



Le numéro d'identité

Le numéro d'identité, qualifié naguère de national, est plutôt connu des Français sous le nom de « *Numéro de Sécurité sociale* », que lui vaut son utilisation fréquente dans les formalités liées à cette institution : remboursement de frais de maladie, hospitalisation, liquidation des retraites, versement de prestations familiales... et paiement des salaires. Son usage est également répandu dans l'administration de l'Éducation nationale, et de nombreux jeunes gens en ont pris connaissance en s'inscrivant à un examen scolaire ou universitaire.

Rappelons qu'il est constitué de *treize chiffres*, entièrement déterminés au moment de l'entrée de la déclaration de naissance dans le *répertoire d'identification*, et ainsi organisés :

- le premier est 1 pour le sexe masculin, 2 pour le sexe féminin ;
- les deux suivants sont les deux derniers chiffres de l'année de naissance ;
- les deux suivants correspondent au mois de l'année de naissance, de 01 à 12 ;
- les deux suivants correspondent au code du département de naissance (99 pour l'étranger), en vigueur au moment de la naissance (1) ;
- les trois suivants correspondent de même au numéro de la commune (ou du pays) de naissance, selon l'ordre alphabétique dans le département [1] ;
- les trois derniers sont un numéro d'ordre dans le répertoire, à l'intérieur de l'année pour les petites communes, du mois pour les grandes.

Ce numéro est aujourd'hui complété par une « clé » de deux chiffres, qui permet de détecter

la plupart des erreurs de transcription, notamment toutes celles portant sur un seul chiffre, et toutes celles résultant de la permutation de deux chiffres (2).

Un numéro de treize chiffres permet de distinguer dix mille milliards d'individus (dix puissance treize), chiffre bien supérieur au nombre total de naissances humaines depuis la nuit des temps. Mais on aura observé que tous les arrangements de chiffres ne sont pas envisageables :

- le premier chiffre est « 1 » ou « 2 » ;
- il n'y a que douze mois...

Quant à prévoir 1 000 communes par département, et 1 000 naissances mensuelles par commune, c'est plus qu'il n'en faut le plus souvent : il y a 36 500 communes en France métropolitaine, ce qui conduit à une moyenne de quelque 400 communes par département (maximum : Pas-de-Calais, 897), et de... 2 naissances mensuelles par commune. Mille naissances mensuelles, soit environ le soixantième du total national, cela pourrait arriver dans les communes d'environ un million d'habitants — encore que les arrondissements de Paris constituent, pour l'état civil, des communes distinctes — ou pour des communes riches en maternités ou en hôpitaux (XIV^e arrondissement de Paris). Dans ce cas, on attribue un deuxième numéro de code à la commune.

Chose rare pour une institution administrative, l'« inventeur » du numéro d'identité est parfaitement connu, de même que les circonstances de son invention, qui ne sont liées ni aux besoins de la Sécurité sociale, ni à ceux de l'Éducation nationale, mais à ceux du Recrutement militaire.

(1) Si ce code est modifié, le numéro attribué ne l'est pas. Beaucoup de personnes nées avant la prise en compte des nouveaux départements de la Région Parisienne ont 75 et 78 dans leur numéro d'identité et non les codes 91 à 95 utilisés depuis.

(2) La clé est égale au complément à 97 du reste de la division du numéro à 13 chiffres par 97. Comme 97 est le plus grand nombre premier à deux chiffres, c'est la clé de deux chiffres la plus efficace, car deux nombres quelconques n'ont alors même clé qu'une fois sur 97.

Chose encore plus rare, cette invention trouva du premier coup sa forme définitive, sans tâtonnement d'aucune sorte.

L'inventeur est René Carmille, polytechnicien de la promotion 1906, contrôleur général de l'Armée, maître de conférences d'économie à l'École libre des Sciences politiques, auteur de « *Vues d'économie objective* », et de « *La mécanographie dans les administrations* » (Sirey, 1935 et 1936). Pendant l'Occupation, Carmille était fonctionnaire de l'« Etat français », et militait secrètement dans la Résistance (réseau Marco Polo). Arrêté à Lyon en février 1944, sur dénonciation, et déporté au camp de Dachau, il y mourut le 25 janvier 1945.

Après l'armistice de 1940, qui interdisait à la France d'avoir une armée, il avait obtenu de camoufler un service de recrutement militaire en un prétendu « *Service national de démographie* » (15 décembre 1940), dans lequel furent affectés de nombreux militaires de l'intendance [2]. Celui-ci fut fusionné l'année suivante (11 octobre 1941), avec l'ancienne « *Statistique générale de la France* » (SGF), sous le nom de « *Service national des Statistiques* » (SNS). Pour les besoins du fichier de recrutement, établi à partir des registres de naissances conservés dans toutes les mairies de France, fut inventé le numéro national, et la logique du camouflage fit aussi relever les naissances féminines. Les filles furent cependant distinguées des garçons par le premier chiffre du numéro.

Carmille indique que « *l'établissement du Répertoire général de tous les Français (...), commencé en avril 1941, a été terminé au mois d'août de la même année* ». ([3], p. 124). Puis il place la note suivante :

« Il est intéressant de signaler que l'idée d'identifier tous les individus par un numéro chiffré rappelant le lieu et la date de naissance était assez répandue en France. Le Service de la Démographie a reçu de nombreuses lettres de gens les plus divers qui se prétendent les inventeurs du système. Certains même croient avoir droit à une réparation du tort causé par l'État qui leur a « pris » leur invention. Ils ne se doutent pas qu'un système de classement des individus et des choses naît toujours du système de numération employé dans une civilisation déterminée. Mais il est curieux de signaler que la presque totalité des « inventeurs » d'identification individuelle mélangent les chiffres et les lettres et perdent ainsi les avantages de la numération décimale. Ils sont étonnés et quelquefois furieux quand ils apprennent que leur « système » était appliqué en Egypte et en Chaldée plusieurs siècles avant notre ère. »

Cette remarque témoigne de la grande culture de Carmille, qui s'était montré, bien avant la guerre, partisan des fichiers de grande taille, traités sur des tabulatrices électriques à cartes perforées, au nom même de l'efficacité à opposer à celle des

régimes totalitaires. A la suite du « recensement des activités professionnelles » (17 juillet 1941), une démonstration fut organisée à Clermont-Ferrand devant le Maréchal Pétain, qui vit déboucher, dans le réceptacle inférieur de la machine, prêtes à être postées en cas de mobilisation, les convocations, timbrées à son effigie, des spécialistes d'un régiment d'artillerie, éventuellement reconstitué.

Après l'invasion de la « zone libre », Carmille, parfaitement conscient que l'efficacité du système pouvait être utilisée par les Allemands à leur profit, prit toutes dispositions pour en interdire un usage perverti. Il fit détruire une partie des documents, ralentit la mise à jour des autres, cacha dans un couvent de la Région lyonnaise les codes et instructions permettant l'utilisation du Répertoire, confirma diverses nomenclatures embrouillées à dessein pour les rendre inopérantes. Il donna oralement l'instruction d'opposer une « grève du zèle » à toute utilisation non légitime du répertoire, créant ainsi la déontologie qui est restée celle des gestionnaires ultérieurs. C'est pourquoi, à notre connaissance, ni le Service du travail obligatoire (STO), ni les déportations raciales, ni la répression des activités de Résistance, ne purent tirer parti du fichier Carmille et du numéro d'identité. Cependant, diverses injonctions de prétendues « administrations » témoignent que les alertes furent chaudes. Il fut ainsi question d'affecter les valeurs non utilisées du premier chiffre à l'appartenance à la citoyenneté française et à la « *race juive* ». Le « zèle » qu'y mit le SNS, jouant en particulier sur le principe d'intangibilité du numéro, même après naturalisation ou « dénaturalisation » [4], ainsi que sur les problèmes que posaient les statuts des habitants de l'Algérie et des colonies, fit que le code adéquat n'avait toujours pas été trouvé en 1945.

A la Libération, le Recrutement militaire reprit ses fonctions. Après de vifs débats entre « Jacobins », partisans des fichiers Carmille, et « Girondins » partisans de leur éclatement, le SNS fut transformé en Institut national de la Statistique et des Etudes économiques (INSEE), dont les Directions régionales conservèrent la gestion du répertoire d'identité, contenant le nom patronymique et le numéro d'identité, mais non l'adresse.

Au début des années 1970, la possibilité se présenta d'informatiser les registres individuels, et aussi de les centraliser. Les ordinateurs allaient remplacer la mécanographie, encore lourde et encombrante, et de grandioses utilisations devenaient envisageables, et étaient d'ailleurs mises en œuvre pour ce qui concernait les entreprises. Une polémique s'éleva alors devant les possibilités d'*interconnexion* de fichiers individuels, d'autant que les informaticiens, choisissant à leur habitude des sigles pittoresques, comme SIRENE pour le fichier des entreprises (*Système Informa-*

tique du Répertoire des ENTreprises et des Etablissemments), avaient malencontreusement choisi, pour le fichier des individus, celui de SAFARI : Système Automatisé pour le Fichier Administratif et le Répertoire des Individus... A moins qu'ils aient voulu, précisément, pointer à leur tour le caractère illégitime de certaines exigences.

Finalement les fichiers furent informatisés et centralisés à Nantes. Mais l'INSEE refusa qu'il y ait modification de leur contenu. Simultanément la loi du 6 janvier 1978, « sur l'informatique, les fichiers et les libertés », créait en son article 6 une Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), chargée de garantir les droits des personnes fichées, de vérifier en particulier que les utilisations des fichiers étaient conformes à leur finalité première, « en contrôlant les applications de l'informatique aux traitements des informations nominatives ». La loi dispose en son article 18 : « L'utilisation du répertoire national d'identification des personnes physiques en vue d'effectuer des traitements nominatifs est autorisée par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission » En toute rigueur, ce texte ne régleme pas l'utilisation du numéro de l'INSEE.

Un décret du 22 janvier 1982 fixe les conditions d'emploi du répertoire d'identification des personnes physiques, en particulier quand il s'agit de vérifier, ou de demander, le numéro d'identification. Et la CNIL a émis le 29 novembre 1983 la recommandation suivante :

La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés,

Considérant :

Que le contenu du répertoire national d'identification des personnes physiques et sa mise à jour fréquente en font, de fait, un instrument de référence fondamental de l'état civil en France, destiné en particulier à lever les doutes sur les homonymies ;

(...) Qu'en raison du caractère des chiffres le composant, la généralisation du numéro d'inscription au répertoire (NIR) en ferait un identifiant national ;

Que le NIR a été utilisé d'emblée comme identifiant par la plupart des organismes (de) Sécurité sociale, (...), que cette extension de finalité ne peut être remise en cause, sauf à entraîner de graves perturbations dans le fonctionnement du régime de protection sociale ;

Que la tendance à la généralisation de l'emploi du NIR ne saurait être justifiée ni par la nécessité de résoudre les difficultés s'attachant à la conception des traitements, ni par le souci de faciliter les interconnexions de fichiers que le législateur a au contraire voulu limiter ;

Recommande

Que l'emploi du numéro d'inscription au répertoire, comme identifiant des personnes dans les

fichiers, ne soit ni systématique, ni généralisé ; Qu'en conséquence, les responsables de la conception d'applications informatiques se dotent d'identifiants diversifiés et adaptés à leurs besoins propres ;

Qu'en tout état de cause, la consultation du répertoire, qu'elle donne lieu ou non à délivrance du numéro d'inscription au dit répertoire, soit subordonnée à la conclusion de conventions spécifiques entre l'INSEE et les organismes habilités en vertu de l'article 18 de la Loi du 6 janvier 1978.

Cette attitude restrictive invite les administrations autres que la Sécurité sociale à utiliser d'autres identifiants. L'Armée, depuis longtemps, la Direction générale des Impôts, récemment, se sont déjà orientées en ce sens. Les employeurs doivent réserver l'usage du NIR au seul paiement de rémunérations, strictement définies. Quant aux organismes d'étude et de recherche, et à l'INSEE lui-même, ils doivent soumettre à la CNIL tout projet d'enquête qui utiliserait le NIR comme « base de sondage ». La jurisprudence qui s'établit progressivement veille à ce que nul lien permanent ne s'établisse entre le fichier du NIR et l'adresse des personnes, mais aussi à ce que les Français profitent des avantages du système, par exemple pour la constitution des dossiers de retraite. En ce domaine, nous semblait-il, l'expérience prouve qu'en plus des garanties juridiques, la protection des individus est aussi assurée par la taille même des fichiers, et par le sens des responsabilités des gestionnaires.

1.39.06.75.012.056

RÉFÉRENCES

- [1] Code officiel géographique, 10^e édition, INSEE, 1985 (et fascicules annuels de mise à jour).
- [2] « De la SGF à l'INSEE », par Jacques DUPAQUIER, dans « Histoire de la population française », tome 4, p. 14-19, PUF, 1988 (Vient de paraître).
- [3] « La mécanographie dans les administrations », par René CARMILLE, Recueil Sirey, 2^e éd., 1942.
- [4] « Les dénaturalisés de Vichy (1940-1944) », par Bernard LAGUERRE, « Vingtième siècle, revue d'histoire », oct.-déc. 1988, p. 3-15.
- [5] « Naissance de la statistique industrielle en France », par Michel VOLLE, dans « Pour une histoire de la statistique », Economica, INSEE, 2^e éd. 1987, p. 347-350.

Références de la page 4

- [1] INSERM : « Réduire les handicaps », La Documentation Française, juillet 1984.
- [2] SESI : « Les handicapés », Solidarité « Santé » (Etudes statistiques), n° 5, 1987, ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale.
- [3] R. LENOIR et B. PROT : « L'information économique et sociale des Français », Rapport au Président de la République, La Documentation française, 1979.
- [4] G. GODIN : « Sur la statistique des handicaps », Rapport au ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi, INSEE, mai 1988.
- [5] C. LASRY et M. GAGNEUX : « Bilan de la politique en direction de personnes handicapées », Rapport du Conseil d'Etat, La Documentation Française, février 1983.

PLAIDOYER

Combien de handicapés en France ?

La question du nombre est souvent posée par les personnes et institutions, professionnelles ou bénévoles, qui ont en charge d'assurer aux handicapés « toute l'autonomie dont ils sont capables » (article premier de la loi du 30 juin 1975, dite d'« orientation en faveur des personnes handicapées »). Au fur et à mesure que se mettaient en place les instruments de cette « obligation nationale », la nécessité d'en suivre les effets a mis en évidence les lacunes statistiques de l'observation des aspects démographiques, économiques, épidémiologiques, juridiques et sociologiques du handicap.

Les responsables administratifs et les auteurs de nombreux ouvrages, rapports ou articles sur ce thème, déplorent tous le manque de statistiques sur les handicaps et les personnes handicapées. Un rapport de l'INSERM notamment [1] regrette la situation de la France, qui applique dans le brouillard la politique définie par sa législation, et ne sait en apprécier l'efficacité. C'est en se référant aux fréquences des différents types de handicaps, observés dans les pays de même niveau de développement, qu'on estime qu'il y aurait en France :

- entre 200 000 et 450 000 handicapés épileptiques,
- entre 30 000 et 50 000 myopathes,
- quelque 60 000 aveugles,
- environ 50 000 handicapés respiratoires,
- ... un nombre inconnu de handicapés mentaux, etc.

Cette situation ne permet pas à la France de répondre aux recommandations des organisations internationales, qui ont suivi la « Déclaration des droits des personnes handicapées » adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 9 décembre 1975. La loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés n'a pas modifié les choses.

Après avoir constaté que les évaluations du nombre de handicapés en France varient du simple au quadruple, de 1,2 à plus de 5 millions, les statisticiens du Ministère de la Santé [2] expliquent pourquoi.

A s'en tenir au dénombrement des bénéficiaires des différents régimes de protection sociale des handicapés, on estime qu'en 1984, le nombre des prestations d'invalidité était d'environ 4,2 millions, dont 1,8 million concernait des handicapés « lourds », parmi lesquels un peu plus de 1 million étaient âgés de 20 à 60 ans. Mais certaines personnes handicapées ne relèvent d'aucun régime de protection sociale. D'autres, bien insérées dans la vie active ou disposant de ressources suffisantes, ne bénéficient pas de prestation et ne passent pas devant les commissions. De plus le nombre des « avantages » accordés est sensiblement supérieur au nombre des personnes indemnisées, parce qu'une même personne peut être indemnisée à plusieurs titres. « Les frontières des tableaux statistiques correspondent à celles des organismes de gestion. Lorsqu'un assuré passe de l'un à l'autre, ce sont deux personnes différentes que connaît la statistique » [3].

Pour éviter ces doubles comptes, on peut se référer aux quelque 1 236 500 bénéficiaires de l'abattement fiscal spécial. Mais il est alors impossible de ventiler cet effectif selon les caractéristiques du handicap (origine, déficience, gravité), et selon le service offert au handicapé.

La seule solution est pourtant de saisir la population des personnes handicapées par l'intermédiaire des organismes qui les connaissent :

- commissions d'appréciation du handicap (CDES, COTOREP, Contrôle médical des Caisses de Sécurité Sociale) ;
- établissements qui soignent, accueillent ou emploient des handicapés ;
- organismes publics, parapublics ou privés qui versent les prestations ou paient les rentes d'invalidité légales ou contractuelles.

Telle est la recommandation principale formulée par le signataire, auteur d'un récent rapport au précédent ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi [4].

La constitution, au moindre coût, d'un système statistique complet et cohérent, visant à satisfaire les besoins de la prévision, du contrôle, de l'information générale, et de la recherche sur les handicaps devrait résulter, non pas d'états statistiques remplis dans chaque organisme par des employés déjà sur-

chargés par leurs tâches essentielles, pas davantage par l'administration d'un questionnaire à chaque personne préalablement reconnue handicapée par un service supposé compétent, mais de l'exploitation unifiée, dans les conditions juridiques et techniques que requiert la protection de la vie privée, des informations abondantes déjà recueillies, à l'occasion des déclarations et démarches effectuées par les handicapés auprès des organismes qui les connaissent.

Un tel *Système Intégré de Statistiques sur les Handicaps* suppose la normalisation des écritures de gestion selon des principes, définitions et références communes à tous les praticiens. Un répertoire général est indispensable au travail efficace des commissions d'orientation : Commission Départementale d'Education Spéciale (CDES) et Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel (COTOREP). Le système proposé suppose l'établissement de circuits d'information, contrôlés par les Services des Affaires sanitaires et sociales et du Travail. Ainsi le statisticien contribuerait à la coordination, au décloisonnement, à l'économie de la communication entre services, spécialités et spécialistes.

Il serait dommage que la création de ce système statistique soit à nouveau retardée par la difficulté structurelle de communication entre services et spécialistes. « Le souci justifié du respect des libertés, de la protection des secrets professionnels (médicaux et sociaux), lorsqu'il est poussé à son extrême, constitue un obstacle à la coordination et empêche toute exploitation statistique » [5].

Comme toujours l'action publique est impossible sans la connaissance. La connaissance statistique, qui n'est pas incompatible avec la garantie du secret, facilite la coordination des interventions souhaitées par la loi d'orientation. La création d'un système intégré de statistiques sur les handicaps nous paraît, comme l'ensemble de ces interventions, une « obligation nationale ».

Georges GODIN (INSEE)

[1] [2] [3] [4] [5] voir page 3.