parti des avantages des systèmes d'identification numérique. Si le gouvernement thaïlandais souhaite rendre la mise en œuvre de NDID bien plus efficace que la plate-forme mise au point en 2005, un engagement régulier avec différents groupes constitutifs sera crucial.

La Thaïlande compte un certain nombre d'organisations de défense des droits numériques, telles que Thai Netizen et Manushya Foundation, qui ont toutes deux plaidé en faveur de modifications de la loi sur la cybersécurité à la fin de l'année 2019 et connaissent bien certaines des questions relatives à l'identification numérique. En fait, les litiges stratégiques et les actions en justice peuvent jouer un rôle important dans la modification du système national d'identité numérique, grâce à la loi sur la protection des données à caractère personnel basée sur le règlement général de l'Union Européenne sur la protection des données, adoptée par le gouvernement thaïlandais au début de 2019. L'existence et l'application de cette réglementation sur la protection des données offre un potentiel pour la société civile à la recherche de stratégies pour soutenir une approche de l'identification numérique davantage basée sur les droits.