



Recensement fédéral de la population 2010

Questions aux organisations et aux institutions intéressées / aux partis politiques

I CONTEXTE

Les producteurs de statistiques publiques ont le devoir d'utiliser autant que possible, pour produire leurs statistiques, les données administratives existantes, de façon à réduire à la fois le nombre d'enquêtes, la charge de travail imposée aux citoyens et les coûts de la statistique publique. Le recours aux registres administratifs implique toutefois que les caractères qui y figurent soient harmonisés. S'appuyant sur l'art. 65, al. 2, de la nouvelle Constitution fédérale, selon lequel la Confédération peut légiférer sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels afin de rationaliser la collecte des données, l'Office fédéral de la statistique (OFS) travaille depuis plusieurs années à la coordination et à l'harmonisation des registres. Une première étape a été franchie avec la création d'un Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) basé sur les données du recensement de l'an 2000. Avec le RegBL, et avec l'harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants, la Confédération et les cantons disposeront à moindres coûts de données facilement accessibles sur les personnes et les ménages (état et évolution de la population, structure des ménages), sur les conditions de logement de la population et sur l'état et l'évolution des bâtiments et des logements. A partir de 2010, ces données pourront en outre servir de base à la statistique annuelle de la population.

En octobre 2004, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de préparer pour fin 2006 un rapport d'ensemble contenant des propositions sur le programme d'enquête et sur la méthodologie du recensement de 2010. Lors de sa séance du 10 juin 2005, le Conseil fédéral a arrêté plusieurs décisions de principe sur l'harmonisation des registres, sur la création d'un numéro d'identification des personnes et sur la réalisation du recensement¹. Il a notamment décidé que ce dernier serait entièrement fondé sur les registres administratifs et que des enquêtes par échantillonnage seraient réalisées en complément, tous les ans ou tous les deux à quatre ans, entre 2010 et 2019. Il est nécessaire à cet effet de créer une loi fédérale sur l'harmonisation des registres, dont il existe déjà un projet sur lequel de larges milieux ont été consultés en 2003².

¹ Pour plus de détails, voir le document « Harmonisation des registres, numéro d'identification de personne et recensement de la population – Décisions du Conseil fédéral du 10 juin 2005 » (en annexe).

² Voir le document « Loi sur l'harmonisation des registres, Rapport sur les résultats de la procédure de consultation » (en annexe).

En prenant ses décisions du 10 juin 2005, le Conseil fédéral avait à l'esprit les trois questions suivantes :

- Faut-il harmoniser les registres relatifs à la population et les relier avec le Registre fédéral des bâtiments et des logements ?
- Faut-il introduire un numéro d'identification de personne permanent ?
- Quelle forme faut-il donner au recensement de la population en ce début du troisième millénaire ?

II DÉCISIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL

Le 10 juin 2005, le Conseil fédéral s'est prononcé clairement en faveur de l'harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants³. Voici ses décisions et ses considérations :

- 1) un message proposant une loi fédérale sur l'harmonisation des registres sera préparé le plus rapidement possible à l'intention des Chambres fédérales ;
- 2) le nouveau numéro d'assurance sociale sera le seul numéro d'identification des personnes commun aux administrations et aux registres ; des bases légales à ce sujet seront inscrites dans la loi sur l'AVS ;
- 3) l'utilisation du numéro d'assurance sociale ne peut pas être envisagée, faute de temps, pour le recensement 2010 ;
- 4) les projets « harmonisation des registres » et « nouveau numéro d'assurance sociale / introduction d'un numéro unique d'identification des personnes » seront poursuivis de manière séparée mais coordonnée ;
- 5) l'harmonisation des registres d'ici à 2010 est un objectif prioritaire ;
- 6) le recensement de 2010 sera entièrement fondé sur les registres (registres des habitants et RegBL) ;
- 7) les données qui ne figurent pas dans les registres seront collectées non dans le cadre du recensement mais par des enquêtes périodiques par échantillonnage avec questionnaire au cours des années 2010 à 2019 (ces enquêtes seront indépendantes du jour de référence du recensement) ; elles fourniront des résultats représentatifs au niveau des grandes régions et/ou des grands cantons ;
- 8) les cantons qui le souhaitent pourront, à leurs frais, transformer les enquêtes par échantillonnage en des enquêtes plus représentatives pour eux, éventuellement en des enquêtes exhaustives (densification de l'échantillon) ;
- 9) si l'harmonisation des registres (cf. point 5 ci-dessus) n'est pas entièrement terminée en 2010 (par exemple si elle n'est achevée que pour 80% de la population), il faudra soit différer le recensement de un à trois ans, soit réaliser une enquête exhaustive par questionnaire auprès des 20% restants de la population ;
- 10) les cantons seront consultés sur le mandat d'information et sur le financement du recensement, tel qu'il est prévu aux points 6 à 9 ci-dessus. Les résultats de cette consultation, ainsi que des propositions définitives sur le mandat d'information du recensement 2010 et sur le crédit d'engagement nécessaire, seront présentés au Conseil fédéral en 2006.

³ Pour plus de détails, voir le document « Harmonisation des registres, numéro d'identification de personne et recensement de la population – Décisions du Conseil fédéral du 10 juin 2005 » (en annexe).

Le prochain recensement, entièrement fondé sur les registres et complété par des enquêtes périodiques par échantillonnage de 2010 à 2019, sera beaucoup moins coûteux que le recensement de l'an 2000. De premières estimations provisoires indiquent que la réalisation du recensement de 2010 (sans les investissements pour l'harmonisation des registres) coûterait 50 millions de francs à la Confédération et 25 millions aux cantons et aux communes⁴. Mais ces coûts pourront varier sensiblement en fonction du mandat d'information qui reste à définir. La répartition traditionnelle des coûts – environ 2/3 à la charge de la Confédération, environ 1/3 à la charge des cantons/communes – sera maintenue, avec pour les cantons la possibilité d'étoffer à leurs frais les enquêtes par échantillonnage. Les investissements nécessaires à l'harmonisation des registres se répartiront également, comme il est d'usage, entre la Confédération, les cantons et les communes, selon leurs domaines de compétences respectifs. Les bénéfices de cette harmonisation, qui sont loin d'être négligeables pour les cantons et les communes, se feront sentir aux trois échelons politiques du pays⁵.

La consultation auprès des cantons s'est achevée à la fin du mois de septembre 2005. A première vue, il en ressort que les cantons sont d'accord sur le principe de l'harmonisation des registres – une condition sine qua non du recensement fondé sur les registres - et qu'ils sont même nombreux à soutenir ce projet. La réalisation d'enquêtes complémentaires par échantillonnage entre 2010 et 2019, en revanche, recueille peu de suffrages. Les cantons préféreraient un recensement 2010 fondé sur les registres et complété par un relevé exhaustif des caractères non disponibles dans ces derniers. S'ils ne s'opposent pas au principe du changement de système, pour autant que celui-ci soit bien planifié, les cantons estiment que le temps à disposition jusqu'à 2010 est insuffisant compte tenu de l'ampleur de la tâche.

Le Conseil fédéral est disposé à prendre en compte l'avis des cantons dans la mesure du possible ; il souligne toutefois que certains points importants d'ordre financier doivent encore être tirés au clair par rapport à la variante favorite des cantons. Les ressources requises pour la réalisation d'une enquête exhaustive avec harmonisation des registres dépassent de loin les moyens investis dans le recensement 2000, de même que ceux nécessaires à la nouvelle conception du recensement privilégiée par le Conseil fédéral, variante la plus avantageuse du point de vue économique (voir à ce propos le numéro ci-joint des Actualités OFS).

Le Conseil fédéral doit soumettre aux Chambres fédérales à la fin de 2006 un message qui concernera les résultats de la procédure de consultation, la forme que prendra concrètement le recensement de 2010, le mandat d'information, le crédit d'engagement nécessaire et, le cas échéant, les dispositions légales à réviser.

Compte tenu des décisions de principe prises par le Conseil fédéral le 10 juin 2005 et dans la perspective de l'élaboration du message, nous vous invitons à participer à la réforme du recensement et à la définition de son mandat d'information. Nous vous prions à cet effet de bien vouloir répondre aux questions ci-après.

⁴ Le recensement 2000 a coûté environ 108 millions de francs à la Confédération et env. 68 millions de francs aux cantons/communes.

⁵ L'utilisation du numéro d'assurance sociale comme identificateur de personne aura pour effet de réduire encore les coûts, et produira des avantages considérables sur les plans administratif et statistique.

III QUESTIONS

1. Harmonisation des registres des habitants et mandat d'information pour les caractères des registres

Le recensement de la population de l'an 2000 a marqué le début des travaux d'harmonisation au niveau suisse des registres cantonaux et communaux des habitants. En l'absence de législation contraignante, ces travaux se sont poursuivis jusqu'ici sur une base volontaire avec l'aide financière de la Confédération (le Parlement a débloqué à cet effet un crédit de 2,7 millions de francs en 1998). En 2001 et en 2002, les communes et les cantons intéressés (1700 communes et 2 cantons) ont reçu de l'OFS une série de données harmonisées leur permettant de standardiser les données de leurs registres. Par ailleurs, huit cantons ont d'ores et déjà relié leurs registres des personnes avec les registres communaux des habitants. Ces registres sont déjà harmonisés ou sont en passe de l'être.

L'Office fédéral de la statistique a réalisé au printemps 2005 une enquête auprès des communes pour évaluer l'avancement des travaux d'harmonisation. Deux nouveaux caractères sont indispensables à la réalisation du recensement 2010 dans sa nouvelle forme : l'identificateur fédéral de bâtiment (EGID) et l'identificateur fédéral de logement (EWID). Les résultats de l'enquête montrent qu'un tiers environ des communes ont déjà introduit l'EGID et l'actualisent ; ces communes représentent environ un tiers de la population suisse. Par ailleurs, un quart des communes environ, représentant un sixième de la population, ont introduit l'EWID dans leurs registres.

L'harmonisation est donc bien lancée et sa finalisation assurée avec l'élaboration des bases légales nécessaires. Selon la décision du Conseil fédéral du 10 juin, tous les caractères qui figurent dans les registres et qui ont fait l'objet du recensement de l'an 2000 (caractères énumérés dans la liste annexée) seront repris pour le recensement de 2010. Pour ce qui est du mandat d'information du recensement 2010 et de sa mise en œuvre, il reste à déterminer si l'harmonisation des registres pourra être menée à bien jusqu'en 2010. Il faut se demander, au cas où cela devrait s'avérer impossible, si les caractères en question pourraient être tirés ultérieurement des registres harmonisés, et si dans un tel cas le recensement pourrait être reporté d'un à trois ans. Le Conseil fédéral examine également la possibilité de saisir au moyen d'un relevé exhaustif les caractères des registres qui ne seront pas encore harmonisés en 2010. Les cantons ont pu se prononcer sur ces questions lors d'une première consultation. Nous invitons à présent les institutions représentant les intérêts des communes et/ou des administrations, entre autres, à donner à leur tour leur avis sur ces questions⁶:

Question 1 (harmonisation des registres)

- a. Est-il possible, du point de vue du calendrier, d'harmoniser les caractères de base des registres des habitants d'ici à 2010⁷ ?

⁶ Voir l'annexe 1 «Harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants - Résumé».

⁷ Lors du recensement de 2000, on a saisi les caractères b, e – h et j – p (voir l'annexe 1). Le caractère c (identificateur de bâtiment) sera désormais également nécessaire. Les caractères q – u n'ont pas été saisis

- b. Considérez-vous possible l'attribution, d'ici à 2010, d'un identificateur de bâtiment (EGID) et d'un identificateur de logement (EWID) à l'ensemble des personnes figurant dans les registres des habitants⁸ ?
- c. Etes-vous d'accord que le recensement soit reporté d'un à trois ans, le temps que l'harmonisation des registres soit menée à son terme ?

2. Mandat d'information

Même harmonisés, les registres ne fourniront pas d'informations sur tous les thèmes qui étaient couverts jusqu'ici par le recensement⁹. Parmi ceux-ci, on trouve notamment les questions relatives à la profession, au lieu de travail ou au nombre d'enfants (voir l'annexe 2 pour la liste de ces caractères). Conformément aux décisions du Conseil fédéral de juin 2005, ces informations seront récoltées à l'avenir au moyen d'enquêtes par échantillonnage, indépendamment du jour de référence du recensement. Ces enquêtes seront réalisées tous les ans, ou tous les deux à quatre ans, entre 2010 et 2019. Elles fourniront des données représentatives au niveau des grandes régions et/ou des grands cantons. Les cantons qui le souhaitent pourront, à leurs frais, réaliser ces enquêtes sur la base d'un échantillon plus grand ou les transformer en enquêtes exhaustives, afin d'obtenir des données au niveau des communes, voire des quartiers.

Pour des raisons financières, tous les thèmes ne pourront pas faire l'objet d'enquêtes annuelles. Il faudra donc faire des choix. Certaines enquêtes existantes, annuelles ou bisannuelles, pourront être facilement adaptées aux fins de produire des données sur certains thèmes.

Le thème de la vie active, par exemple, est couvert par l'enquête suisse sur la population active (ESPA). Il suffirait d'augmenter l'échantillon de cette enquête pour obtenir des résultats représentatifs au plan cantonal. Les modules thématiques actuels de l'ESPA (travail non rémunéré, formation continue, protection sociale, migrations) peuvent également être utilisés à cette fin. Ces modules thématiques vont être remaniés en 2006 et de nouveaux thèmes pourront éventuellement y être intégrés. D'autres possibilités se présentent grâce à l'accord bilatéral sur la statistique, qui entraînera vraisemblablement d'ici à 2009 la transformation de l'ESPA en une enquête dont la fréquence sera inférieure à un an. L'enquête sur les revenus et les conditions de vie (Survey on Income and Living Conditions, SILC), qui est aujourd'hui dans sa phase pilote, pourrait également être mise à contribution. Enfin, l'enquête sur la structure des salaires, qui a lieu tous les deux ans par voie de questionnaire auprès des entreprises, couvre également des thèmes qui pourraient intéresser les cantons.

lors du recensement 2000; ils présentent cependant une utilité pour la statistique démographique et le vote électronique.

⁸ Grâce à l'identificateur de logement (EWID), on peut identifier les personnes qui vivent dans un même logement, en tant que famille ou ménage. Cet identificateur permet aussi de décrire les conditions de logements des familles et des ménages dans leur ensemble ou pour des groupes de population particuliers.

⁹ Sur les thèmes qui ont fait l'objet du recensement 2000, voir l'annexe 2.

En ce qui concerne le mandat d'information du prochain recensement, nous vous prions de répondre aux questions suivantes :

Question 2.1

A votre avis, lesquels des thèmes énumérés à l'annexe 2 devraient être traités en priorité lors des relevés par échantillonnage ?

- a) mouvements pendulaires (lieu de travail, lieu de formation, moyen de transport, etc.)
- b) formation (niveau de formation et de qualification de la population)
- c) vie active (statut d'activité, profession apprise, profession exercée, situation professionnelle)
- d) religion
- e) langue (langue principale, langue pratiquée sur le lieu de travail ou de formation)
- f) logement (types de propriétaires, mode d'occupation des logements, loyers)
- g) familles et ménages (situation dans le ménage)
- h) autres :

Question 2.2

Quelle serait, pour chaque thème, la fréquence appropriée de ces enquêtes ?

- a) tous les ans
- b) tous les deux ans
- c) tous les quatre à cinq ans
- d) autre :

Question 2.3

Jusqu'à quel **niveau géographique** devrait-on disposer d'informations pour chaque thème ?

- a) cantons / grandes régions
- b) districts
- c) communes
- d) quartiers
- e) autre :

3. Recensement 2010 : organe de contact

Pour tout renseignement, veuillez vous adresser à M. Ernst Matti, chef de la division infrastructure statistique (tél. 032 713 66 45) ou à M. Markus Schwyn, chef de la section Population et recensement (tél. 032 713 67 02).

Nous vous remercions de votre précieuse collaboration.

Harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants

Résumé

Que faut-il entendre par harmonisation des registres ?

Des registres peuvent être considérés comme harmonisés s'ils remplissent les conditions suivantes :

- 1) Ils doivent porter sur les mêmes univers de référence, par exemple les personnes, les ménages, les bâtiments ou les logements.
- 2) Ces univers doivent pouvoir être reliés entre eux au moyen de clefs et d'identificateurs uniformes pour l'ensemble du pays. Les registres des habitants devraient comporter, outre le caractère « identificateur de bâtiment », le caractère « identificateur de logement » du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Cela permettrait de déterminer, pour chaque personne, le ménage auquel elle appartient (formation des ménages) et de vérifier la composition des ménages.
- 3) Les registres doivent être complets. Les registres de l'habitant doivent comprendre aussi bien les personnes établies dans la commune que les personnes titulaires d'une autorisation de séjour.
- 4) Les registres doivent utiliser, pour une liste donnée de caractères, les mêmes définitions, les mêmes nomenclatures, ainsi que des modalités et des codifications identiques (selon un catalogue de caractères élaboré par l'OFS – voir ci-dessous).
- 5) Ces caractères doivent être administrés dans tous les registres selon les mêmes règles de qualité et de mise à jour.

Catalogue des caractères

Un catalogue officiel des caractères qui doivent figurer dans les registres cantonaux et communaux des habitants est en cours d'élaboration. L'OFS y travaille en collaboration avec les milieux intéressés (autres services fédéraux concernés, association eCH, spécialistes des registres cantonaux et communaux des habitants, fabricants de logiciels). Les cantons et d'autres milieux ont déjà été consultés sur ce document en 2003.

Le catalogue comprendra les caractères suivants :

- a. identificateur fédéral de personne (nouveau numéro d'assurance sociale prévu à partir de 2008). Il ne serait guère réaliste de songer à utiliser déjà ce numéro pour le recensement de 2010. Le temps disponible ne sera pas suffisant. Mais le numéro d'assurance sociale devra par la suite être introduit dans les registres des habitants.
- b. numéro OFS de la commune et nom officiel de la commune ;
- c. identificateur de bâtiment selon le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) de l'OFS ;
- d. identificateur de logement selon le RegBL, indication du ménage dont la personne est membre et du type de ménage ;
- e. nom officiel de la personne et autres noms enregistrés à l'état civil ;
- f. totalité des prénoms cités dans l'ordre exact ;
- g. adresse et adresse postale, y compris le numéro postal d'acheminement et le lieu ;
- h. date de naissance et lieu de naissance ;
- i. lieux d'origine, si la personne est de nationalité suisse ;
- j. sexe ;
- k. état civil ;
- l. appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public ;
- m. nationalité ;
- n. type d'autorisation, si la personne est de nationalité étrangère ;
- o. établissement ou séjour dans la commune ;
- p. commune d'établissement ;
- q. en cas d'arrivée: date, commune ou Etat de provenance ;
- r. en cas de départ: date, commune ou Etat de destination ;
- s. en cas de déménagement dans la commune: date ;
- t. droit de vote (aux niveaux fédéral, cantonal et communal) ;
- u. date de décès.

Les caractères b, e - h et j - p étaient inclus dans le recensement de l'an 2000 et figuraient alors déjà dans les registres des habitants – mais sous une forme non harmonisée, pas toujours intégralement et pas dans toutes les communes.

Les caractères a, c et d sont nouveaux. Ils ne figuraient pas dans les registres des habitants en l'an 2000.

Il faudra fixer dans le mandat d'information du recensement lesquels de ces caractères seront pris en considération en 2010 (abstraction faite du caractère a, qui est sans importance pour le recensement de 2010 car il ne sera probablement pas prêt à cette date.)

Vue d'ensemble des caractères du recensement de la population

Caractères qui figureront à l'avenir dans les registres (y compris EGID et EWID)	
<p>Personnes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Numéro de la commune • Domicile (établissement/séjour) • Nationalité • Type d'autorisation de séjour • Date et lieu de naissance • Sexe • Etat civil • Appartenance à une communauté religieuse de droit public • Appartenance à un ménage 	<p>Bâtiments / Logements</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emplacement du bâtiment, géocodes • Type de bâtiment • Epoque de construction • Rénovations, transformations • Nombre d'étages • Chauffage (agent énergétique principal, sans les agents énergétiques supplémentaires) • Production d'eau chaude (sans distinction été/hiver) • Etage • Nombre de pièces • Surface • Cuisine
Caractères ne figurant pas dans les registres	
<ul style="list-style-type: none"> • Domicile il y a 5 ans • Date du dernier changement d'état civil • Mode d'acquisition de la nationalité suisse, seconde nationalité • Toutes les religions • Nombre d'enfants • Situation dans le ménage et type de ménage • Langue principale, langue usuelle • Formation en cours 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de formation atteint • Profession apprise, profession exercée • Vie active, statut • Situation professionnelle • Lieu de travail ou de formation • Temps et fréquence des déplacements jusqu'au lieu de travail • Moyen de transport • Type de propriétaire • Chauffage (agent énergétique principal et agents énergétiques supplémentaires) • Production d'eau chaude (avec distinction été/hiver) • Mode d'occupation du logement • Loyer