Techniques d'enquête, juin 1989
Vol. 15, n° 1, pp. 85–103
Statistique Canada

L'expérience européenne relative à l'utilisation des données administratives pour recenser la population: questions d'ordre politique

PHILIP REDFERN[1]

RÉSUMÉ

L'expérience de quatre pays scandinaves fait ressortir les avantages et les inconvénients des recensements de la population réalisés à partir de registres et montre comment on pourrait remédier aux inconvénients. Dans d'autres pays, les tenants de cette façon de procéder se heurtent à des obstacles: soit on n'y possède pas les systèmes de données nécessaires ou de la qualité voulue, soit le public y voit une menace à la vie privée et s'interroge sur le pouvoir de l'État. Ces questions se situent bien au-delà du domaine de la statistique: elles sont d'ordre politique et administratif. Dans cette communication, la situation dans deux pays, le Royaume-Uni et l'Australie, est examinée. Au Royaume-Uni lorsque, par le passé, il a été question d'établir un registre de population en période de paix, ce genre de tentative a échoué, et l'opinion publique actuelle y est toujours hostile. Le gouvernement a néamoins entrepris une réforme controversée des taxes locales, qui suppose la création de nouveaux registres. En Australie, le gouvernement déposa un projet de loi visant à introduire une carte d'identité nationale fondée sur un registre central et invoqua des arguments politiques clairs à l'appui de ce projet de loi; plus tard cette loi fût rétractée. La conclusion est que les questions soulevées par la réforme des systèmes de données méritent un examen approfondi, et quelques raisons pour lesquelles les statisticiens devraient prendre une part prépondérante au débat sont avancées.

MOTS CLÉS: Recensement de la population; cartes d'identité; numéro de référence personnel; registre de population; appariement de dossiers.

1. INTRODUCTION

Cette communication s'inspire d'une étude sur les différentes façons de procéder à un recensement de la population que j'ai réalisée pour le compte de l'Office statistique des communautés européennes (Redfern 1987). Pour cette étude, je me suis penché sur l'expérience des douze pays membres de la CEE et sur celle du Canada, de la Suède et des États-Unis. Il en est ressorti que les enquêtes par sondage peuvent compléter mais non remplacer les recensements pour la bonne raison quelles ne permettent pas d'obtenir des statistiques régionales fiables. L'utilisation d'un questionnaire long et d'un questionnaire abrégé au recensement du Canada et à celui des États-Unis est un exemple important de sondage complétant un dénombrement intégral. Il est question que la Norvège ait quant à elle recours à une enquête par sondage pour compléter les données tirées de registres se rapportant à la population entière (section 3.3).

Il est possible de produire des données régionales à partir de registres contenant les adresses des personnes qui y sont inscrites. Si les domaines d'intérêt du recensement sont bien couverts par les registres (du point de vue des définitions, du champ d'observation, de l'exactitude et des périodes de référence) et que les registres peuvent être reliés entre eux, il est alors possible de créer, pour chaque individu, un enregistrement semblable à une déclaration de recensement et ainsi réaliser un recensement à partir des registres. Il s'agit essentiellement de recycler les données administratives à des fins statistiques. Les pressions que constituent les coûts et le fardeau de remplir les questionnaires habituels de recensement ont amené quatre pays scandinaves (le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède) à adopter cette approche totalement ou en partie.

[1] Philip Redfern, 17 Fulwith Close, Harrogate, North Yorkshire, Angleterre, HG2 8HP.

Les données administratives peuvent étayer un recensement *classique* de diverses façons (Redfern 1987, paragraphes 3.65-3.67), mais c'est leur utilisation dans un recensement *réalisé* à partir de *registres* qui sera le thème principal de cette communication. La section 2 décrit les registres dont on a besoin pour effectuer un tel recensement et la section 3 met en évidence les points communs et les différences entre les façons dont les quatre pays scandinaves ont choisi de procéder à cet égard. La section 4 examine ensuite les obstacles que les autres pays rencontreraient s'ils voulaient améliorer leurs systèmes de registres afin de pouvoir s'en servir pour réaliser des recensements, et il ressort de cette analyse que les problèmes soulevés sont davantage d'ordre administratif et politique que statistique.

Ce sont ces questions d'intérêt plus général qui constituent le second grand thème de la communication. La section 5 examine en détail la situation dans un pays où, pour des raisons politiques et idéologiques, les dossiers administratifs ne sont pas reliés entre eux au moyen d'un registre de population: le Royaume-Uni. La section 6 décrit une initiative récente en Australie, en vue d'améliorer les dossiers administratifs. Enfin, la section 7 résume les arguments politiques invoqués par les partisans et les adversaires du couplage des données administratives au moyen de registres de population et présente quelques raisons pour lesquelles les statisticiens devraient prendre une part prépondérante au débat sur la question.

2. REGISTRES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION D'UN RECENSEMENT

2.1 Registres de population

Pour réaliser un recensement à partir de registres, il faut, comme point de départ essentiel, un registre de population qui contienne des numéros de référence personnels et des adresses. Une correspondance biunivoque doit exister entre les numéros personnels et les membres de la population. Pour que le registre puisse être tenu à jour, les citoyens doivent informer les responsables de tout changement. Les numéros personnels doivent également figurer dans les fichiers des divers organismes administratifs qui tiennent des dossiers afin de pouvoir servir à l'appariement de tous les dossiers à des fins statistiques.

La tenue d'un registre de population sert essentiellement à des fins administratives. Il s'agit d'une façon efficace d'organiser les nombreux rapports entre les pouvoirs publics, au niveau central et local, et le simple citoyen, pour ce qui a trait notamment aux impôts, à la sécurité sociale, aux services de santé offerts par l'état et à l'inscription sur les listes électorales. Pour être d'une utilité optimale, ces registres doivent servir à une vaste gamme d'activités administratives, de manière que les occasions de les mettre à jour et de les corriger soient fréquentes et que les citoyens s'habituent à donner leur numéro personnel.

La clé du système est le registre central de population dans lequel sont consignés des renseignements permettant d'identifier chaque personne (nom, date et lieu de naissance, date d'immigration, état matrimonial et éventuellement origine et citoyenneté) ainsi qu'un numéro de référence permanent. Dans la plupart des pays, le registre central de population contient les adresses les plus récentes, ce qui n'est toutefois pas le cas du registre français, le *Répertoire national d'identification des personnes physiques*. La fonction administrative première du registre central est de servir de point de référence pour les organismes administratifs qui peuvent y vérifier l'identité des personnes avec lesquelles ils ont des rapports et, s'il y a lieu, corriger ou inscrire les numéros de référence personnels dans leurs fichiers.

2.2 Autres registres importants

Pour réaliser un recensement de la population et du logement à partir de registres, on aussi recours à des registres fondés sur des unités autres que les personnes. Les plus importants sont les registres centraux des logements et les registres centraux des entreprises et des établissements (lieux de travail). Dans la mesure où le registre des logements attribue à chaque unité de logement (et pas seulement à l'immeuble ou à l'adresse) un code qui fait aussi partie de l'adresse inscrite

dans le registre de population, les données sur les unités de logement contenues dans ce registre peuvent être reliées aux données qui se trouvent dans le registre de population et qui se rapportent aux occupants de ces unités. Autrement dit, les deux registres peuvent être appariés. On s'y prend de la même façon pour apparier le registre où sont inscrits le nom de l'employeur et le lieu de travail de chaque personne et le registre central des entreprises et des établissements et ainsi obtenir des données concernant la branche d'activité dans laquelle une personne travaille, ses déplacements pour aller travailler (navettage), etc.

3. LE RECENSEMENT DANS LES PAYS SCANDINAVES

Les quatre pays scandinaves possèdent des registres de population bien concus du type décrit dans la section 2.1. Ils ont constitué, ou ont l'intention de le faire, des registres centraux des immeubles et des logements servant principalement à des fins administratives. Dans cette section, je vais décrire brièvement le genre de recensement effectué dans chaque pays et résumer l'orientation que cette activité est en train de prendre en Scandinavie.

3.1 Danemark

Le Danemark est le seul pays scandinave et, à ma connaissance, le seul pays d'Europe, qui a complètement renoncé à effectuer des recensements classiques pour n'en réaliser qu'à partir de registres. Ce changement s'est fait sur une période de plus de dix ans. Le registre central de population contenant des numéros de référence personnels a été créé en 1968 à des fins administratives et, en 1976, un recensement de la population (mais pas du logement) a été effectué à partir de ce registre. En 1977, on a créé un registre central des immeubles et des logements, toujours principalement dans un but administratif, et, en 1981, on a réalisé cette fois un recensement de la population *et* du logement, toujours à partir de registres. En 1979-1980, une mesure importante de plus a été prise, celle de demander aux employeurs d'ajouter un renseignement aux déclarations qu'ils envoient au fisc et dans lesquelles ils inscrivent les gains de chaque employé: ceux qui avaient plus d'un établissement devaient indiquer le lieu de travail de chaque employé. Ce renseignement supplémentaire a été exigé à des fins purement statistiques, et le bureau de la statistique a dû déployer des efforts considérables pour obtenir la collaboration des déclarants.

Les registres que tient Danmarks Statistik à des fins statistiques, au nombre de 37 environ, permettent de produire, une fois par an ou plus dans certains cas, des statistiques sur la population, l'emploi, le navettage, le revenu, le logement et la construction, et ce pour les municipalités et parfois des régions plus petites encore. Toutefois, pour des questions de coût, il n'est pas possible de faire le genre d'analyse qu'on fait d'après les données de recensement à une fréquence le moindrement comparable: pour avoir des analyses semblables à celles qui ont suivi le recensement de 1981, il faudra attendre 1991, et encore là risquent-elles d'être plus restreintes.

Le passage à un recensement réalisé à partir de registres a été facilité par la réorganisation du bureau central de la statistique du Danemark en 1966. Le Danmarks Statistik s'est vu accorder une certaine indépendance vis-à-vis du gouvernement central, ce qui a peut-être rassuré le public relativement à la question de la confidentialité. Cet organisme a maintenant le droit d'exiger, et d'utiliser à des fins statistiques, des données recueillies par les pouvoirs publics à des fins administratives et celui de participer à la création de registres contenant ce genre de données.

Les problèmes auxquels Danmarks Statistik doit à présent faire face concernent principalement la qualité et l'actualité des données, qui sont toutes deux tributaires de l'efficacité de la procédure administrative. Ainsi, la lenteur avec laquelle les données des fichiers fiscaux ont été compilées (données sur la branche d'activité, la profession, le navettage et le revenu) a retardé l'analyse de ces données pour le recensement de 1981 jusqu'à l'été 1983. On s'attend par ailleurs que les statistiques sur la population active continueront d'avoir au moins un an de retard par rapport à l'année de référence à laquelle elles se rapportent. Il est particulièrement difficile

d'obtenir des données fiables sur la profession, parce que ce sujet revêt peu d'intérêt du point de vue administratif; la principale source d'information est la déclaration d'impôt annuelle. Malgré ces problèmes, Danmarks Statistik considère que les recensements réalisés à partir de registres constituent une réalité bien ancrée au Danemark parce qu'ils permettent de réduire les coûts et d'alléger le fardeau de réponse imposé au public (Jensen 1983).

3.2 Finlande

Les recensements réalisés à partir de registres ont une longue histoire en Finlande. Au 17e siècle, tous les membres d'une paroisse âgés de plus de 12 ans étaient inscrits dans les registres paroissiaux, et en 1749 on a compilé les données se rapportant à la population entière et on les a analysées selon l'âge, le sexe, l'état matrimonial et la classe sociale. Était-ce là un des premiers recensements jamais réalisé à partir de registres? Les recensements suivants ont été effectués de la même manière, mais en 1950 et en 1960 on a adopté la méthode classique qui consiste à recueillir des renseignements au moyen d'un questionnaire. Cependant, depuis le recensement de 1970, on tire des registres un éventail de plus en plus large de données. Les questions posées au recensement quinquennal de 1985 appartenaient uniquement au domaine économique: genre d'activité (le cas échéant) et situation professionnelle, employeur et lieu de travail, profession et nombre de mois travaillés pendant l'année précédente. Les données sur le logement ont été tirées du registre des immeubles et des logements créé à partir des données du recensement de 1980 et mis à jour à l'aide des renseignements fournis par les municipalités.

Le recensement de 1985 a été conçu de manière à coûter un peu moins que l'équivalent d'un dollar américain par personne, soit le *quart* du coût du recensement de 1980 en termes réels, tout en comportant la même gamme de variables. Parmi les facteurs qui ont permis de réaliser cet exploit, mentionnons: les questionnaires envoyés par la poste sur lesquels étaient préimprimées les données sur le lieu de travail (d'après les renseignements recueillis au recensement de 1980) et sur la profession (d'après les renseignements inscrits dans le registre central de population) que les recensés pouvaient corriger au besoin; le retour des questionnaires par la poste directement au bureau central, sans passer par une organisation locale; un seul rappel, et aucun suivi dans le cas des formules qui n'avaient pas été renvoyées ou qui étaient incomplètes (3.7%); et l'imputation des données manquantes en ayant recours, dans le mesure du possible, à divers registres, dont les dossiers des régimes de retraite pour ce qui est des employés du secteur privé. Le taux de réponse au questionnaire était de 97.4% et, après l'imputation des données manquantes, le taux de couverture final était de 98.6%. Le faible coût du recensement est également attribuable au fait que le fardeau financier et administratif a été assumé en partie par les services chargés d'administrer les registres, dont la vérification annuelle sur le terrain des registres de population par l'envoi de formules à chaque ménage ou logement et la vérification quinquennale du registre des immeubles et des logements par l'envoi de formules aux propriétaires et aux occupants.

La comparaison des données tirées du recensement de 1980 et des données se rapportant aux variables économiques tirées des registres a donné des résultats considérés comme encourageants. C'est pour cette raison et aussi grâce aux méthodes d'imputation des caractéristiques économiques des non-répondants élaborées à l'occasion du recensement de 1985 qu'il y a de bonnes chances que le recensement de la Finlande soit entièrement réalisé à partir de registres en 1990. Pour combler la seule lacune des données tirées de registres, les employeurs possédant plus d'un établissement devront à l'avenir déclarer le lieu de travail de chaque employé (Laihonen et Myrskylä 1987; Heinonen et Laihonen 1987).

3.3 Norvège

Le recensement de la Norvège de 1980 a été réalisé dans une grande mesure à partir de registres. Ceux-ci ont fourni les données démographiques de base, celles sur le revenu et celles sur les études terminées (à l'exception des études faites à l'étranger). Pour compléter ces données,

on a envoyé à chaque personne âgée de 16 ans et plus un questionnaire qu'elle devait retourner par la poste et qui comportait des questions de nature économique et des questions sur les études faites à l'étranger, sur le pays de naissance, sur la religion et sur le logement. Toutes les personnes faisant partie d'un même ménage devaient renvoyer leur formule, ainsi qu'une formule sur le logement, dans la même enveloppe, établissant ainsi la composition du ménage aux fins du recensement.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles il ne sera pas possible, en 1990, de faire un recensement réalisé entièrement à partir de registres. Premièrement, les données des registres relatives à certaines variables importantes du recensement ne sont pas compatibles avec les définitions statistiques retenues ou ne sont pas d'assez bonne qualité pour le recensement (c'est le cas notamment des données relatives à la branche d'activité) ou encore les registres ne contiennent pas de données se rapportant à certaines variables (par exemple la profession). Deuxièmement, il est peu probable que le registre des propriétés foncières, des adresses et des immeubles (le «GAB») qu'on a commencé à constituer en 1983 soit assez avancé en 1990 pour qu'on puisse en tirer des données sur le logement. Troisièmement, comme c'est l'adresse qui constitue le lien entre le GAB et le registre de population, il n'est pas possible de déterminer la composition du ménage ni d'associer caractéristiques du logement et caractéristiques personnelles lorsque plusieurs unités de logement portent la même adresse.

Pour le recensement de 1990, on ira encore chercher dans les registres les données démographiques de base, celles sur le revenu et celles sur les études terminées (autres que les études faites à l'étranger). Par ailleurs, ont est en train de mettre au point une méthode qui permettra de modifier les données des registres concernant la plupart des variables économiques en fonction des résultats d'un sondage mené auprès d'un échantillon de 10% des personnes âgés de 16 ans et plus (100% dans les municipalités de moins de 6,000 habitants), afin qu'elles soient compatibles avec les définitions statistiques retenues. Pour corriger les données des registres se rapportant à une sous-population, on se servira, d'une part, des données recueillies auprès d'un échantillon de cette sous- population et, d'autre part, des données recueillies auprès d'un échantillon d'une population dont l'effectif est plus grand, ce qui aura pour effet d'éliminer en partie le biais dont sont entachées les données des registres. Le sondage sera la seule source de données pour les sujets sur lesquels il n'existe rien dans les registres, c'est-à-dire la profession et probablement aussi le logement et la composition des ménages.

On estime le coût de cette approche, soit l'utilisation des registres et la tenue d'un sondage auprès d'un échantillon de 10% de la population visée, à 60% du coût d'un recensement comme celui de 1980. Le prix à payer sera, premièrement, la variabilité d'échantillonnage, qui sera à son plus fort pour les sujets sur lesquels il n'existe aucune donnée dans les registres, et, deuxièmement, un certain biais dans le cas des données contenues dans les registres mais dont la qualité n'est pas celle qu'on recherche pour un recensement (Heldai et coll. 1987).

3.4 Suède

En ce qui concerne le recensement de la Suède, la situation s'est inversée au cours des vingt dernières années: en 1970, la plupart des données provenaient des questionnaires et un petit nombre de registres; en 1985, c'était le contraire. Cette année-là, dans le questionnaire envoyé et retourné par la poste, on demandait à chaque personne âgée de 16 ans et plus (ou couple marié) d'indiquer uniquement: (1) si elle était active au cours d'une semaine précise et, le cas échéant, quel métier ou profession elle exerçait; (2) la composition du ménage, soit la liste des adultes habitant dans le même logement; (3) des renseignements sur le logement. Il a été possible d'omettre les questions sur le nom de l'entreprise pour laquelle la personne travaillait, le lieu de travail et la branche d'activité, questions qui avaient été posées au recensement précédent, parce qu'on a demandé aux employeurs d'ajouter un renseignement à leur déclaration d'impôt annuelle, en l'occurrence le lieu de travail de chaque employé. Par contre, les employeurs se sont opposés à indiquer également dans leur déclaration d'impôt le nombre d'heures travaillées, et ce sujet a donc été abandonné au recensement de 1985.

Après le recensement de 1980, on avait fait une étude portant sur les mesures qu'il faudrait prendre pour que le recensement de 1985 soit entièrement réalisé à partir de registres. Parmi ces mesures, il y avait les suivantes:

1) Utiliser les données sur la profession tirées des formules dans lesquelles les personnes occupées déclarent tout changement de revenu au bureau de l'assurance nationale.
2) Créer un registre de la composition des ménages qu'on mettrait à jour en recueillant des renseignements à l'occasion des déménagements.
3) Créer un registre des immeubles qui contiendrait des données sur les unités de logement et qui serait mis à jour par les municipalités.
4) Créer un registre des études terminées qui serait mis à jour à l'aide des renseignements fournis par les établissements d'enseignement sur les diplômes décernés.

Comme on l'a vu plus haut, on a conservé le questionnaire au recensement de 1985 principalement parce qu'on avait des doutes au sujet de la qualité des renseignements qui pourraient être tirés des registres relativement à la profession, à la composition des ménages et au logement. De tous les nouveaux registres proposés, seul celui sur les études terminées est en voie d'être constitué. Cependant, un comité étudie actuellement la possibilité d'indiquer l'unité de logement avec l'adresse dans les registres de population, ce qui est essentiel si l'on veut procéder au couplage des registres de population et des registres des logements.

Une commission parlementaire est en train de se pencher sur le recensement de 1985, particulièrement sur les aspects relatifs à la vie privée et à la confidentialité. Les conclusions auxquelles elle arrivera contribueront à déterminer la forme que prendra le recensement de 1990.

3.5 Les recensements en Scandinavie: résumé

L'évolution du recensement dans les quatre pays scandinaves se fait selon des voies différentes, mais il y a de nombreux points communs:

1) Tous prennent comme point de départ des registres de population exacts permettant de produire régulièrement des statistiques régionales fiables.
2) Tous souhaitent maximiser l'utilisation des renseignements contenus dans les autres registres et minimiser le fardeau de réponse imposé au public. Tous s'efforcent de limiter ou de réduire les coûts.
3) Tous reconnaissent que les renseignements contenus dans les registres, particulièrement les renseignements de nature économique, posent des problèmes en ce qui a trait aux définitions, à la qualité et aux périodes de référence. On est en train d'augmenter le nombre de renseignements que les employeurs doivent déclarer, notamment en ce qui concerne le lieu de travail de chaque employé et donc la branche d'activité. Cependant, le fait qu'on demande des renseignements supplémentaires à des fins purement statistiques est mal accueilli, ce qui risque d'avoir pour conséquence une baisse de la qualité des données. Les données sur la profession qu'on trouve dans les registres ne sont en général pas fiables, et il y a des sujets sur lesquels on ne trouve rien du tout, notamment les moyens de transport utilisés pour se rendre au travail.
4) Des registres des immeubles et des logements ont été créés, ou du moins sont à l'état de projet. Il est difficile de tenir certains registres à jour, que ce soit en ayant recours aux renseignements dont disposent les municipalités ou en recueillant les renseignements nécessaires directement auprès des propriétaires. Dans certains pays, il faudrait améliorer les registres en identifient chaque unité de logement de manière à pouvoir faire le lien avec les adresses inscrites dans les registres de population. Il y a un autre problème: comment obtenir des données sur la composition des ménages si, comme en Suède, le ménage *n'est pas* défini comme étant constitué de tous les occupants de l'unité familiale.

Les quatre pays semblent prêts à sacrifier en partie la qualité des résultats si cela permet de réduire les coûts et d'alléger le fardeau de réponse imposé à la population. Mais ils n'adoptent pas tous la même approche. C'est le Danemark qui, en abandonnant le questionnaire du recensement, est allé le plus loin. Comme la qualité des données provenant de certains registres était mise en doute, particulièrement en ce qui a trait aux questions de nature économique, la Finlande et la Suède ont conservé un questionnaire restreint pour le recensement de 1985 et elles ont combiné les réponses obtenues aux données démographiques et autres tirées des registres. Cependant, il est possible qu'en 1990 le recensement de la Finlande soit entièrement réalisé à partir de registres. En Norvège, où il n'y a pas de recensement quinquennal, il est prévu qu'au recensement de 1990 on conserve le questionnaire au moins pour les questions d'ordre économique, mais qu'on ne l'envoie qu'à un échantillon de 10% de la population, dans le but de réduire les coûts. Les données de nature économique qui se trouvent dans les registres pourront être corrigées d'après les résultats obtenus auprès des échantillons afin de devenir compatibles avec les définitions statistiques retenues. Johansson (1987) donne un compte rendu très utile de l'expérience suédoise relative à l'utilisation des registres comme source de données pour le recensement.

4. POSSIBILITÉ DE RÉALISER DES RECENSEMENTS À PARTIR DE REGISTRES DANS LES AUTRES PAYS

Les deux principaux facteurs qui ont poussé les pays scandinaves à réaliser leurs recensements à partir de registres, soit la nécessité de réduire les coûts et d'alléger le fardeau de réponse, ne sont pas pour autant négligés ailleurs. Ainsi, ils ont eu pour effet de freiner, et parfois de renverser, la tendance observée avant 1980 selon laquelle les questionnaires de recensement devenaient de plus en plus longs.

Un nouvel élément troublant, l'opposition du public, a perturbé le recensement dans deux pays. Aux Pays-Bas, le projet de réaliser un recensement en 1981 a été abandonné. En République fédérale d'Allemagne, le recensement prévu pour 1983 dû être reporté jusqu'en 1987 à cause des exigences plus strictes que la cour constitutionnelle a imposées en matière de confidentialité, et malgré cela tout le monde n'y a pas participé. Aucun pays n'est à l'abri de ce genre de contestation. Cependant, un recensement réalisé à partir de registres risque moins d'être saboté dans la mesure où il n'a pas besoin d'être complété par un questionnaire. C'est qu'un tel recensement ne crée pas une occasion (le jour du recensement) où tout le monde a un questionnaire à remplir et où les protestations d'une minorité peuvent s'étendre jusqu'à prendre la forme d'une opposition massive.

Si un recensement réalisé à partir de registres coûte tellement moins cher et réduit à la fois le fardeau de réponse et les risque de sabotage, pourquoi si peu de pays considèrent-ils qu'il s'agit d'un choix praticable? Pour trois raisons. Premièrement, dans certains domaines, particulièrement le domaine économique, les données administratives sont parfois de qualité inférieure aux données recueillies au moyen d'un questionnaire, tandis que dans d'autres domaines, il n'existe pas de données administratives. Les pays scandinaves sont conscients de ces problèmes, et c'est pourquoi certains utilisent encore un questionnaire et combinent les réponses ainsi recueillies avec les données tirées des registres (section 3.5).

Deuxièmement, un grand nombre de pays ne possèdent pas un système de données du genre de celui décrit à la section 2. Par exemple, certains pays comme la République fédérale d'Allemagne, la Grèce et l'Italie ont des registres de population locaux mais pas de registre central de population. Ou alors les registres de population ne sont pas à jour, et, dans certains pays comme l'Italie et l'Espagne, on compte même sur le dénombrement de la population effectué dans le cadre d'un recensement classique pour leur mise à jour. À part les pays scandinaves, il y a les pays du Benelux qui ont, ou auront probablement bientôt, l'infrastructure nécessaire à la tenue d'un recensement réalisé à partir de registres.

Le troisième obstacle à la réalisation d'un recensement à partir de registres découle du deuxième. Si les systèmes de données ont besoin d'être grandement améliorés, et particulièrement s'il faut étendre l'usage des numéros personnels et instaurer l'obligation de communiquer tout changement d'adresse, on peut s'attendre à l'opposition des politiciens et du public sous prétexte que cela constituerait une atteinte à la vie privée et risquerait d'entraîner une perte de liberté. On peut se demander également si le public accepterait de se plier à la discipline bureaucratique qu'exige un bon système de registres. En outre, même si l'infrastructure était mise en place, le couplage d'enregistrements aux fins du recensement ou à d'autres fins statistiques pourrait s'avérer une étape délicate. Ces questions sont importantes, mais elles débordent largement du domaine de la statistique. Elles concernent plutôt la politique et l'administration. Nous allons à présent les examiner par rapport à l'expérience du Royaume-Uni.

5. LES SYSTÈMES DE REGISTRES AU ROYAUME-UNI

Pour les recensements décennaux du Royaume-Uni, on utilise les méthodes classiques. Le recensement de 1981 a probablement été le recensement le plus réussi depuis la Deuxième Guerre mondiale, réussite à laquelle ont contribué l'utilisation d'un questionnaire abrégé et l'omission d'une question controversée sur l'origine ethnique. Trois facteurs se conjuguent donc pour éloigner la possibilité d'un recensement réalisé à partir de registres: la réussite du recensement de 1981, les doutes qui règnent au sujet de la gamme de données qu'on pourrait tirer des dossiers administratifs et de la qualité de ces données et enfin l'absence d'un registre de population permettant de coordonner les sytèmes de dossiers.

Pour leur part, les statisticiens sont conscients des avantages que présentent les registres de population, tant sur le plan administratif que statistique. Les deux initiatives prises à cet égard au cours des soixante-dix dernières années, initiatives qui ont échoué l'une et l'autre, sont décrites dans les sections 5.1 -5.4. Dans le cadre d'une réforme controversée des taxes locales, le gouvernement, bien qu'opposé à l'idée d'un registre central de population, est en train d'introduire des registres locaux de population dont les utilisations seront limitées (section 5.5).

5.1 L'inscription nationale pendant les deux guerres mondiales: le comité de l'inscription de 1918

En Angleterre, la réflexion sur les registres de population remonte à la Première Guerre mondiale, c'est-à-dire à plus de soixante-dix ans. La National Registration Act de 1915 (loi sur l'inscription nationale) obligeait chaque adulte à avoir sur lui un certificat d'inscription national et à signaler aux autorités tout changement d'adresse. C'est ce qui a amené Sir Bernard Mallet, directeur de l'état civil, à envisager l'établissement d'un système permanent qu'il a décrit dans son discours présidentiel lors de la rencontre de la Royal Statistical Society du mois de novembre 1916. Il savait cependant qu'on risquait de lui reprocher de vouloir prussianiser les institutions anglaises.

Les arguments mis de l'avant par Sir Bernard Mallet ont été développés dans le rapport du comité qu'il a présidé et qui avait été créé par le gouvernement en 1918. De nombreuses années plus tard, Sir Mallet en a présenté les conclusions dans le discours présidentiel qu'il a prononcé devant la Eugenics Society (Mallet 1929). Ce qu'il a dit alors demeure vrai aujourd'hui:

> «Nous avons trouvé qu'il existe, en Angleterre, un nombre très considérable de registres utilisés à diverses fins particulières, dont la tenue revient très cher et qui portent dans certains cas sur de grands segments de la population. Ces registres ont été constitués en vertu de différentes lois et ils sont tenus par diverses autorités, dans une variété de régions, dans des buts indépendants les uns des autres, sans qu'on ait rien prévu qui permette d'en coordonner le contenu.» (Cette citation et les autres qui apparaissent dans le présent article sont traduites de l'anglais).

Le comité proposait la tenue, au niveau local, de registres permanents de la population, d'où seraient tirés les renseignements servant à l'établissement des cartes d'identité. Un registre central sous forme d'index aurait permis faire le lien entre les registres locaux et de veiller à éviter les chevauchements et à supprimer les inscriptions inutiles. Un tel système aurait aussi permis de coordonner la tenue des registres remplissant une fonction spéciale comme les listes électorales, les registres de la fréquentation scolaire, le recensement décennal ainsi que les registres des naissances, des mariages et des décès. Il est intéressant de noter que le comité proposait, il y a près de soixante-dix ans de cela, que le recensement de la population soit rattaché au registre de population.

Dans le discours qu'il a prononcé en 1929, Sir Bernard Mallet a posé les principes que tout bon système devrait respecter: premièrement, chaque individu devrait être identifié correctement afin qu'on puisse (a) le rendre responsable des obligations qu'il a envers la collectivité et (b) lui garantir ses droits en tant que citoyen, que ceux-ci prennent la forme de privilèges qu'il peut exercer ou d'avantages dont il peut bénéficier; deuxièmement, les registres devraient permettre d'obtenir des renseignements statistiques et en particulier des chiffres courants sur la population des petites régions. L'analyse faite par Sir Mallet et les propositions qui en ont découlé constitueraient encore aujourd'hui une solution valable à la situation dans laquelle le Royaume-Uni se trouve aujourd'hui, quoique certains aspects ne seraient pas acceptables de nos jours. Notamment:

> «Les nombreux registres et enquêtes officielles qui actuellement n'ont aucun lien entre eux devraient être réunis en un seul système de données permettant d'établir, pour chaque individu, un *dossier* contenant les renseignements que l'État veut posséder à son sujet». (Mallet 1929).

Au grand regret de Sir Bernard Mallet, les recommandations contenues dans le rapport de son comité n'ont pas été suivies et, lorsque les lois du temps de guerre ont été suspendues, on a cessé de tenir un registre national jusqu'à ce que la Seconde Guerre mondiale éclate.

Pendant la Seconde Guerre mondiale et les quelques années qui ont suivi, un système intégral d'inscription de la population a été en vigueur en Angleterre. On a créé un registre national dont on s'est servi pour délivrer à chaque personne une carte d'identité portant son numéro d'identité et son adresse. Les registres locaux étaient coordonnés au moyen d'un registre central indiquant, pour chaque personne inscrite, son nom, sa date de naissance, son numéro d'identité et le code correspondant à la région où elle habitait. Les changements d'adresse devaient être signalés au service des registres locaux. Le registre national a survécu jusqu'en 1952 où, emporté par la vague de libéralisme qui se propageait depuis la fin de la guerre, on a abandonné les cartes d'identité et l'obligation de communiquer les changements d'adresse.

5.2 Le registre central du service de santé national

Le registre central créé en 1939 pendant la période d'inscription nationale a été conservé après 1952, mais il joue depuis un rôle plus limité dans le cadre de l'administration du NHS (National Health Service/service de santé national). Rebaptisé NHSCR (National Health Service Central Register/registre central du service de santé national), il comprend à présent tous les résidents de l'Angleterre à l'exception des 1 ou 2 % qui sont nés à l'étranger et qui n'ont jamais figuré sur la liste des patients d'un médecin travaillant pour le NHS. Cependant, le NHSCR ne remplit pas les mêmes fonctions que les registres centraux de population qu'on trouve dans les pays du nord de l'Europe parce qu'il ne sert pas de point de référence par rapport auquel les autres organismes peuvent vérifier l'identité des personnes. Les autres organismes ne peuvent pas non plus reprendre les numéros de référence personnels du NHSCR et les utiliser pour leurs dossiers. En fait, les numéros d'identité inscrits dans le NHSCR servent uniquement aux fins du service de santé national. Il n'est pas possible d'étendre l'utilisation du registre pour les raisons suivantes:

1) Une forte proportion des données destinées au NHSCR ne sont pas assorties du numéro d'identification personnel. Du fait que le nom et la date de naissance peuvent difficilement servir d'identificateur à eux seuls, certaines données ne peuvent pas être intégrées aux dossiers existants du NHSCR. C'est notamment ce qui arrive avec 1 à 2 % des avis de décès. C'est en grande partie pour cette raison et parce qu'on arrive pas à éliminer tous les immigrants du registre que le nombre de personnes inscrites dans le registre est supérieur à ce qu'il devrait être. Ces cas, dont la proportion est estimée actuellement à environ 5%, devraient bientôt être moins nombreux, lorsque le registre sera informatisé.
2) Les adresses figurent au complet dans les registres locaux et sont représentées par un code régional dans le NHSCR. Cependant, dans la plupart des cas, les changements d'adresse ne sont effectués que lorsqu'un personne s'inscrit auprès d'un nouveau médecin, ce qui peut survenir des années après qu'elle a déménagé.

5.3 L'éventail des registres au Royaume-Uni

Comme dans tout autre pays industrialisé, les autorités du Royaume-Uni tiennent une vaste gamme de registres contenant des renseignements personnels. Les principaux registres concernent les actes d'état civil (naissances, décès, mariages et divorces), l'immigration et la naturalisation, le service de santé national, la sécurité sociale (tant cotisants que bénéficiaires, comme les chômeurs, les retraités et les enfants), les impôts des particuliers, les passeports, les listes électorales, la possession d'une voiture et le permis de conduire. Mais ces registres sont tenus indépendamment les uns des autres par des organismes distincts qui ont chacun leur système d'attribution de numéro personnel. Il y a une exception, et c'est l'entente conclue dans le cadre du système de retenue à la source pour la collecte conjointe des impôts sur le revenu et des cotisations versées par les employés à la sécurité sociale. Un seul numéro personnel est utilisé, le numéro d'assurance sociale. À part ça, les systèmes de dossiers ne sont coordonnés d'aucune façon; le contenu des dossiers n'est pas uniformisé et il n'y a pas un numéro personnel qui est utilisé de façon générale. Les renseignements relatifs à l'identité d'une personne, habituellement le nom et la date de naissance, peuvent varier d'un registre à un autre et même à l'intérieur d'un même registre. Par conséquent, il arrive que les mêmes personnes figurent plus d'une fois dans les registres, et il n'est pas certain qu'on puisse combiner les renseignements que ces derniers contiennent à des fins statistiques. Si on pouvait le faire, ce serait très coûteux. Les renseignements concernant les adresses sont, quant à eux, encore moins cohérents. Enfin, il n'existe pas de mécanisme permettant de mettre à jour simultanément tous les dossiers visés par certains changements, notamment les changements d'adresse, le changement de nom après le mariage ou même les décès. Comme l'a si bien dit Sir John Boreham lorsqu'il dirigeait le GSS (Government Statistical Service): «les renseignements ne sont jamais réunis convenablement ... tout le système est plutôt boiteux» (Boreham 1985).

5.4 Étude réalisée dans les années 60

Le système actuel de registres indépendants ne peut pas être administré de façon efficace. Et du point de vue statistique, il souffre d'un double handicap: les adresses ne sont pas à jour et on ne peut pas apparier les dossiers. Le GSS s'est donc mis à la recherche d'une solution vers la fin des années 60. Il a étudié la possibilité de remplacer les divers types de numéros personnels par un seul numéro qui serait consigné dans le registre central, lequel contiendrait éventuellement la dernière adresse des personnes inscrites (Penrice et coll. 1968). Toutefois, les ministres ont décidé que ces idées étaient politiquement inacceptables, et ils ont mis fin à l'étude (House of Lords 1969).

5.5 Les registres pour la nouvelle charge foncière collective

Il semble qu'un des plus grands obstacles à la création d'un registre de population en Angleterre a été surmonté puisque maintenant on oblige les citoyens à déclarer tout

changement d'adresse. On ne créera pas pour autant de registre de population à proprement parler. Le gouvernement s'y oppose absolument.

La nouvelle obligation de déclarer tout changement d'adresse, qui constitue une dérogation de taille à la tradition britannique en temps de paix, découle de la décision du gouvernement de changer la façon dont les taxes locales sont perçues. Par le passé, le montant de la taxe locale imposée aux occupants d'une propriété était déterminé par la valeur locative de la propriété. Cette taxe va être remplacée par la CC (*Community Charge*/charge foncière collective), qui est une taxe uniforme que devra payer toute personne âgée de 18 ans et plus habitant un logement. Pour administrer la nouvelle taxe, il faudra tenir un registre local des adresses indiquant le nom des personnes âgées de 18 ans et plus qui y habitent. Le responsable des inscriptions pourra faire enquête et adresser des demandes de renseignements aux autorités locales, aux commissions du logement et au bureau des élections, mais c'est à l'individu qu'incombera la responsabilité de l'informer des changements à apporter au registre. La loi visant à introduire ce nouveau système a été adoptée en Écosse où elle est en vigueur depuis avril 1989, et sera en vigueur en Angleterre et au pays de Galle à compter d'avril 1990.

Cependant, les registres de la CC seront des instruments primitifs comparativement aux registres de population des pays scandinaves et des pays du Benelux, pour les raisons suivantes:

1) Les registres de la CC n'incluront pas tout le monde; en seront exclus notamment les moins de 18 ans et les résidents d'une pension ou d'un établissement spécialisé.

2) Les registres (où seront consignés le nom, l'adresse et, en Écosse, la date de naissance des individus) seront tenus localement et la marche à suivre à leur égard ne sera pas pleinement uniformisée. Ainsi, il n'y aura pas de registre central qui imposerait une même façon de décrire l'identité de chaque personne inscrite et assurerait la coordination des registres locaux (afin de faciliter les transferts d'une autorité compétente à une autre, par exemple).

3) Bien que la loi ne prévoie pas explicitement l'utilisation d'un numéro de référence personnel dans les registres, il a été recommandé dans un rapport que les autorités locales écossaises créent un nouveau numéro, et un algorithme pouvant servir à l'établissement de ce numéro au moyen du nom et de la date de naissance a été proposé (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy 1987).Mais la recommandation n'a pas été exécutée.

4) La loi précise qui peut avoir accès à quelles parties du registre. À part les autorités locales qui y auront accès pour pouvoir administrer la CC, un particulier pourra examiner les renseignements qui le concernent, le public pourra examiner les listes d'adresses et le nom des personnes correspondant à ces adresses («pas en vue de s'assurer si une personne habite bien à une certaine adresse») et le directeur général des élections aura accès aux registres pour les besoins liés à ses fonctions. Personne d'autre n'y aura accès.

Le rejet par le gouvernement d'un registre de population qui permettrait de coordonner les dossiers administratifs est justifiée dans le livre vert sur le projet de CC (Her Majesty's Government 1986). Les auteurs de ce document citent le cas de pays qui «ont fusionné leur divers registres et s'en servent centralement à plusieurs fins administratives différentes». Ils ajoutent: «La tradition britannique est différente. Les registres sont tenus séparément à des fins différentes par les organismes qui en ont besoin dans un but particulier ... Il n'y aura pas de registre national.» La comparaison qui est faite entre la pratique observée dans les autres pays et celle proposée pour le Royaume-Uni est fautive, car, dans les autres pays, les organismes tiennent des registres *distincts* mais s'adressent au service chargé du registre central pour identifier la personne à laquelle ils ont affaire. À mon avis, la déclaration «il n'y aura pas de registre national» découle d'un axiome politique et non d'une analyse rationnelle.

La création des registres de la CC représente peut-être une occasion manquée de constituer un registre de population efficace. Mais en fait, le projet de CC n'est pas le prétexte idéal pour cela. En effet, pour être efficace, le registre de population doit servir à plusieurs fins, et plus il y en a, mieux c'est. Il ne devrait pas avoir une seule fonction, surtout lorsque celle-ci est de permettre de prélever une taxe que beaucoup trouvent lourde et à laquelle un grand nombre de gens chercheront à se dérober. De plus, la CC est une mesure politique controversée parce qu'elle n'a pas le même effet sur les divers segments de la société: elle entraînera de façon générale un transfert des ressources des pauvres aux riches.

Il y a donc plusieurs raisons de mettre en doute l'efficacité opérationnelle des registres qui doivent être créés dans le cadre du projet de CC: le but unique et controversé des registres; le fait que toute la population n'y sera pas représentée (l'omission de certains groupes); l'absence de registre central permettant de coordonner les registres locaux; et enfin, le fait que ce sont le nom et (en Écosse) la date de naissance qui serviront d'identificateur, plutôt qu'un numéro personnel permanent. Les autorités locales ont exprimé leurs réserves à l'égard de ce projet en décrivant les problèmes auxquels elles devront faire face au moment de constituer les registres (Rating and Valuation Association 1987). Il semble bien que le gouvernement se soit engagé à introduire une nouvelle loi fiscale sans avoir pensé à tous les aspects pratiques de son application.

Il y a un autre aspect du projet de CC qui est inquiétant, et c'est l'effet qu'il aura sur la réaction du public au recensement de la population de 1991. Parmi ceux qui voudront se dérober à la CC, un bon nombre essaieront aussi de se soustraire au recensement, malgré les efforts que feront les responsables de ce dernier pour les convaincre que les données recueillies ne seront pas communiquées à d'autres organismes. Par contre, si le questionnaire dit de façon trop explicite: «LES RENSEIGNEMENTS QUE VOUS DÉCLAREREZ NE SERONT PAS COMMUNIQUÉS AUX ORGANISMES CHARGÉS D'ADMINISTRER LES IMPÔTS, LA SÉCURITÉ SOCIALE, LES CHARGES COLLECTIVES, ...», les responsables du recensement ne risquent-ils pas de donner l'impression qu'ils ne condamnent pas, ou même qu'ils encouragent, l'évasion et la fraude?

5.6 La situation au Royaume-Uni

Indépendamment de la CC, le climat actuel au Royaume-Uni est plutôt hostile à l'idée d'un registre de population. Mais on peut mentionner deux aspects positifs. Premièrement, la *Data Protection Act de 1984* (loi sur la protection de la confidentialité des données) a introduit des mesures de protection touchant les renseignements personnels stockés dans les ordinateurs qui sont semblables à celles prévues par la Convention de 1981 du Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe 1981). En fait, le principal but visé par le gouvernement lorsqu'il a adopté la loi de 1984 était un but commercial: il s'agissait de montrer aux autres pays susceptibles d'envoyer leurs données au Royaume-Uni pour les faire traiter que ces données y seraient en sécurité. La protection de la vie privée était un but secondaire. Deuxièmement, le GSS, qui serait chargé de voir à certains aspects du fonctionnement des registres de population, a toujours été irréprochable en ce qui a trait à la protection de la confidentialité des données; il a d'ailleurs publié un code de conduite à ce sujet (Government Statistical Service 1984). Le fait que le GSS soit décentralisé a également contribué à établir la réputation d'intégrité que cet organisme s'est méritée, l'échange de données, même à des fins statistiques, étant empêché par des obstacles tant juridiques qu'administratifs. Il faudrait d'ailleurs retirer ces obstacles pour bénéficier des retombées statistiques qu'un registre de population pourrait avoir.

Pour ce qui est des aspects négatifs, la dépendance du GSS à l'égard du gouvernement central contraste avec l'autonomie relative dont jouissent notamment les organismes statistiques du Danemark et des Pays-Bas. Cette dépendance pourrait ébranler la confiance que le public accorde au GSS relativement au traitement des données. L'impression que peut donner le GSS d'être la marionnette du gouvernement central a été renforcée par les conclusions du rapport Rayner au début des années 80. À la suite de ce rapport, on a demandé au GSS d'accorder plus d'importance aux besoins du gouvernement central, et ce aux dépens des autorités locales, des entreprises, du milieu universitaire et du grand public.

Au Royaume-Uni, le principal obstacle à l'instauration d'un registre de population est la résistance traditionnelle du public à toute mesure gouvernementale perçue comme étant autoritaire ou bureaucratique. On peut s'attendre que le lobby de la protection de la vie privée mène l'opposition contre toute nouvelle obligation, pour le public, de déclarer des renseignements, tout ajout au nombre de données à caractère personnel que détient déjà l'État et tout projet de couplage de données. L'opposition ne tient pas compte des coûts et des injustices qu'entraîne la gestion inefficace des données. Elle ne tient pas compte non plus des freins que les lois sur la protection de la confidentialité des données et la liberté de l'information peuvent mettre, si elles sont appliquées, à la mauvaise utilisation des données à caractère personnel, ou alors elle sous-estime ces freins. La perception que le public a du gouvernement en place a renforcé ces dernières années les craintes qu'il éprouve à l'idée de fournir davantage de renseignements personnels à l'État: le gouvernement britannique est perçu comme ayant l'obsession du secret et comme cherchant à garder tout le pouvoir entre ses mains. Ainsi, non seulement n'y a-t-il pas de loi sur la liberté de l'information au Royaume-Uni, mais en plus tous les renseignements concernant l'État ont en principe été protégés par une loi d'application générale, la *Official Secrets Act de 1911* (loi sur les secrets officiels). Peter Hennessy, rédacteur de *Contemporary Record* affirme que les gouvernements britanniques ont, de tous les gouvernements occidentaux, adopté les mesures les plus rigoureuses pour protéger le secret des dossiers administratifs (Hennessy 1987). D'ailleurs, à cause d'événements récents, la nécessité pour les services secrets de justifier leurs actions a fait l'objet de discussions visant à mieux définir cette responsabilité. S'exprimant sur l'ensemble des activités gouvernementales, William Plowden, directeur général du Royal Institute of Public Administration, a dit qu'un gouvernement britannique contemporain, appuyé par une bonne majorité à la Chambre des communes, peu menacé par des commissions parlementaires qui aboient mais ne mordent pas, solidement protégé par la loi sur les secrets officiels, est, de tous les pouvoirs exécutifs des pays industrialisés, un de ceux qui sont le moins tenus de rendre compte de leurs décisions (Plowden 1987).

Le public se méfie donc de tout nouveau projet visant à créer un registre de population. Et, ainsi que nous l'avons vu, le gouvernement actuel a exprimé son opposition à l'idée d'un registre complet : comme celui des États-Unis, il a montré qu'il était décidé à lutter contre toute forme d'ingérence de l'État dans la vie des citoyens. Un de ses principaux objectifs est de réduire la taille et l'influence du secteur public, et il accorde parfois plus d'importance à ce principe qu'à celui de la rentabilité. On voit donc que les préoccupations du public relativement à la protection de la vie privée, l'idéologie politique et le manque de ressources sont trois facteurs qui se conjuguent pour empêcher la création d'un registre complet, lequel permettrait pourtant de réaliser des économies considérables et de rendre la société plus équitable. À vrai dire, les faits concernant ces questions n'ont pas été présentés de façon équilibrée, et il n'y a pas eu de débat public à ce sujet, depuis une cinquantaine d'années.

6. L'INITIATIVE AUSTRALIENNE: LES CARTES D'IDENTITÉ

Je ne connais pas bien le tempérament australien ni la situation politique dans ce pays, mais je suppose que l'opposition à un gouvernement bureaucratique est aussi forte là-bas qu'au Royaume-Uni. Malgré cela, le gouvernement australien a présenté un projet de loi visant la délivrance d'une carte d'identité à tous les citoyens, l'AC (Australia Card/carte australienne). Les raisons sont purement administratives: il s'agit de réduire l'évasion fiscale, la fraude en matière de la sécurité sociale et l'immigration illégale. La carte australienne porterait le nom, la photo, la signature et le numéro (numéro de référence personnel propre à cette carte d'identité de chaque personne), mais non son adresse. La carte australienne serait rattachée à un registre qui contiendrait les adresses et les dates de naissance, et auquel n'auraient accès que certains ministères ou services publics.

L'*Australia Card Bill de 1986* (projet de loi concernant la carte australienne) a été approuvé par la Chambre des députés mais non par le Sénat, dont le parti au pouvoir ne détient pas la majorité des sièges. Apparemment, c'est en partie à cause de ce rejet que l'élection de 1987 a eu lieu. Après la victoire du parti au pouvoir, le Parlement devait être saisi du projet de loi de nouveau, mais, celui-ci a été retiré à cause d'une sérieuse imperfection légale. Je pense qu'il est quand même utile de décrire ici les dispositions qu'il contenait.

Le registre de l'AC serait un registre central de population. Cependant, il serait moins complet que ceux des pays scandinaves pour deux raisons principales:

1) En vertu du projet de loi, les citoyens ne seraient pas obligés de signaler leurs changements d'adresse aux responsables du registre. Si j'ai bien compris, on espérait que la plupart des changements d'adresse seraient communiqués à au moins un des organismes publics liés au projet, lequel en ferait part au service chargé de la mise à jour du registre de l'AC.
2) Le projet de carte australienne ne serait pas aussi polyvalent que plusieurs des registres de population européens. À cause des inquiétudes du public relativement à la protection de la confidentialité des renseignements personnels et au couplage incontrôlé des données, seuls les organismes publics qui s'occupent des impôts, de la sécurité sociale et de l'assurance-maladie auraient accès au registre de l'AC, et encore, uniquement pour vérifier les identités.

Le projet de loi précisait dans quelles situations on pouvait demander à quelqu'un de montrer sa carte; ce serait notamment à l'occasion d'un large éventail d'opérations financières et au moment de commencer un nouvel emploi, de se faire soigner à l'hôpital et de demander des prestations ou des services offerts par l'assurance-maladie ou la sécurité sociale. Il serait illégal de demander à quelqu'un de montrer sa carte dans d'autres circonstances.

Comme mesure supplémentaire de protection des renseignements personnels, le projet de loi prévoyait la création d'un organisme chargé de la protection de la confidentialité des données. Toutefois, le gouvernement est d'avis qu'il faut trouver le juste milieu entre la protection de la vie privée et les pertes que la fraude fiscale fait subir à l'État. Il estime que le projet d'AC coûterait $0.8 milliard en dix ans, mais que cette dépense serait plusieurs fois compensée par les montants de $4.1 milliards et de $1.4 milliards que le fisc et la sécurité sociale pourraient récupérer respectivement, permettant à l'État de réaliser pendant cette période des économies nettes de l'ordre de $4.7 milliards (Australian House of Representatives 1986).

Les remarques formulées par le ministre de la Santé au Parlement sont révélatrices des buts poursuivis par les ministres et de l'engagement politique sans équivoque pris par le gouvernement:

> «Je tiens à saisir le Parlement aujourd'hui ... d'une réforme qui s'est longuement faite attendre et qui vise à apporter justice et équité à tous les Australiens.»
>
> «Il ne fait aucun doute que la carte australienne permettra de contrôler la fraude fiscale; il ne fait aucun doute qu'elle contribuera à préserver l'intégrité de notre régime de sécurité sociale; il ne fait aucun doute qu'elle s'avérera une arme efficace contre l'immigration illégale; il ne fait aucun doute qu'en permettant de remonter la piste empruntée par l'argent, elle sera un instrument précieux de lutte contre la criminalité des entreprises et le crime organisé.»
>
> «Il faut protéger les citoyens contre l'intrusion du gouvernement dans leur vie privée, c'est un principe absolu. Mais il faut également protéger les citoyens contre ceux qui se cachent cyniquement derrière le droit à la confidentialité des renseignements personnels pour assumer une fausse identité et frauder la collectivité.»
>
> «Notre pays établira un système d'identification avant la fin du siècle, c'est inévitable.»

Bien que le projet de loi concernant la carte australienne ait été retiré, ce n'est pas encore la fin de cette histoire, car le gouvernement continue à chercher d'autres moyens qui lui permettront de supprimer toute possibilité de fraude à l'impôt et à la sécurité sociale.

6.1 Cartes d'identité

Le projet australien met principalement l'accent sur la carte d'identité comme moyen de vérifier l'identité des gens et non sur le registre ou sur le numéro personnel. Dans certains pays d'Europe, la délivrance d'une carte d'identité est liée à la tenue d'un registre de population, le système en place en Belgique étant l'un des plus perfectionnés. Il est évident que la carte d'identité constitue une mesure supplémentaire de sécurité en autant qu'elle n'est ni contrefaite ni volée. Dans certains pays, comme la France, il n'y a aucun lien entre la carte d'identité et le registre de population.

Dans les pays où l'on n'a jamais utilisé de cartes d'identité en temps de paix, celles-ci sont perçues comme un symbole des régimes autoritaires et comme une atteinte aux libertés civiques. Voilà peut-être une des raisons pour lesquelles le projet australien a suscité une telle opposition de la part du public. Cependant, on peut profiter d'une bonne partie des avantages des registres de population sans avoir recours aux cartes d'identité à condition que les citoyens connaissent leur numéro personnel et le donnent aux autorités lorsqu'ils ont affaire à elles. C'est ce qui se passe au Danemark et en Suède où les cartes d'identité n'existent pas mais où les registres de population sont malgré tout efficaces tant du point de vue administratif que statistique.

Un pays comme le Royaume-Uni ne devrait pas avoir peur de remédier au manque de cohérence de ses dossiers administratifs sous prétexte qu'une critique mal informée confonde le remède nécessaire, en l'occurrence la création d'un registre de population, avec son complément qui, lui, est facultatif, soit les cartes d'identité.

7. CONCLUSION

La création d'un registre de population contenant des adresses à jour et des numéros de référence personnels qu'on retrouverait dans les fichiers administratifs reviendrait tout juste à mettre de l'ordre dans un système boiteux, car même dans le plus boiteux des systèmes, il faut bien que le citoyen s'identifie et informe les autorités compétentes de ses changements d'adresse. Il y a malgré tout des gens que l'idée d'un registre de population inquiète parce qu'ils y voient une menace à la liberté et à la vie privée et parce qu'ils craignent qu'un gouvernement autoritaire ou tyrannique n'abuse du pouvoir accru dont l'État pourrait ainsi disposer. Pourtant il existe des antidotes auxquels il faudrait avoir recours, notamment des règles efficaces permettant de protéger la confidentialité des données et des lois sur la liberté de l'information.

En revanche, un système de dossiers bien coordonné aurait des avantages politiques qu'on a trop tendance à oublier. Placés par ordre d'importance, les deux premiers seraient, à mon avis:

1) Un frein à la fraude, au crime et à l'immigration illégale.
2) Une société plus juste dont les devoirs seraient mieux partagés et dont les privilèges iraient uniquement à ceux qui y ont droit. Autrement dit, la liberté ne devrait pas signifier le loisir de frauder le reste de la collectivité.

Plus loin, j'ajouterais:

3) Les économies financières que l'État pourrait réaliser. Si les dossiers étaient plus précis, les frais administratifs seraient inférieurs, il serait possible de prélever davantage de taxes et le montant des prestations versées à tort serait réduit, comme le montrent les chiffres australiens (Section 6).
4) Le gouvernement aurait plus de choix quand aux moyens à sa disposition pour mettre en oeuvre ses politiques. Si, par exemple, il existait déjà un registre de population au Royaume-Uni, le gouvernement n'aurait pas à en créer un *spécial* pour son projet de charge collective et il pourrait surveiller l'entrée des immigrants en ajoutant aux contrôles exercés aux aéroports et aux ports de mer un contrôle à partir de l'adresse du domicile.

5) Il y aurait d'autres avantages découlant d'une meilleure vérification des identités. L'ancien registraire général citait comme exemple la possibilité de mieux s'assurer si deux personnes ont le droit de se marier. Le nombre de numéros de référence à donner serait inférieur, et peut-être aussi le nombre de cartes en plastique à avoir sur soi.

6) Les statistiques seraient meilleures, mais, à cet égard, je donnerai des précisions plus loin.

Il y a plusieurs réponses à donner aux personnes qui pensent tout de suite Grand Frère et état policier lorsqu'on leur parle de registres de population, et les arguments que je viens d'énumérer en sont une. En fait, ces personnes n'auraient peut-être pas tort s'il n'existait aucune mesure de protection et si les registres tombaient effectivement dans de mauvaises mains. Mais ces registres peuvent aussi représenter la voie privilégiée vers une société plus équitable. La question qui se pose est la suivante: quel genre de société voulons-nous? Une société qui encourage la fraude, l'évasion fiscale et le crime, ou du moins ferme les yeux sur ces délits? Les ministres australiens ont donné comme exemple un homme qui a été reconnu coupable d'avoir touché, tous les quinze jours, plus de cinquante chèques d'assurance-chômage (Australian House of Representatives 1986). Au Royaume-Uni, en 1987, un avocat, membre du Parlement, a été condammé à la prison parce qu'il avait enfreint les règlements en souscrivant plusieurs fois à des actions, changeant chaque fois de nom, d'adresse et de compte en banque; l'argument invoqué par la défense était qu'il s'agissait d'une pratique courante.

Une autre façon de répondre à l'accusation de totalitarisme consiste à regarder l'utilisation qui est faite des registres de population dans les autres pays. Dans le tableau 1, quinze pays, soit tous les pays de l'Europe occidentale à l'exception de l'Autriche et de la Suisse, sont répartis en quatre groupes selon le genre de système de registres qu'ils emploient. Les six pays du groupe A possèdent le système le plus efficace: leurs dossiers administratifs sont coordonnés au moyen de registres de population. Les quatre pays du groupe B sont dans une situation intermédiaire. Dans les trois pays du groupe C, il existe des registres de population uniquement au niveau local et leur qualité n'est pas toujours bonne. Enfin, l'Irlande et le Royaume-Uni, soit le groupe D, viennent en dernier, avec le système le moins perfectionné. Si le Royaume-Uni choisissait une ligne de conduite rationnelle et réaliste et adoptait le système en vigueur dans le groupe A, il ne se trouverait pas en compagnie de pays totalitaires.

Je dois à présent nuancer ce que j'ai dit au point 6 lorsque j'ai indiqué que les statistiques sont meilleures quant on met en place un système de registres bien coordonnés. La conséquence *directe* d'une telle action est certainement la production de meilleures statistiques, notamment la production de statistiques régionales fiables à intervalles réguliers. Mais si, comme conséquence *indirecte*, les pressions visant à remplacer le recensement classique par un recensement réalisé entièrement à partir de registres se mettent à augmenter de façon irrésistible, les avantages sont alors accompagnés d'inconvénients. À la diminution des coûts, du fardeau de réponse imposé au public et des risques de sabotage s'oppose la détérioration possible de la portée et de la qualité des résultats de recensement, notamment dans le domaine économique et dans celui du logement. Il y a alors le danger que les dossiers administratifs rendent de moins en moins bien la complexité et l'évolution des modes de vie actuels, c'est-à-dire ce qu'un recensement classique essaye de mettre en évidence, par exemple l'augmentation du travail à temps partiel et du travail autonome, la croissance du nombre de résidences secondaires et le relâchement des liens familiaux et des liens à l'intérieur des ménages. C'est là que l'expérience des pays scandinaves (section 3) se révèle utile.

Les statisticiens ne sous-estimeront probablement pas l'utilité d'avoir de meilleures statistiques. Cependant, les considérations d'ordre politique et administratif ont plus de poids dans le débat qui entoure les registres de population. Ce sont donc les décideurs, les politiciens et le public qui doivent participer à ce débat. Au Royaume Uni, celui-ci devrait porter sur le bien-fondé, voire la faisabilité, d'un registre de population qui remplirait une seule fonction, en l'occurrence le prélèvement de la CC, et qui serait totalement indépendant des autres registres existants, par opposition à un registre de population polyvalent qui, par définition, présenterait de nombreux avantages.

Tableau 1

Caractéristiques des registres de population utilisés dans 15 pays[1]

	Registres locaux de population	Registre central de population permettant de coordonner les dossiers administratifs	Numéros de référence personnels
A. Système complet de registres de population			
Belgique	x	x	x
Danemark	x	x	x
Finlande	x	x	x
Luxembourg	x	x	x
Norvège	x	x	x
Suède	x	x	x
B. Groupe intermédiaire			
France	.	x	x
Pays-Bas	x	.	x
Portugal	.	x	x
Espagne	x	x	x
C. Registres locaux de population seulement			
Rép. fédérale d'Allemagne	x	.	.
Grèce	x	.	.
Italie	x	.	.
D. Aucun registre de population			
Irelande	.	.	.
Royaume-Uni	.	.	.
Nombre de pays possédant cette caractéristique	11	8+	10

[1] Pour des détails, voir Redfern 1987.

Je crois néanmoins qu'il convient de soulever cette question auprès de statisticiens, et ce pour trois raisons. Premièrement, les statisticiens comprennent à la fois les problèmes techniques et les questions d'intérêt plus général, de sorte qu'ils peuvent indiquer la voie à suivre. Ainsi, au Royaume-Uni, les deux initiatives antérieures concernant les registres de population se sont situées dans un contexte dont la dimension statistique n'était pas exclue (section 5). Deuxièmement, il se peut qu'on donne aux organismes statistiques la responsabilité d'administrer le principal mécanisme de coordination, notamment le registre central de population; c'est le cas de L'INSEE en France et du SSB en Norvège. Troisièmement, les statisticiens gagneraient à disposer de données fiables.

J'espère que les statisticiens feront connaître leur opinion. La question des registres est pleinement d'actualité, particulièrement dans les pays aussi «sous-développés» à cet égard que le Royaume-Uni et l'Australie. Les statisticiens au service de l'État devraient réfléchir à ce commentaire sur l'éthique professionnelle formulé à l'intention du US Bureau of the Census; il a été écrit dans un contexte différent à l'occasion de la table ronde sur la méthodologie des recensements décennaux qui a lieu en 1984 (Citro et Cohen 1985), mais il est encore très pertinent:

> «Nous reconnaissons que le climat actuel n'est pas favorable à l'introduction de nouveaux programmes, mais nous pensons que les statisticiens ont la responsabilité de décrire les faits et de recommander les mesures qu'ils jugent raisonnables.»

REMERCIEMENTS

Pour tous les renseignements qui ont servi à la préparation de cette communication, je tiens à remercier les bureaux statistiques de l'Australie, de la Finlande et de la Norvège et, bien entendu, les pays ayant collaboré à l'étude que j'ai réalisée pour la CEE. Quant aux erreurs et lacunes, j'en assume l'entière responsabilité.

BIBLIOGRAPHIE

AUSTRALIAN HOUSE of REPRESENTATIVES (1986). The Honorable Neal Blewett MP, à la discussion en deuxième lecture sur l'Australian Card Bill, 1986.

BOREHAM, J. (1985). Cité dans How Whitehall plays the Numbers Game, *The Times*, Londres, le 30 juillet 1985.

CHARTERED INSTITUTE of PUBLIC FINANCE and ACCOUNTANCY (1987). Preparation of a specification of user requirements for the system of community charge in Scotland. CIPFA Services, Londres.

CITRO, C.F., et COHEN, M.L. (éds.) (1985). *The Bicentennial Census: New Directions for Methodology in 1990*. Washington, D.C.: National Academy Press.

CONSEIL de l'EUROPE (1981). Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatique des données à caractère personnel.

GOVERNMENT STATISTICAL SERVICE (1984). The Government Statistical Service code of practice on the handling of data obtained from statistical inquiries. Cmnd 9270, Her Majesty's Stationary Office.

HEINONEN, R., et LAIHONEN, A. (1987). Some new solutions and methods for census data production: Finnish experiences from the 1985 census. Communication présentée au séminaire de la CEE/CES sur les aspects informatisés des recensements de la population et du logement, Belgrade.

HELDAL, J., SWENSEN, A.R., et THOMSEN, I. (1987). Census Statistics through combined use of surveys and registers? *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 5, 43-51.

HENNESSY, P. (1987). Why journalists should breach the wall of political secrecy, *The Independent*, Londres, le 1er avril 1987.

HER MAJESTY'S GOVERNMENT (1986). Paying for local government. Cmnd 9714, Her Majesty's Stationery Office.

HOUSE OF LORDS (1969). The Lord Chancellor, Lord Gardiner, dans Hansard, le 3 décembre 1969.

JENSEN, P. (1983). Towards a register-based statistical system - some Danish experience. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 1, 341-365.

JOHANSSON, S. (1987). Statistics based on administrative records as a substitute or a valid alternative to a population census. Communication présentée à la rencontre de l'Institut international de la statitistique, Tokyo.

LAIHONEN, A., et MYRSKYLÄ, P. (1987). Use of registers and administrative records in population censuses in Finland. Communication présentée à la Conférence démographique européenne, Jyväskylä, Finlande.

MALLET, B. (1917). The organization of registration in its bearing on vital statistics. *Journal of the Royal Statistical Society*, Partie 1, 80, 1-24.

MALLET, B. (1929). Reform of vital statistics: outline of a system of national registration. *Eugenics Review*, 21, 87-94.

PENRICE, G., REDFERN, P., EVANS, D., WHITEHEAD, F.E., BISHOP, H.E., et RUDOE, W. (1968). Discussion of the Papers on social and medical statistics, *Journal of the Royal Statistical Society*, Sér. A, 131, 26-33.

PLOWDEN, W. (1987). The battles of ideology that ill serve the public. Dans *The Independent*, Londres, le 24 juin 1987.

RATING AND VALUATION ASSOCIATION (1987). Community charge, poll tax: the facts. Rating and Valuation Association, Londres.

REDFERN, P. (1987). A study of the future of the census of population: alternative approaches. Eurostat Theme 3 Series C, Bureau statistique des communautés européennes, Luxembourg.