

06.093

**Message
concernant la révision totale de la loi sur le recensement
fédéral de la population**

du 29 novembre 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de révision totale de la loi sur le recensement fédéral de la population ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral relatif au financement du recensement de la population pendant les années 2008 à 2015 en vous proposant de les approuver.

Nous vous proposons par ailleurs de classer l'intervention parlementaire suivante:

2006 P 05.3809 Recensement fédéral 2010 de la population. Mesures
accessoires à prendre (N 23.06.06, Widmer)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 novembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La statistique publique a pour mandat de fournir des données représentatives sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de la formation, de la recherche, du territoire et de l'environnement. Elle doit couvrir de manière équilibrée les besoins des différents acteurs de la société et de la politique. A une époque marquée par l'accélération des changements économiques et sociaux, l'actualité des informations et la palette thématique prennent le pas sur la possibilité de disposer de telles informations à un échelon géographique très fin. La production statistique doit s'orienter vers la demande d'informations statistiques. Il importe de passer d'une démarche axée sur la mise sur pied d'enquêtes spécifiques à une approche centrée sur les résultats. A l'avenir, les informations requises ne seront plus collectées au moyen d'enquêtes distinctes, mais par le biais d'un système global, coordonné et optimisé, de collecte, d'exploitation et d'analyse de données.

Le recensement de la population fournit des informations sur un certain nombre de thèmes. Il a évolué au fil du temps: de simple dénombrement de la population résidente qu'il était à l'origine, c'est devenu un relevé structurel de données sur la population, les ménages, les lieux de travail et de formation, ainsi que sur les bâtiments et les logements. Combinées entre elles, les données relevées mettent en évidence les changements de la société sur les plans national, cantonal et communal et en comparaison internationale. Ces données représentent des bases décisionnelles de première importance pour les responsables politiques, l'administration et les milieux scientifiques.

La demande de données issues du recensement résulte d'une part de mandats constitutionnels ou législatifs et, d'autre part, des divers besoins des administrations à tous les niveaux de l'Etat, ainsi que de nombreux acteurs tributaires des résultats du recensement ou qui peuvent en tirer une utilité considérable. Ces acteurs proviennent principalement des secteurs de la politique, de la science et de la recherche, des écoles et des filières d'apprentissage, des associations, de l'économie, des médias et du grand public.

Par le passé, le recensement de la population a couvert une partie spécifique du large mandat de la statistique publique. En tant que relevé exhaustif, il a livré des informations détaillées à un échelon géographique très fin pour une sélection de thèmes et ce, pour l'ensemble du territoire suisse. Cela n'était toutefois possible qu'une fois tous les 10 ans.

Tenant compte des nouvelles exigences posées à la statistique, appelée à fournir des données plus actuelles sur un plus large éventail de thèmes, tout en déchargeant le plus possible les milieux interrogés, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable, le 10 juin 2005, à une actualisation du mandat de relevé et à une nouvelle méthode innovante de recensement. Cette dernière prévoit le recours à des registres harmonisés et à des enquêtes complémentaires par échantillonnage. Le projet du Conseil fédéral a fait l'objet d'une audition à laquelle ont pris part les cantons et des milieux intéressés.

Les cantons notamment, s'ils appuient l'idée d'un relevé fondé sur les registres, ont demandé le maintien d'un relevé exhaustif auprès de l'ensemble de la population, afin de recueillir les informations ne figurant pas dans les registres. Un tel relevé serait, comme par le passé, réalisé tous les 10 ans. A l'inverse, les milieux économiques, entre autres, soutiennent la réorientation proposée par le Conseil fédéral, au motif que la nouvelle méthode permettra de collecter des données plus actuelles, sur un plus large éventail de thèmes, et à un coût moindre.

Au vu des résultats contradictoires obtenus lors de l'audition, le Conseil fédéral a décidé, le 26 avril 2006, de compléter sa variante par un relevé structurel complémentaire réalisé annuellement. Ce relevé permettra ainsi de répondre aux attentes des cantons et d'offices fédéraux. Avec ce relevé, réalisé à l'aide de grands échantillons, il sera possible de recueillir des informations sur des variables du recensement qui ne figurent pas dans les registres. On disposera dès lors de données à un niveau géographique plus fin, même si le degré de détail n'égale pas celui d'un relevé exhaustif. Un tel relevé structurel permettra également d'assurer la continuité des séries temporelles.

Le 26 avril 2006, le Conseil fédéral a par ailleurs décidé de présenter, outre sa variante, celle qui est soutenue par les cantons.

Le recensement de la population tel que l'envisage le Conseil fédéral aura la forme de relevés fondés sur les registres, complétés d'enquêtes par échantillonnage, le tout réuni dans un système intégré de relevés auprès des personnes et des ménages. Ce système comprendra les éléments suivants:

- a. un relevé fondé sur des registres: le relevé annuel se basera sur les registres des habitants des communes et des cantons, sur les principaux registres de personnes de la Confédération, ainsi que sur le Registre des bâtiments et des logements;*
- b. une enquête structurelle: une enquête annuelle sera réalisée auprès d'un échantillon de 200 000 personnes. Elle permettra de procéder à des exploitations statistiques pour de petits groupes de population de 15 000 personnes au départ et de 3000 personnes après cinq ans; à l'intérieur de ces groupes de population, elle fournira des informations statistiques pour respectivement 140 et 30 personnes;*
- c. des enquêtes thématiques par échantillonnage dans les domaines suivants: transports, famille et générations, santé, formation ainsi que langues et religions.*

Chaque année auront lieu une enquête structurelle, ainsi qu'un relevé thématique par échantillonnage. Les cantons et les offices fédéraux pourront financer l'augmentation de la taille des échantillons de l'enquête structurelle et des enquêtes thématiques.

Le développement continu du système permettra de combler les informations manquantes par, par exemple, la connexion à de nouvelles sources de données, le relevé de caractères supplémentaires dans les registres ou par enquête, la combinaison d'informations ou encore par l'application de nouvelles méthodes.

La variante proposée par le Conseil fédéral répond à l'exigence d'un allègement de la charge des milieux interrogés et des communes, qui a fait l'objet de maintes interventions parlementaires, et elle est eurocompatible: elle satisfait aux recommandations émises conjointement par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et par l'office statistique de l'UE (EUROSTAT).

La variante proposée par le Conseil fédéral aura un coût total nettement moins élevé que celui de la solution soutenue par les cantons. Dans la variante proposée par le Conseil fédéral, la Confédération devra couvrir la somme de 69,2 millions de francs pour la période de 2008 à 2015. Pour la même période, les cantons n'auront à prendre à leur charge que les coûts liés à une éventuelle augmentation de la taille de l'échantillon. La variante des cantons représenterait pour sa part et toujours pour la même durée un investissement total de 137,1 millions de francs, dont 99,6 millions de francs à la charge de la Confédération et 37,5 millions de francs à leur charge.

En liaison avec la nouvelle loi sur le recensement, le Conseil fédéral propose dans ce message l'approbation d'un arrêté fédéral sur le financement du recensement durant les années 2008 à 2015. Il recommande un plafond de dépenses d'un montant de 69,2 millions de francs et un crédit d'engagement de 21,5 millions de francs pour l'octroi de mandats concernant le recensement à des experts extérieurs à l'administration.

Le recensement selon la nouvelle loi sera réalisé à partir de 2010.

Table des matières

Condensé	56
Liste des abréviations	61
1 Présentation de l'objet	63
1.1 Contexte	63
1.1.1 Introduction	63
1.1.2 Historique	64
1.1.3 Bref retour sur la loi sur l'harmonisation des registres des personnes	65
1.1.4 Modernisation de la statistique publique	66
1.1.5 Décisions du Conseil fédéral du 10 juin 2005	68
1.1.6 Auditions des cantons, des partis politiques et des autres milieux intéressés	68
1.1.7 Décisions du Conseil fédéral du 26 avril 2006	69
1.2 Le nouveau système proposé	70
1.2.1 Introduction	70
1.2.2 Le système intégré d'enquêtes auprès des personnes et des ménages	71
1.2.3 Enquêtes complémentaires à partir de 2010 dans le cadre de la variante proposée par le Conseil fédéral	73
1.2.4 Résultats escomptés de la variante du Conseil fédéral	81
1.2.5 Constitution d'une base d'échantillonnage	85
1.2.6 Modèles d'augmentation de la taille de l'échantillon	85
1.2.7 Implications juridiques	86
1.2.8 Coût de la variante du Conseil fédéral	86
1.2.9 Aperçu du calendrier de la réalisation de la variante du Conseil fédéral	87
1.3 Solutions possibles examinées	88
1.3.1 Introduction	88
1.3.2 Variante des cantons	89
1.3.3 Recherche d'un compromis: résultats	92
1.4 Justification et appréciation de la solution proposée par le Conseil fédéral	96
1.4.1 Introduction	96
1.4.2 Charge réduite pour les personnes interrogées	96
1.4.3 Estimation des variantes quant aux résultats escomptés	96
1.4.4 Durabilité de la solution préconisée	98
1.4.5 Evolution dans d'autres pays	100
1.4.6 Tableau récapitulatif	102
1.5 Droit comparé et rapports avec le droit européen	104
1.6 Mise en œuvre	105
1.6.1 Mesures opérationnelles	105
1.6.2 Publication des résultats du recensement de la population à partir de 2010	106
1.7 Classement d'interventions parlementaires	107

2 Commentaires des différents articles de la loi sur le recensement	107
2.1 Structure de la loi	107
2.2 Section 1 Dispositions générales	107
2.3 Section 2 Composition du recensement de la population	108
2.4 Section 3 Organe chargé du relevé et des enquêtes	112
2.5 Section 4 Obligation de renseigner, utilisation des données, protection des données, publication	113
2.6 Section 5 Coûts	115
2.7 Section 6 Dispositions finales	116
3 Conséquences	117
3.1 Conséquences pour la Confédération; explications de l'arrêté fédéral relatif au financement	117
3.1.1 Conséquences financières	117
3.1.2 Conséquences sur le plan financier 2008 à 2010	118
3.1.3 Commentaires des rubriques budgétaires individuelles de la variante du Conseil fédéral	119
3.1.4 Arrêté fédéral concernant le financement du recensement dans les années 2008 à 2015	120
3.1.5 Autres conséquences pour la Confédération	121
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	121
3.3 Conséquences économiques	124
3.4 Autres conséquences	124
3.4.1 Conséquences pour les villes et les agglomérations	124
3.4.2 Garantie de la protection des données	126
4 Rapport avec le programme de la législature	126
5 Aspects juridiques	126
5.1 Constitutionnalité de la loi sur le recensement de la population	126
5.2 Frein aux dépenses	127
5.3 Délégation de compétences législatives	127
Annexes	
1 Description complémentaire de la variante du Conseil fédéral	129
2 Description complémentaire de la variante des cantons	138
3 Aperçu des caractères des recensements de la population depuis 1850	141
4 La définition des agglomérations	144
Loi sur le recensement fédéral de la population (Projet)	147
Arrêté fédéral relatif au financement du recensement de la population pendant les années 2008 à 2015 (Projet)	155

Liste des abréviations

AUPER	Système d'enregistrement automatisé des personnes, qui saisit les données relatives aux personnes relevant du domaine de l'asile (Office fédéral des migrations)
Bilatérales II	Accord sur la statistique de 2004 conclu entre l'UE et la Suisse dans le cadre des négociations bilatérales II. Cet accord prévoit notamment l'harmonisation des statistiques économiques et des statistiques des entreprises (RS 0.431.026.81). La comparabilité des statistiques suisses et européennes dans ce domaine est ainsi assurée
CORSTAT	Conférence suisse des offices régionaux de statistique. Cette conférence réunit les représentants des offices statistiques des cantons et des villes
EGID	Eidgenössischer Gebäudeidentifikator/identificateur fédéral de bâtiment: numéro d'identification non parlant, immuable et univoque attribué à tous les bâtiments de Suisse. Ce numéro figure dans le RegBL
ERC	Enquête sur les revenus et la consommation
ESPA	Enquête suisse sur la population active
ESPOP	Statistique de l'état annuel de la population
Eurostat	Office statistique de l'Union européenne. Eurostat est mandaté pour mettre à la disposition de l'Union européenne un service d'information statistique performant et fiable
EWID	Eidgenössischer Wohnungsidentifikator/identificateur fédéral de logement: numéro d'identification non parlant, immuable et univoque attribué à tous les logements de Suisse en combinaison avec l'EGID. Ce numéro figure dans le RegBL
FEDESTAT	Organe chargé de la coordination entre l'Office fédéral de la statistique et les services statistiques de la Confédération
INFOSTAR	Registre informatisé de l'état civil servant à enregistrer l'état civil (banque de données centralisée, tenue par les cantons et exploitée par l'Office fédéral de la justice)
LHR	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (loi sur l'harmonisation des registres; RS 431.02)
NAS	Numéro d'assurance sociale: numéro d'assuré univoque, non parlant et immuable qui remplacera l'actuel numéro d'AVS à partir de 2008; synonyme de nouveau numéro d'assuré AVS
OFS	Office fédéral de la statistique
ORDIPRO	Système d'information des diplomates et des fonctionnaires internationaux (Département fédéral des affaires étrangères)

Plateforme informatique	Ensemble du matériel et des logiciels (applications, système d'exploitation, système de communication et système de traitement de données) mis en œuvre à la Confédération pour l'application de la LHR
RCE	Registre central des étrangers (Office fédéral des migrations)
RegBL	Registre fédéral des bâtiments et des logements (Office fédéral de la statistique)
REGIOSTAT	Organe chargé de la coordination entre l'Office fédéral de la statistique et les représentants des offices statistiques des cantons et des villes
RFP	Recensement fédéral de la population (qui se subdivise en un recensement des personnes et des ménages et en un recensement des bâtiments et des logements)
SILC	Survey on Income and Living Conditions (revenus et conditions de vie)
SYMIC	Système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (en remplacement du RCE et du système AUPER) (Office fédéral des migrations)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
VERA	Système d'administration intégré des Suisses et des Suissesses de l'étranger utilisé par les représentations diplomatiques et consulaires de la Suisse à l'étranger (Département fédéral des affaires étrangères)

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Introduction

La statistique publique a pour mandat de fournir des données représentatives sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de la formation, de la recherche, du territoire et de l'environnement. Elle doit couvrir de manière équilibrée les besoins des divers acteurs de la société et de la politique. A une époque marquée par l'accélération des changements économiques et sociaux, l'accent doit être mis sur la collecte d'informations actuelles pour une palette de thèmes la plus large possible, tandis que la densité géographique de telles informations devient secondaire. La production statistique doit s'orienter vers les besoins réels en la matière. Il importe de passer d'une démarche axée sur la mise sur pied d'enquêtes spécifiques à une approche centrée sur les résultats. A l'avenir, les informations requises ne seront plus collectées au moyen d'enquêtes distinctes, mais par le biais d'un système global, coordonné et optimisé, de collecte, de dépouillement et d'analyse de données.

Le recensement de la population fournit des informations couvrant un certain nombre de thèmes. Il a évolué au fil du temps: de simple dénombrement de la population résidante qu'il était à l'origine, c'est devenu un relevé structurel de données sur la population, les ménages, les lieux de travail et de formation, ainsi que sur les bâtiments et les logements. Reliées entre elles, les données relevées mettent en évidence les changements de la société sur les plans national, cantonal et communal et en comparaison internationale. Ces données représentent de nos jours une aide à la décision importante pour les responsables politiques, l'administration et les milieux scientifiques.

La demande de données issues du recensement résulte d'une part de mandats constitutionnels ou législatifs et, d'autre part, des besoins diversifiés des administrations à tous les niveaux de l'Etat, ainsi que de nombreux acteurs tributaires des résultats du recensement ou qui peuvent en tirer une utilité considérable. Ces acteurs proviennent principalement des secteurs de la politique, de la science et de la recherche, des écoles et des filières d'apprentissage, des associations, de l'économie, des médias et du grand public.

Les informations requises peuvent varier considérablement en fonction de leur destinataire et de leur domaine d'utilisation. Les exigences se différencient non seulement quant aux thèmes abordés, mais aussi selon le degré de détail requis et l'actualité des données. Par le passé, le recensement a couvert une partie spécifique du large mandat de la statistique publique. En tant que relevé exhaustif, il a livré pour une sélection de thèmes, des informations détaillées à un échelon géographique très fin, et ce pour l'ensemble du territoire suisse. Cela n'était toutefois possible qu'une fois tous les 10 ans.

Les auteurs ont, lors de chaque nouveau recensement, remodelé les questions en fonction de la réalité du moment. Au fil des décennies, on peut très bien suivre la transformation des besoins en observant l'évolution des caractères dans le recense-

ment. Ainsi, il n'y a que très peu de caractères à avoir été relevés lors de tous les recensements qui ont eu lieu depuis 1850. Il s'agit des nom et prénom, du sexe, de l'état civil, de l'âge, de la nationalité, de la religion et de la profession. Certains caractères ont été intégrés après 1850, tandis que d'autres ont été abandonnés. Mais même les caractères relevés lors de chaque recensement ont subi des modifications au fil des ans, notamment leur définition ou les modalités relevées (cf. annexe 3, tableau 1/A3).

On attend aujourd'hui de la statistique publique non seulement qu'elle fournisse des informations à un rythme plus élevé, dans des délais plus brefs, mais encore qu'elle soit capable d'intégrer et d'exploiter rapidement de nouveaux thèmes dans le processus de production statistique.

Il n'est pas possible de satisfaire tous les besoins et les attentes en matière d'informations statistiques: cela aurait un coût prohibitif et impliquerait une trop forte sollicitation des personnes interrogées. Il importe donc de choisir une approche permettant de tenir compte de manière équilibrée, au sein d'un système global, des attentes quant à la variété des thèmes, de l'actualité et du degré de détail des données. Le contenu des statistiques, le moment de leur réalisation et leur portée géographique doivent être ciblés et axés sur les besoins. Les relevés exhaustifs réalisés jusqu'ici à un rythme décennal ont engendré une masse de données gigantesque. Plus rien ne justifie la constitution d'une telle «réserve», à une époque où tout évolue si rapidement.

1.1.2 Historique

A l'issue du recensement de 1990, le Recensement fédéral de la population (RFP) a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires et extra-parlementaires. Ainsi, plusieurs communes, villes et cantons se sont plaints du surcroît de travail causé par le recensement à leur administration. L'Union des villes suisses, l'Association suisse des chefs du contrôle de l'habitant et de la police des étrangers¹ et la Conférence suisse des secrétaires municipaux² se sont prononcées en faveur d'une modification de la méthode de relevé, qui devait aller dans le sens d'un relevé fondé sur les registres. Plusieurs interventions parlementaires³ ont exigé également une méthode de relevé basée sur les registres administratifs existants, afin d'alléger le travail des communes et la charge des répondants.

Pendant la phase préparatoire du recensement de 2000, le recensement de 1990 a été évalué de manière complète par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA). Partant de cette analyse, la Commission de gestion du Conseil national (CdG) a élaboré un rapport et déposé deux motions. La première⁴ demandait que

¹ Résolution sur le recensement de 2000, Zurich, 6 mai 1993.

² Résolution du 2 juin 1995.

³ Motion Leuenberger Moritz: Abandon de la forme habituelle pour le recensement de l'an 2000, 11 mars 1993 (93.3101); Postulat Seiler Hanspeter: Simplification du processus de recensement (93.3341); Bircher Peter: Recensement. Heure des questions au Conseil National, 12 juin 1995 (95.5109).

⁴ Motion de la Commission de gestion du Conseil national: Simplification du Recensement fédéral de la population de l'an 2000, 21 novembre 1995 (95.3556), acceptée par le Conseil fédéral le 31 janvier 1996, transmise par le Conseil national le 22 mars 1996 et par le Conseil des Etats le 24 septembre 1996.

l'exécution du recensement soit simplifiée en l'an 2000 et que l'utilisation et l'harmonisation des données figurant déjà dans des registres soient encouragées par la Confédération par des mesures d'incitation et de soutien. Dans la seconde⁵, le Conseil fédéral était chargé de créer les bases constitutionnelles nécessaires, afin que le recensement puisse être organisé en 2010 sur la base de registres harmonisés des cantons et des communes. Les deux motions ont été transmises par le Parlement en 1996.

Entre 1997 et 1998, le Parlement a procédé à une révision complète de la loi sur le recensement fédéral de la population. Dans son message aux Chambres, le Conseil fédéral demandait la constitution d'un Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) et le versement de contributions financières aux communes et aux cantons pour l'harmonisation de leurs registres des habitants. Le Parlement a accepté ces propositions et approuvé un crédit d'engagement de 108 millions de francs jusqu'en 2005 pour la réalisation de l'ensemble du recensement et de ces projets particuliers.

Un Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) a été créé à partir des données collectées lors du recensement de la population de l'an 2000⁶. Près de 3,8 millions de francs ont été investis dans le développement du RegBL. Toujours sur la base du RFP2000, des mesures ont été prises pour inciter les communes à harmoniser volontairement leurs registres. Enfin, conformément à l'art. 65, al. 2, de la nouvelle Constitution fédérale de 1999, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a lancé des travaux de réflexion sur les bases légales nécessaires à l'harmonisation des registres de personnes et à la création d'un identificateur de personne. Une loi sur l'harmonisation des registres a été élaborée et acceptée par les Chambres le 23 juin 2006 (loi sur l'harmonisation des registres officiels de personnes, LHR, RS 431.02). Son entrée en vigueur partielle⁷ date du 1^{er} novembre 2006. Les coûts de la mise en application de l'harmonisation des registres ont été estimés à 49 millions de francs, dont 15,8 millions de francs à la charge de la Confédération.

1.1.3 Bref retour sur la loi sur l'harmonisation des registres des personnes

La loi sur l'harmonisation des registres poursuit un double objectif. Elle a pour but de simplifier l'utilisation, par la statistique, des données des registres et de faciliter les échanges de données entre les registres. En ce sens, elle contribue à la fois à la rationalisation de la production statistique et au développement de la cyberadministration en Suisse.

⁵ Motion de la Commission de gestion du Conseil national: Réorientation du Recensement fédéral de la population de l'an 2010, 21 novembre 1995 (95.3557), acceptée par le Conseil fédéral le 31 janvier 1996, transmise par le Conseil national le 22 mars 1996 et par le Conseil des Etats le 24 septembre 1996.

⁶ Cf. ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RS 431.841).

⁷ Sont exclus de l'entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2006, les articles qui font référence au nouveau numéro de sécurité sociale dans la loi sur l'AVS révisée qui n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2008. Il s'agit des art. 6, let. a, et 13, al. 1, et des chiffres 1 à 3 de l'annexe. L'ensemble de la loi sur l'harmonisation des registres entrera pleinement en vigueur en même temps que l'AVS révisée.

Concrètement, la LHR donne un caractère contraignant à l'harmonisation des registres des habitants des cantons et des communes et des principaux registres de personnes de la Confédération.⁸ Elle fixe les identificateurs et les caractères qui doivent figurer dans les registres et formule les exigences à remplir par ceux-ci. Elle traite également la question de la mise à disposition, de la transmission des données à l'OFS, de leur utilisation et de leur communication.

La LHR prévoit en outre que le nouveau numéro d'assurance sociale, qui remplacera le numéro AVS à partir de 2008, constitue un caractère commun à tous les registres de personnes de la Confédération, des cantons et des communes auxquels s'applique la loi. Les processus d'échange de données dictés par la loi entre les registres officiels de personnes s'en trouveront facilités. Ce numéro permettra également d'apparier, à des fins statistiques, les informations relatives à la population qui sont disponibles dans ces registres.

L'adoption de la LHR par les Chambres fédérales le 23 juin 2006 et son entrée en vigueur partielle le 1^{er} novembre 2006 décidée par le Conseil fédéral montrent la voie à suivre dans la modernisation de la statistique publique et dans la réforme du recensement.

Les moyens nécessaires à la mise en application de la loi entre 2006 et 2010 se montent à 15,8 millions de francs. Le crédit d'engagement a été soumis au Parlement en même temps que le projet de loi. Avec l'entrée en vigueur partielle de la loi, ces moyens pourront être utilisés.

Du côté des cantons et des communes, la mise en application de la LHR nécessite des investissements non récurrents dans des travaux administratifs (identification des logements et numérotation physique des logements) et dans l'adaptation des logiciels des registres de l'habitant. Les conséquences financières de ces mesures qui ont un effet durable ont été estimées à un total de 33 millions de francs dans le message sur l'harmonisation des registres officiels de personnes.

Les registres des habitants, de même que les principaux registres de personnes de la Confédération seront utilisés lors des futurs relevés sur les personnes et les ménages.

1.1.4 Modernisation de la statistique publique

Les conditions-cadre dans lesquelles les statistiques publiques sont produites évoluent en permanence. De nos jours, on doit de plus en plus pouvoir produire avec rapidité, souplesse et efficacité, des données qui couvrent un large éventail thématique, qui soient les plus actuelles possibles, et qui puissent être utilisées à des fins politiques et pour des comparaisons internationales et régionales.

⁸ Voir art. 2 de la LHR. Pour la Confédération, il s'agit du système d'information SYMIC dans le domaine des étrangers, du registre informatisé de l'état civil INFOSTAR, du système d'information des diplomates et des fonctionnaires internationaux ORDIPRO du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du système d'administration intégré des Suisses et des Suissesses de l'étranger (VERA) utilisé par les représentations diplomatiques et consulaires de la Suisse à l'étranger.

La réorientation de la production de la statistique publique comprend donc deux aspects centraux:

- l'exploitation accrue des données administratives et des données des registres disponibles;
- la mise sur pied de systèmes de statistiques intégrés, appelés à remplacer à terme la multitude de statistiques spécifiques existantes.

Des tendances identiques et des projets de réforme similaires existent dans de nombreux pays membres de l'UE. Certains d'entre eux sont déjà bien avancés.

L'utilisation des données administratives existantes

Pour des raisons juridiques et financières, il importe de privilégier l'utilisation systématique des données existantes à tout nouveau relevé direct, contraignant pour les milieux interrogés⁹. L'utilisation de données administratives et de données tirées des registres constitue une forme de collecte de données qui est à la fois efficace et avantageuse. En règle générale, les enquêtes fondées sur des registres permettent d'obtenir des données très actuelles et une bonne couverture des unités considérées. Grâce aux registres, on peut procéder à des enquêtes plus fréquentes, dont on peut automatiser la plupart des étapes. Pour que de telles sources de données puissent être exploitées de manière optimale, il faut cependant que certaines conditions soient remplies sur les plans de la législation, du contenu, des moyens techniques et de l'organisation (bases légales, registres harmonisés, identificateurs univoques, plateforme de communication, etc.). Par ailleurs, il faut maintenir des enquêtes directes auprès de la population pour toutes les informations qui ne peuvent pas être tirées des registres.

La mise en place de systèmes de statistiques intégrés

Un système de statistiques intégré est formé d'un réseau de registres et de relevés de données reliés et harmonisés sur les plans du contenu, de la méthodologie et de l'organisation. Un tel système permet de fournir des données sur un large éventail de thèmes et peut être adapté facilement et rapidement pour répondre à de nouveaux besoins. L'appariement de données tirées de registres et de données recueillies lors d'enquêtes directes est essentiel si l'on veut obtenir davantage d'informations couvrant une zone plus étendue, tout en minimisant la charge pour les personnes interrogées. La statistique moderne propose pour ce faire de nouvelles méthodes, dont la statistique publique devra faire un usage accru. Ces nouvelles méthodes concernent par exemple le tirage d'échantillons, les estimations pour des régions de petite taille, le cumul de certaines variables relevées par le biais de différents relevés («pooling de données») ou l'établissement de modèles statistiques. Ces méthodes, développées ces dernières années en particulier par les offices statistiques d'autres pays¹⁰, ont fait leurs preuves. Des simulations et des analyses effectuées sur des registres ont confirmé qu'elles pouvaient être appliquées en Suisse.

⁹ Art. 65, al. 2, Cst, RS **101**; art. 4 LSF, RS **431.01**; art. 3, al. 2, de la loi actuelle sur le recensement de la population, RS **431.112**; resp. art. 3 et 4 du nouveau projet de loi sur le RFP.

¹⁰ Cf. Etats-Unis: «American Community Survey» sous <http://www.census.gov/acs/www/>, Pays-Bas: «The Dutch Virtual Census of 2001» sous <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/volkstellingen/publicaties/2001-b57-e-pub.htm>, Grande-Bretagne: «Future plans for population statistics» sous <http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/population/future/default.asp>

La mise en place de tels systèmes suppose l'intégration d'éléments existants avec des éléments nouveaux. Un tel processus peut comprendre plusieurs étapes et s'étendre sur une période relativement longue. Il importe alors de tenir régulièrement compte de l'évolution des conditions-cadre. Ce processus de longue haleine comprend la recherche de nouvelles sources de données, l'adaptation d'autres catégories de registres afin d'en permettre l'exploitation, l'amélioration des réseaux et l'optimisation du système.

L'OFS souhaite mettre en place de tels systèmes de statistiques intégrés dans plusieurs domaines de la statistique publique. Pour l'heure, deux projets sont prioritaires: la conception et la mise sur pied d'un système de statistiques des entreprises, d'une part, et de relevés auprès des personnes et des ménages, d'autre part.

1.1.5 Décisions du Conseil fédéral du 10 juin 2005

Lors de sa séance du 10 juin 2005, le Conseil fédéral a pris plusieurs décisions sur l'harmonisation des registres des personnes, l'introduction d'un identificateur de personne et la réalisation du recensement de la population de 2010. Dans le cadre de la modernisation du recensement, il a examiné plusieurs variantes.

En conformité avec les différentes interventions politiques citées au ch. 1.1.2 et avec les efforts de modernisation de la production de statistiques, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de la variante qui propose d'harmoniser les registres des personnes et de réaliser, dès 2010, un recensement de la population entièrement fondé sur les registres et complété par des relevés par échantillonnage. Cette variante devrait permettre d'importantes économies et décharger sensiblement les milieux interrogés. Partant de cette décision, il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de mener deux auditions sur le mandat d'information et sur le financement du recensement fédéral de la population de 2010.

1.1.6 Auditions des cantons, des partis politiques et des autres milieux intéressés

Une première audition a été menée auprès des cantons et s'est achevée le 30 septembre 2005, alors qu'une seconde a concerné les partis politiques et les autres milieux intéressés. Elle s'est terminée le 31 janvier 2006.¹¹

Les résultats¹² ont révélé une situation contradictoire. Si l'idée de fonder le recensement sur l'utilisation systématique des registres – registres harmonisés des personnes et Registre fédéral des bâtiments et des logements – a été largement approuvée, les avis ont divergé quant à la meilleure manière de relever les informations ne figurant pas dans les registres. Les cantons, les villes, les associations communales et divers autres milieux intéressés ont souhaité continuer de recueillir ces informa-

¹¹ Ces auditions ont permis de connaître les avis des cantons, des partis, des organisations faïtières (communes, villes, économie), ainsi que des milieux intéressés. Ceci étant, il a été décidé de ne pas opérer de consultation sur la révision totale de la loi sur le recensement.

¹² Cf. Recensement fédéral de la population de 2010. Décisions du Conseil fédéral du 10 juin 2005. Rapport sur la procédure de consultation, Berne, 2006.

tions dans le cadre d'un relevé exhaustif décennal, effectué par questionnaire auprès de toute la population. À l'inverse, les milieux économiques et d'autres participants à l'audition ont approuvé le passage à une nouvelle méthode fondée sur un système de statistiques intégré, combinant l'utilisation des registres et les enquêtes par échantillonnage et s'étendant de 2010 à 2019. Les partis gouvernementaux ont, pour leur part, souligné que toute solution définitive devrait encore faire l'objet d'un débat au Parlement.

La Commission de la statistique fédérale a également eu l'occasion d'examiner le projet de manière détaillée. Lors des discussions qui ont marqué cet examen, la plupart de ses membres se sont prononcés pour la nouvelle méthode (relevés fondés sur les registres et enquêtes par échantillonnage). Une prise de position écrite, formulée de manière consensuelle, n'a toutefois pas été envoyée.

Les partisans de la solution exhaustive ont en revanche estimé qu'il était primordial de pouvoir disposer de toutes les informations à une très petite échelle et de pouvoir assurer la comparabilité avec les recensements antérieurs, même si ces informations ne devaient être disponibles que tous les dix ans. Pour les défenseurs de la nouvelle méthode, il est par contre plus important d'obtenir des données actualisées à des intervalles plus fréquents, même si elles sont en partie moins détaillées au niveau géographique; ils ont également mis en avant une charge moins lourde pour les milieux interrogés, les possibilités d'étendre les thématiques des enquêtes, leur plus grande adaptabilité, ainsi que leurs coûts moindres.

Face à ces divergences, le Conseil fédéral a développé une variante élargie qui prévoit un relevé structurel par sondage chaque année en plus des relevés thématiques. Un tel relevé doit permettre la collecte d'informations importantes du recensement ne pouvant pas être extraites des registres¹³. La taille de l'échantillon prévu dans le relevé structurel doit être fixée de manière à ce que la résolution géographique des résultats soit meilleure que dans les autres relevés projetés. Il est prévu de réaliser ce relevé une première fois en 2010, afin de ne pas interrompre les séries chronologiques.

1.1.7 Décisions du Conseil fédéral du 26 avril 2006

Lors de sa séance du 26 avril 2006, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'élaborer sur la base de sa proposition initiale, une variante qui reprenne l'utilisation systématique des registres (que personne ne conteste) et qui inclue un système d'enquêtes par échantillonnage retravaillé et amélioré, dans le but notamment d'assurer la collecte de données plus détaillées au niveau géographique.

Le Conseil fédéral a demandé que les partenaires des groupes de contact REGIOSTAT (OFS, services statistiques des cantons et des villes) et FEDESTAT (OFS, services statistiques de la Confédération) participent au développement de cette variante.

¹³ Seule exception: le type de propriétaire du bâtiment, qui avait été relevé auprès des propriétaires et des gérances immobilières lors du RFP2000, dans le cadre du recensement des bâtiments et des logements. On renoncera dorénavant à interroger les propriétaires d'immeubles et les gérances immobilières puisque les autres données qui avaient été relevées dans le cadre du recensement des bâtiments et des logements peuvent être tirées du RegBL ou obtenues au moyen de l'enquête structurelle.

Le Conseil fédéral a par ailleurs chargé le DFI de rédiger un message sur le recensement de 2010 d'ici à la fin de 2006. Par ce message, le Conseil fédéral entend soumettre au Parlement la solution qu'il a fait mettre au point avec le concours des partenaires. La variante privilégiée par les cantons, l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses ainsi que par d'autres milieux intéressés et financée par la Confédération et les cantons devait, selon lui, également être présentée dans ce message. Le Conseil fédéral donne ainsi satisfaction à la motion Gutzwiller du 6 octobre 2005, qui demandait que les Chambres fédérales puissent choisir entre les variantes «relevé exhaustif au moyen d'un questionnaire» et «enquêtes par échantillonnage»¹⁴.

1.2 Le nouveau système proposé

1.2.1 Introduction

La modernisation de la statistique publique doit également assurer que le recensement de la population prenne en compte des besoins en informations actuelles et se fasse désormais selon des méthodes modernes de production statistique, comme le réclament depuis des années de nombreux milieux (cf. ch. 1.1.2). Au lieu de procéder tous les dix ans à un relevé exhaustif (auprès de 7,5 millions de personnes et de 3,2 millions de ménages), on tirera à l'avenir les informations requises des registres, et l'on complètera ces dernières au moyen d'enquêtes par échantillonnage.

L'événement que constitue le recensement de la population réalisé tous les dix ans va ainsi disparaître et céder la place à une nouvelle forme de relevé, lequel reposera sur des relevés fondés sur les registres qui seront complétés par des enquêtes par échantillonnage. Le tout sera intégré dans un système global d'enquêtes auprès des personnes et des ménages.

L'intégration des relevés fondés sur les registres et des enquêtes par échantillonnage en un seul système sera créatrice d'une valeur ajoutée considérable. Non seulement elle donnera naissance à des synergies dans la production et dans l'exploitation des statistiques, mais elle permettra également d'étendre et d'approfondir la palette thématique, et d'adapter en permanence les méthodes de collecte d'informations. Un meilleur rendement à long terme des investissements à réaliser pour harmoniser les registres et mettre en place un système intégré d'enquêtes plaident en faveur de cette nouvelle orientation du recensement. A cela viendront s'ajouter une plus grande souplesse dans la collecte des données, une période d'exploitation réduite pour obtenir des résultats plus actuels, une moins grande sollicitation des milieux interrogés et, pour finir, un coût global moindre.

Le nouveau système d'enquêtes auprès des personnes et des ménages sera lancé en 2010. Cette année-là en effet, les registres des habitants, les registres de personnes de la Confédération et le Registre des bâtiments et des logements seront exploités

¹⁴ Motion Gutzwiller, Recensement. Les Chambres fédérales doivent décider (05.3588): «Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales les deux possibilités d'effectuer le recensement fédéral de la population en 2010, soit la variante «recensement complet au moyen d'un questionnaire» et la variante «enquête par échantillonnage». Il prendra les mesures nécessaires pour que les deux solutions conservent les mêmes chances jusqu'à ce que les Chambres aient choisi». Le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion. Elle n'a pas encore été traitée par le plénum.

pour la première fois, tandis qu'aura lieu une grande enquête par échantillonnage (relevé structurel) pour toutes les variables qui ne figurent pas dans les registres. Les enquêtes par échantillonnage complémentaires seront ensuite progressivement mises sur pied et devraient disposer d'une assise solide d'ici 2019.

1.2.2 Le système intégré d'enquêtes auprès des personnes et des ménages

La nouvelle conception prévoit que les enquêtes actuelles auprès des personnes et des ménages deviennent un système intégré d'enquêtes, que l'on puisse compléter par de nouveaux relevés de données ciblés. Le but d'un tel système intégré et élargi n'est pas de pérenniser la collecte de toutes les informations relevées jusqu'à présent lors des recensements, mais bien plutôt de permettre la production d'informations statistiques sur une palette de thèmes bien définie, en tenant compte des besoins du moment. Ce système sera toutefois sujet à certaines limites et devra par exemple tenir compte des ressources disponibles ou veiller à limiter la charge des milieux interrogés.

Durant la décennie à venir, ce système sera étendu, notamment en explorant d'autres sources de données administratives et en rendant possible leur exploitation par la statistique, afin de combler les lacunes existantes ou de couvrir de nouveaux besoins. Ce processus permettra de fournir les informations qui ne pourront plus être obtenues dans l'immédiat à l'aide du nouveau système. Il s'agit notamment d'informations touchant aux domaines politiques du développement territorial, des transports, de l'énergie, du logement et du marché du travail. Le registre foncier, les registres fiscaux des cantons ou les registres de l'AVS sont quelques-unes de ces sources de données administratives présentant un potentiel important d'informations statistiques. Ils contiennent par exemple des informations sur les biens immobiliers et leurs propriétaires, ou sur les employeurs et les lieux de travail des personnes, ce qui permettrait de déterminer notamment les flux de pendulaires.

Outre l'exploitation de nouvelles sources de données, l'adaptation de registres ou d'enquêtes existantes permettra également d'obtenir des informations supplémentaires. Ainsi, un caractère supplémentaire pourrait être tiré du RegBL, alors qu'une révision de l'enquête sur la structure des loyers permettrait de recueillir des informations sur les conditions de propriété. Enfin, une étude consacrée à la mobilité des pendulaires a montré que certaines lacunes pouvaient être comblées par le recours à des méthodes adaptées (combinaison de données, modélisations, etc.)¹⁵. Toutes ces possibilités recèlent un potentiel considérable qui pourra être mis à profit au fur et à mesure que le système intégré d'enquêtes sera développé.

Le système intégré d'enquêtes auprès des personnes et des ménages illustre la nouvelle stratégie adoptée par l'OFS pour collecter des données et en exploiter les résultats. Un élément de cette stratégie consistera à coordonner et à intégrer au mieux les enquêtes en recourant aux données figurant dans les registres fédéraux, cantonaux et communaux. Ce système harmonisé d'enquêtes auprès des personnes et des ménages devra tenir compte des besoins nationaux de manière appropriée et

¹⁵ «Neukonzeption Volkszählung – Pendlermobilität», Infras, avril 2006 (sur mandat de l'OFS).

durable, tout en ne négligeant pas les exigences européennes; il devra en outre éviter de trop solliciter les milieux interrogés tout en freinant les coûts de production.

Si les données produites par l'OFS ne répondent pas à toutes les attentes, d'autres offices fédéraux et en particulier les cantons auront la possibilité d'augmenter à leurs frais les échantillons. De telles demandes de densification sont possibles depuis quelque temps pour certaines enquêtes par échantillonnage et ont été appliquées avec succès à diverses reprises. Cette possibilité est garante d'une grande souplesse.

Le système intégré d'enquêtes auprès des personnes et des ménages se composera des enquêtes existantes et de nouvelles enquêtes complémentaires. Les enquêtes complémentaires remplaceront l'ancien recensement de la population et permettront de couvrir de nouveaux besoins en informations des milieux politiques, de l'administration et des milieux scientifiques.

Dans les années 1990, l'OFS a élargi l'éventail des enquêtes par échantillonnage auprès des ménages et des personnes. A côté de l'enquête annuelle sur la population active (ESPA) et de l'enquête sur les revenus et la consommation (ERC), il réalise tous les cinq ans l'enquête suisse sur la santé et le microrecensement sur les comportements en matière de transports. Depuis 2004, il prépare l'enquête SILC sur les revenus et les conditions de vie, laquelle sera réalisée chaque année à partir de 2007. D'ici à 2009, les enquêtes ESPA et SILC devront répondre aux exigences d'EUROSTAT, suite à l'accord sur la statistique conclu avec l'UE au terme des négociations bilatérales II. L'une des conséquences est que l'ESPA, réalisée actuellement à un rythme annuel, devra être transformée en un relevé permanent réalisé tout au long de l'année et qu'elle devra fournir des résultats non plus annuels mais trimestriels, comme l'exige EUROSTAT. L'enquête SILC a quant à elle été conçue dès le départ comme une enquête à la fois transversale et longitudinale, de manière à répondre aux exigences européennes. Les premières exploitations sont attendues pour 2008. Par ailleurs, l'enquête SILC et l'ERC font l'objet d'une coordination étroite. Ainsi, les données servant à déterminer les conditions de revenus seront désormais relevées de manière détaillée dans le cadre de SILC. L'ERC s'en trouvera allégée et deviendra à terme une enquête exclusivement axée sur la consommation (EC).

Le financement de l'ESPA, de SILC et de l'ERC est inscrit au budget de l'OFS. Les travaux d'adaptation nécessaires pour que l'ESPA et SILC répondent aux exigences européennes seront financés par les ressources votées par le Parlement pour la mise en œuvre de l'accord bilatéral II¹⁶. Il reste en revanche à trouver un mode de financement durable pour les enquêtes thématiques qui sont réalisées tous les cinq ans en alternance, et qui constituent un pilier important du système (voir descriptif ci-après). Ainsi, le microrecensement de 2005 sur les comportements en matière de transports n'a pu être réalisé que grâce à un cofinancement de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), d'autres offices et des cantons.

¹⁶ RS 0.431.026.81

1.2.3

Enquêtes complémentaires à partir de 2010 dans le cadre de la variante proposée par le Conseil fédéral

La mise en œuvre de la variante proposée par le Conseil fédéral implique que les enquêtes existantes soient complétées par de nouvelles enquêtes, dont voici une brève description:

a. Relevé fondé sur des registres:

Ce relevé annuel portera sur les variables contenues dans les registres des habitants des communes et des cantons, dans les principaux registres de personnes de la Confédération et dans le Registre fédéral des bâtiments et des logements (cf. annexe 1, tableau 1/A1). Il sera progressivement étendu à de nouveaux registres.

b. Enquête structurelle:

L'enquête structurelle, réalisée en rythme annuel, visera à collecter des informations pour les variables du recensement qui ne figurent pas dans les registres (cf. annexe 1, tableau 2/A1). Elle se fondera sur un échantillon de grande taille. Les offices fédéraux et les cantons pourront augmenter les échantillons, à leurs frais.

c. Enquêtes thématiques par échantillonnage:

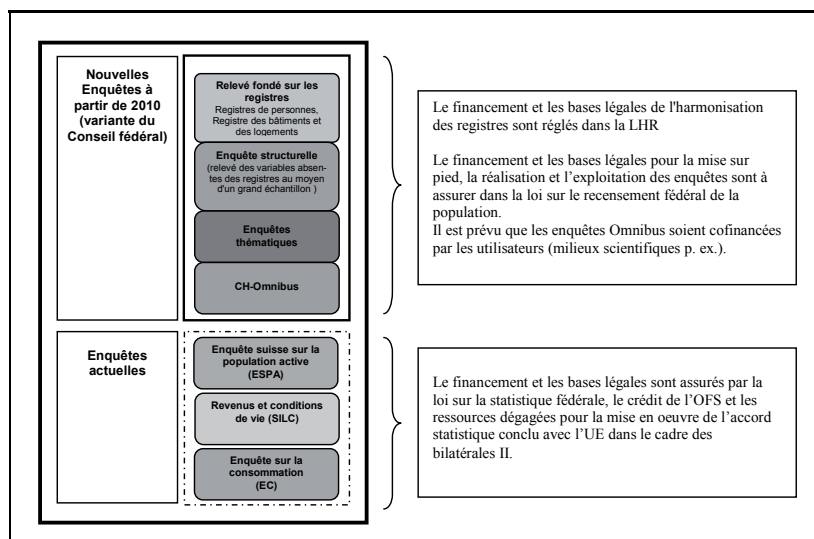
De telles enquêtes par échantillonnage, consacrées à différents thèmes, seront réalisées à intervalles plus longs; les offices fédéraux et les cantons pourront également augmenter l'échantillon à leurs frais (cf. annexe 1, tableau 5/A1).

d. CH-Omnibus pour les enquêtes auprès des personnes et des ménages:

Cet instrument d'une grande souplesse permet de réaliser de petites enquêtes par échantillonnage sur des thèmes marquants du débat politique. Ces enquêtes pourront être utilisées par des tiers (les milieux scientifiques et de la recherche p. ex.) et faire l'objet d'un contrat de cofinancement.

La mise en place de ces enquêtes complémentaires nécessitera la définition d'un cadre juridique et de modalités de financement.

Aperçu du système intégré d'enquêtes auprès des personnes et des ménages



Ce système d'enquêtes auprès des personnes et des ménages n'est pas immuable, mais est appelé à se développer ces prochaines années. On cherchera surtout à exploiter d'autres registres comme sources de données (registres fiscaux, registres des assurances sociales, etc.). Par ailleurs, grâce à de nouvelles méthodes ou au cumul des données disponibles, il sera possible d'exploiter encore mieux le potentiel d'informations existant. Grâce à un tel système, les statistiques seront produites à un coût moindre: le recours à des sources alternatives de données et la combinaison de différents éléments d'information permettront de renoncer à certaines enquêtes directes. Le développement continu du système permettra d'adapter celui-ci en permanence à de nouvelles conditions-cadre et de prendre régulièrement en compte de nouveaux besoins en informations.

Voici une description plus détaillée des différentes enquêtes:

Relevés fondés sur les registres

Lorsque l'harmonisation des registres aura été menée à terme, il ne sera plus nécessaire de procéder à des enquêtes directes pour relever les informations démographiques de base; on pourra puiser ces dernières directement dans les registres des habitants des cantons et des communes et dans certains registres de personnes de la Confédération. Il en ira de même des informations figurant dans le RegBL.

Les registres des habitants des cantons et des communes constituent les premières sources d'informations pour toutes les données démographiques. A ces registres viennent s'ajouter, au niveau fédéral, les registres INFOSTAR (registre informatisé de l'état civil), SYMIC (système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile), ORDIPRO (système d'information sur les diplomates étrangers et les fonctionnaires internationaux) et VERA (système de gestion des données sur les

Suisses de l'étranger) qui peuvent être utilisés dans la production statistique. La loi sur l'harmonisation des registres fournit les bases légales permettant d'uniformiser ou d'harmoniser les quelque 2800 registres officiels de personnes gérés de manière autonome, et de parvenir ainsi à rationaliser leur exploitation statistique.

Le Registre des bâtiments et des logements (RegBL) mis sur pied par l'OFS constitue une autre source importante de données. Ce registre fournit pour l'essentiel des informations sur le parc et la structure des bâtiments et des logements. Le RegBL, relié aux registres de personnes, joue un rôle important au sein du système d'enquêtes auprès des personnes et des ménages. L'appariement des données relatives aux personnes et aux logements permet non seulement de reconstituer les ménages¹⁷ à l'aide des seuls registres, mais encore de disposer d'informations sur les conditions de logement (p. ex. du nombre d'habitants par logement ou par pièce, en fonction de différentes variables structurelles ou géographiques). Le RegBL contient les données géocodées des bâtiments, à savoir leur emplacement précis, au mètre près. Le couplage des données des registres de personnes avec celles du RegBL permet donc également de rattacher les informations relatives à ces personnes à un endroit précis, indépendamment des frontières administratives. Il suffit alors de disposer d'un système d'information géographique (SIG) pour représenter et exploiter l'ensemble des données des registres à une échelle géographique très détaillée.

Pour pouvoir réunir de manière efficace et sans risque d'erreurs des informations éparpillées dans de nombreux registres, il faut disposer d'identificateurs généraux. L'introduction d'un identificateur de personne univoque dans les registres de personnes est nécessaire pour pouvoir les ajuster entre eux. De même, les registres des habitants doivent être dotés d'identificateurs de bâtiments et des logements, afin de relier les données concernant les personnes à celles des bâtiments et des logements. La loi sur l'harmonisation des registres¹⁸ règle l'introduction du nouveau numéro d'assurance sociale (NAS) en tant qu'identificateur univoque de personnes dans les registres mentionnés dans ladite loi. L'identificateur fédéral de bâtiment (EGID) et l'identificateur fédéral de logement (EWID) figurant dans le RegBL seront repris dans les registres des habitants, afin de permettre l'appariement des données sur les personnes avec celles des bâtiments et des logements. Grâce à la combinaison de l'EGID et de l'EWID, il sera possible de localiser sans erreur possible et de manière très précise n'importe quel logement de Suisse.

La loi sur l'harmonisation des registres définit également quelles variables doivent figurer dans les registres des habitants, en plus des trois identificateurs (NAS, EGID, EWID) et des données relatives au nom et à l'adresse. L'annexe 1, tableau 1/A1 présente les variables des registres harmonisés et du RegBL qui seront utilisées pour le recensement de la population et pour la statistique démographique courante.

Résultats du relevé fondé sur les registres

La possibilité de puiser des données harmonisées directement dans les registres de personnes de la Confédération, des cantons et des communes et dans le Registre fédéral des bâtiments et des logements améliorera grandement la qualité de la statistique annuelle de la population, qui prendra ainsi la forme d'un relevé entièrement fondé sur les registres. Il n'y aura plus lieu de procéder à des enquêtes auprès des personnes. La statistique de l'état annuel de la population (ESPOP) sera remplacée

¹⁷ Pour la statistique, les personnes qui vivent dans un même logement forment un ménage.

¹⁸ Art. 2 LHR, RS **431.02**

dès 2011 par une «nouvelle statistique suisse de la population». A l'heure actuelle, ESPOP fournit des résultats agrégés et en partie estimés. A l'avenir, il ne sera plus nécessaire de procéder chaque année à des estimations pour déterminer l'effectif de la population. L'amélioration de la précision et de la qualité des données est essentielle, car celles-ci déterminent certaines décisions relatives à la redistribution des recettes fiscales (plusieurs milliards de francs), dans le cadre par ex. de la nouvelle péréquation financière ou de l'assurance-maladie (réductions de primes). Afin de minimiser les risques, la statistique de l'état annuel de la population sera encore réalisée en 2011 parallèlement à l'introduction de la nouvelle statistique annuelle de la population suisse fondée sur les registres.

Les registres contiennent des informations complètes et actualisées en permanence qui permettent non seulement de procéder à des exploitations statistiques, mais qui fournissent également une base d'échantillonnage bien meilleure que la base actuelle (cf. ch. 1.2.5).

Questions, problèmes et points critiques

L'avancement dans la réalisation de l'harmonisation a un impact direct sur la complétude, l'exactitude et l'actualité des informations et donc sur la qualité des registres. Cette harmonisation est donc déterminante si l'on veut pouvoir exploiter les registres.

Quatre ans séparent l'entrée en vigueur partielle de la loi sur l'harmonisation des registres, le 1^{er} novembre 2006, de la réalisation du premier relevé fondé sur les registres, prévu dans le cadre du recensement de la population 2010. Il faut que, pendant ces quatre années, les cantons se dotent de lois qui leur permettent de procéder à l'harmonisation, qu'ils dégagent les ressources nécessaires et qu'ils mènent à bien l'harmonisation de leurs registres. L'entrée en vigueur partielle de la LHR rend l'harmonisation obligatoire pour les cantons.

A l'heure actuelle, deux éléments peuvent être considérés comme délicats par rapport à ce calendrier. Le premier concerne l'attribution du numéro EWID dans des zones où l'espace construit présente une structure complexe, comme c'est le cas dans les régions urbaines. Dans ces zones, l'introduction d'un numéro de logement physique constitue un préalable indispensable à l'attribution de l'EWID. Les communes concernées devront fournir un important effort pour introduire ce numéro de logement. Le second élément est l'entrée en vigueur du nouveau NAS prévue à partir du 1^{er} janvier 2008. A cette date, on ne disposera que de trois ans pour reporter le NAS dans les registres de personnes.

Le succès de l'harmonisation des registres implique que les cantons et les communes assument pleinement et dans les délais impartis les tâches que leur attribue la LHR (cf. ch. 1.6.1). A cet effet, ils doivent désigner un service chargé de coordonner et d'appliquer les mesures d'harmonisation et de procéder aux contrôles de qualité s'y rapportant (cf. art. 9 LHR). La Confédération va quant à elle établir un système d'assurance-qualité dans le cadre de la réalisation de l'harmonisation des registres. De plus, la qualité des résultats statistiques obtenus lors des relevés par registres sera vérifiée lors d'un «relevé de contrôle» (cf. annexe 1). Pour les communes qui, d'ici le recensement 2010, n'auront pas achevé l'harmonisation de leur registre, des solutions transitoires devront être mises en place pour collecter les informations manquantes le jour donné, à leurs frais.

Relevé structurel annuel

Compte tenu des résultats des auditions et dans l'optique d'une recherche de compromis avec les partenaires concernés, la variante proposée par le Conseil fédéral prévoit la réalisation d'un relevé structurel annuel conçu sous la forme d'une grande enquête par échantillonnage. L'enquête structurelle permettra de collecter des informations statistiques d'une grande actualité pour des variables importantes qui ne figurent pas dans les registres. Le cumul des résultats sur plusieurs années donnera des informations à une échelle détaillée par rapport aux autres enquêtes par échantillonnage prévues dans le système intégré d'enquêtes auprès des personnes et des ménages. L'intégration de l'enquête structurelle dans le système d'enquêtes par échantillonnage est un pas fait en direction des milieux intéressés et des cantons qui, dans le cadre des auditions et de la consultation, ont réitéré leur souhait de pouvoir disposer d'informations à une petite échelle géographique.

L'enquête structurelle doit être réalisée pour la première fois en 2010. Cela permettra d'assurer la continuité avec les séries chronologiques des recensements antérieurs. Comme ces derniers, l'enquête se référera à un jour donné fixé au 31 décembre, date qui correspond également au jour de référence du relevé fondé sur les registres. Les données des deux enquêtes pourront ainsi être combinées entre elles. Elles seront comparables aux résultats des recensements précédents réalisés en Suisse et à l'étranger. Dans le même souci d'information et de continuité, on récoltera tous les caractères du recensement 2000 indiqués à l'annexe 1, et qui ne peuvent être recueillis au moyen du relevé fondé sur les registres. Par ailleurs, le catalogue des variables sera adapté aux recommandations d'*EUROSTAT* et de la *Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU)* et devra également tenir compte des nouveaux besoins en informations (cf. ch. 1.5). Les personnes ne seront pas interrogées sur les variables qui figurent dans les registres.

L'enquête structurelle est une enquête auprès des personnes. Elle sera effectuée auprès de personnes vivant dans un ménage privé et âgées de 15 ans ou plus. La personne interrogée fournira des informations sur elle-même et sur le ménage (type et taille du ménage, informations sur le logement et sur les autres membres du ménage). L'enquête se fera par voie postale, au moyen d'un questionnaire sur papier. Le questionnaire pourra également être complété directement sur Internet, dans le cadre de l'e-census. La population a déjà eu cette possibilité lors du recensement 2000. Seulement 4,2 % des habitants ont utilisé cette possibilité. Lors de l'enquête structurelle de 2010, on s'attend à ce que 20 % des personnes interrogées remplissent leur questionnaire sur Internet (cf. ch. 1.3.2).

Précision des résultats

L'enquête structurelle est une enquête par échantillonnage. Cela signifie que les informations saisies sont extrapolées de manière à obtenir des résultats statistiques pour l'ensemble de la population. Les résultats de telles extrapolations constituent des estimations qui sont entachées d'une certaine imprécision. L'homogénéité des caractères saisis, la taille et la structure de l'échantillon ainsi que la disposition des personnes interrogées à répondre (taux de participation) sont autant de facteurs qui influent sur la précision de ces estimations, et donc des résultats. La possibilité d'exploiter un échantillon est donc soumise à certaines limites, et les résultats ne peuvent pas être détaillés sans restrictions selon des critères de contenu et spatiaux.

La précision de tels échantillons a été estimée au moyen de simulations effectuées sur les données des recensements de 1990 et de 2000. La mise en pool, à savoir l'exploitation cumulée de plusieurs enquêtes structurelles successives sur des périodes de 3 ou de 5 ans, a également été examinée. Voici les conclusions que l'on peut en tirer sur la précision des résultats:

Une enquête structurelle réalisée auprès de 200 000 personnes¹⁹ permet d'obtenir des résultats représentatifs pour tous les cantons, ainsi que pour les grandes communes et les principaux quartiers des grandes villes. Il devrait donc être possible, avec un échantillon de cette taille, d'obtenir pour des variables isolées (langue, religion, statut sur le marché du travail) des informations statistiques suffisamment précises pour des groupes de 15 000 personnes ($\approx 0,2\%$ de la population suisse). La mise en pool des données permettra de ramener la taille de ces groupes à 5000 personnes au bout de trois ans et à 3000 après cinq ans. Grâce à de tels groupes, on sera en mesure de produire des informations statistiques pour des régions délimitées (par ex. un canton, une ville de 15 000 habitants, une commune de 3000 habitants) ou pour des groupes de population spécifiques (par ex. les mères élevant seules leurs enfants ou les femmes de 30 à 40 ans détentrices d'un diplôme d'une haute école). Etant donné que l'enquête sera réalisée chaque année, on pourra observer l'évolution des résultats dans le temps.

Une autre manière de mesurer le degré de précision consiste à se concentrer sur l'estimation et la découverte de petits groupes. L'erreur d'estimation maximale ne doit pas être supérieure à la taille du groupe considéré. Ainsi, pour un échantillon net²⁰ de 200 000 personnes, la taille minimale d'un groupe pouvant être mis en évidence est de 140 personnes. Au bout de cinq ans, on disposera d'un échantillon cumulé d'un million de personnes, permettant d'estimer des données pour un groupe d'une taille de 30 personnes. Avec l'estimation de petits groupes, c'est en quelque sorte la densité d'un réseau d'observation qui est définie, densité qui détermine quelles observations vont être retenues. Avec ce système, il n'est pas possible de mettre en évidence des modalités qui concernent moins de 30 personnes.

Imaginons, à titre d'exemple, que la commune de Büren an der Aare, dont la population s'élève approximativement à 3000 habitants, compte 140 navetteurs sortants, dont 30 qui se rendent à Berne. Le groupe des 140 navetteurs pourra être mis en évidence dès la première année, tandis que celui des pendulaires qui se rendent à Berne le sera après cinq ans. De la même manière, il sera possible d'identifier sur la base des variables de l'enquête structurelle n'importe quel groupe comptant au moins 30 personnes selon, par exemple, la religion, la langue, le statut sur le marché du travail.

En combinant les variables, par exemple le lieu de travail avec le véhicule utilisé pour se rendre au travail, on pourra également distinguer après cinq ans des groupes de 30 personnes. En admettant que 30 des 140 navetteurs sortant de Büren an der Aare se rendent à leur travail en voiture, ce groupe pourra être identifié. Là encore,

¹⁹ A titre de comparaison, la plus grande enquête par échantillon réalisée périodiquement par l'OFS est l'enquête de structure sur les loyers (MSE) qui porte sur un échantillon de 300 000 personnes.

²⁰ Lors d'une enquête, il y a toujours une partie des personnes sollicitées qui refusent de répondre; c'est pourquoi l'on envoie plus de questionnaires que ce qui est nécessaire (échantillon brut). Le nombre de questionnaires remplis et renvoyés est déterminant pour la précision d'une enquête par échantillonnage (échantillon net), de même que les différences qui existent entre le groupe des répondants et celui des non-répondants.

la précision ne dépendra en aucune manière de la variable analysée, qu'il s'agisse de la religion, de la langue ou encore du statut sur le marché du travail.

Si les relevés structurels permettent de comparer de manière plus détaillée les résultats régionaux que ceux des enquêtes habituelles effectuées auprès des personnes, il ne sera pas possible d'égaliser le degré de détail d'un relevé exhaustif. En revanche, les résultats obtenus seront nettement plus actuels que par le passé: on disposera de nouveaux résultats non plus une fois tous les dix ans, mais chaque année. Par ailleurs, le cycle de production sera notablement raccourci et permettra de fournir, de manière générale, des résultats un an après l'enquête.

Au cas où les résultats de l'enquête structurelle portant sur 200 000 personnes ne seraient pas suffisants pour permettre aux offices fédéraux et aux cantons de les utiliser pour leur politique régionale ou pour leur planification, ceux-ci pourront demander l'augmentation de la taille de leur échantillon. Pour un canton, une telle augmentation sera possible pour le canton lui-même, pour des communes définies ou pour des groupes de communes. Son coût et les tâches de coordination y relatives seront assumés par le mandant. Une augmentation de la taille de l'échantillon pourra être demandée à l'OFS selon deux modèles qui se distinguent par le délai de commande (cf. ch. 1.2.6).

Résultats en cas de doublement de la taille de l'échantillon lors de l'enquête structurelle

Une enquête structurelle réalisée auprès de 400 000 personnes permet d'obtenir des résultats d'une précision statistique suffisante pour des sous-groupes de 7500 personnes ($\approx 0,1\%$ de la population suisse). La mise en pool des données permettra de ramener la taille de ces sous-groupes à 2500 personnes au bout de trois ans et à 1500 après cinq ans. Pour un échantillon de 400 000 personnes, la taille d'un groupe pouvant être mis en évidence est de 70 personnes. Au bout de cinq ans, on sera en mesure d'estimer des données pour un groupe de 15 personnes.

Questions, problèmes et points critiques

Un échantillon annuel net de 200 000 personnes devrait être suffisant pour pouvoir estimer la taille de petits groupes. Ce nombre est toutefois insuffisant pour saisir statistiquement l'évolution de la situation d'une année à l'autre. Après cinq ans cependant, on disposera d'un échantillon cumulé d'un million de personnes, qui permettra d'effectuer des exploitations détaillées. La qualité de l'enquête structurelle dépendra de la taille de l'échantillon, mais aussi du taux de participation des personnes qui en font partie. Ce constat plaide en faveur du maintien de l'obligation de renseigner telle qu'elle figure dans la loi sur le recensement de la population. En revanche, la charge pour la population sera réduite au minimum puisque le questionnaire se limitera à relever les informations les plus importantes.

L'exploitation d'enquêtes par échantillonnage est relativement complexe et suppose des connaissances statistiques qui ne sont pas indispensables pour analyser les données d'un relevé exhaustif. Il importera donc de familiariser les utilisateurs avec les règles à respecter lors de l'analyse de données obtenues à partir d'un échantillon. L'OFS leur fournira des prestations d'assistance et des offres de formation sur mesure.

Enquêtes thématiques

Les enquêtes prévues par le système intégré d'enquêtes auprès des personnes et des ménages seront complétées pendant les années 2010 à 2019 par des enquêtes consacrées aux thèmes suivants: «transports», «familles et générations», «langues, religions et culture», «santé», «formation de base et formation continue». L'annexe 1 contient des descriptions détaillées de ces enquêtes, lesquelles représentent un approfondissement et un complément des thèmes traités par le relevé fondé sur les registres et par l'enquête structurelle. Les enquêtes thématiques actuelles (enquête sur la santé, microrecensement sur les comportements en matière de transports) seront elles aussi réalisées à un rythme quinquennal. Les domaines couverts par celles-ci pourront être adaptés en fonction des besoins émergents. Avec les thèmes «familles et générations», «langues, religions et culture», «formation de base et formation continue», ce sont de nouveaux thèmes fondamentaux qui seront couverts. Ces nouvelles enquêtes thématiques seront également réalisées tous les cinq ans, rythme qui permettra de mettre en lumière les changements qui se sont produits dans le temps.

Les enquêtes thématiques sont des enquêtes qui sont réalisées auprès de personnes, mais qui fournissent également des informations sur le ménage auquel elles appartiennent. Les méthodes d'enquête (enquête téléphonique, enquête combinant interviews téléphonique et écrite) et la période de réalisation des enquêtes pourront varier en fonction du type d'enquête et des thèmes abordés. En principe, les données collectées dans le cadre des enquêtes thématiques le seront tout au long de l'année. Il sera ainsi possible de prendre en compte d'éventuels phénomènes conjoncturels, tout en limitant considérablement les coûts des services chargés de l'enquête. La taille des échantillons utilisés pour les enquêtes thématiques dépendra du degré de précision souhaité et des moyens financiers mis à disposition. Elle pourra varier selon le thème abordé. Les cantons ou d'autres offices fédéraux pourront financer une augmentation de la taille des échantillons de manière ciblée.

Précision des résultats

Pour tous les thèmes mentionnés ci-dessus, des résultats pertinents au niveau suisse ainsi que pour les sept grandes régions²¹ peuvent être obtenus avec des échantillons de 10 000 personnes. En cas d'augmentation de la taille de l'échantillon, des exploitations plus détaillées seront possibles. Ainsi, dans le cas du microrecensement sur les comportements en matière de transports, un échantillon d'environ 40 000 personnes suffira pour effectuer des exploitations pour les 30 principales agglomérations et les régions rurales. Les enquêtes sont réalisées tous les cinq ans. Les résultats pourront ainsi être actualisés.

Possibilité d'augmenter la taille de l'échantillon

Pour la plupart des cantons, la taille de l'échantillon ne permettra pas de garantir des résultats d'une précision suffisante au niveau cantonal. Voilà pourquoi ils auront la possibilité d'augmenter, à leurs frais, la taille de leur échantillon (cf. ch. 1.2.6). Dans le cas des enquêtes thématiques, des raisons d'ordre conceptuel et pratique (coût

²¹ Les sept grandes régions (cantons correspondants): Région lémanique (GE, VD, VS), Espace Mittelland (NE, FR, BE, JU), Suisse du Nord-Ouest (AG, BL, BS, SO), Zurich (ZH), Suisse orientale (AI, AR, GL, SG, SH, TG, GR), Suisse centrale (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG), Tessin (TI).

induit, quantité d'interviews limitée, charge engendrée pour les personnes interrogées à prendre en compte) réduisent les possibilités d'augmenter la taille de l'échantillon. Dans l'ensemble, ce procédé a malgré tout déjà fait ses preuves, notamment dans le cadre de l'ESPA. La possibilité d'augmenter la taille de l'échantillon à leurs frais sera également offerte à d'autres offices fédéraux, en fonction de leurs besoins. C'est déjà le cas aujourd'hui pour le microrecensement sur les comportements en matière de transports.

Enquête Omnibus-CH auprès des personnes et des ménages

Un système d'enquêtes de type «Omnibus» destiné à collecter des données auprès des personnes et des ménages viendra compléter les enquêtes thématiques. La mise en place d'une telle infrastructure permettra de réaliser avec rapidité et souplesse de petites enquêtes par échantillonnage sur des sujets d'une grande actualité politique. Il sera par la même occasion possible de répondre à des besoins sans cesse grandissant sur des thèmes spécifiques (société du savoir et de l'information, logement et environnement, etc.). L'idée est également de proposer un module portant sur des questions intéressant les milieux de la science et de la recherche et portant sur les valeurs, les normes et les opinions.

Voici un exemple de collaboration qui pourrait être menée dans ce domaine. L'OFSP a jusqu'ici mandaté un bureau externe d'effectuer une enquête destinée à évaluer l'efficacité des programmes et des mesures de prévention contre le VIH/le SIDA, faute de dispositif de relevé adéquat à l'OFS. Dorénavant, cette enquête pourrait être assurée par l'OFS sous la forme d'une enquête Omnibus réalisée périodiquement, rapidement et à moindre coût. D'autres modèles de collaboration sont envisageables. Le système Omnibus permettra de garantir la compatibilité des données avec celles des futurs relevés Omnibus européens.

Précision des résultats

Le principal intérêt des enquêtes Omnibus est qu'elles permettent de saisir au vol les thèmes qui surgissent sur la scène politique, puis de dépouiller et de diffuser rapidement les données collectées. Les résultats seront généralement disponibles au plus tard six mois après la réalisation de l'enquête téléphonique. En raison de la petite taille de l'échantillon (environ 3000 personnes²²), l'enquête Omnibus livrera des résultats exploitables au niveau suisse. En tant qu'instrument de relevé flexible, elle est donc avant tout destinée à des analyses au niveau national.

1.2.4 Résultats escomptés de la variante du Conseil fédéral

Domaines politiques et enquêtes

Les personnes et les ménages en tant qu'éléments de la société couvrent sept grands domaines: «travail», «famille», «revenus et consommation», «formation», «santé», «mobilité» et «identité culturelle». Ces domaines ne forment pas des ensembles indépendants, mais sont étroitement liés les uns aux autres. Pour garantir une bonne couverture en informations statistiques, il importe de se concentrer sur les principales informations nécessaires. Il s'agit en effet de réunir, outre les informations

²² Les sondages d'opinion se fondent généralement sur des échantillons de seulement 1000 personnes.

démographiques de base (effectif, structure et mouvements de la population), des données permettant d'analyser les grands sujets de société et d'assurer le monitoring statistique sur des thèmes politiques actuels.

Pour les domaines «travail» et «revenus et consommation», on dispose actuellement de suffisamment de données, qui sont collectées au moyen des trois enquêtes annuelles que sont l'ESPA (enquête suisse sur la population active), l'ERC (enquête sur les revenus et la consommation) et SILC (revenus et conditions de travail). Les nouvelles enquêtes prévues permettront de couvrir les cinq autres domaines. Le système intégré d'enquêtes auprès des personnes et des ménages fournira ainsi des indicateurs pertinents utilisables dans les différents domaines d'action politique et ailleurs.

Les relevés fondés sur les registres et les enquêtes par échantillonnage réalisés à la place d'un relevé exhaustif permettront d'obtenir les informations statistiques suivantes:

Variante du Conseil fédéral: aperçu des résultats

Résultats	Couverture	Actualité	Résolution spatiale	Remarques
Relevés fondés sur les registres				
– Effectif et mouvements de la population, structure démographique, localisation géographique, indicateurs migratoires – Effectif des ménages, catégorie de ménage – Effectif et structure des bâtiments et des logements, localisation géographique, agents énergétiques utilisés – Conditions de logement	Relevés exhaustifs	Annuels	Coordonnées métriques	
Enquête structurelle				
– Indicateurs de l'intégration (mode et année d'acquisition de la nationalité suisse, 2^e nationalité), – indicateurs culturels (appartenance à une Eglise ou une communauté religieuse, langue principale, langue(s) parlée(s) à la maison, au travail ou à l'école, langue parlée dans la vie quotidienne), – indicateurs de la formation (formation en cours, formation achevée la plus élevée, profession apprise), – indicateurs du marché du travail (statut sur le marché du travail, profession exercée, situation dans la profession, horaire de travail, branche économique, forme juridique, taille de l'établissement),	Echantillon de 200 000 personnes ^{a)}	Annuelle	Pour un an: groupes de 15 000 pers. Cumul sur trois ans: groupes de 5000 pers. Cumul sur cinq ans: groupes de 3000 pers.	L'enquête structurelle porte sur les mêmes variables que le relevé exhaustif. Les résultats peuvent être combinés avec les informations des registres grâce aux identificateurs. Des informations sur les domaines Travail et Vie active sont également relevées dans le cadre de l'ESPA (enquête annuelle auprès de 120 000 personnes). Il est possible de combiner les résultats de l'enquête structurelle et de l'ESPA.

Résultats	Couverture	Actualité	Résolution spatiale	Remarques
– indicateurs des transports et des pendulaires (lieu de travail/de formation, moyen de transport, durée du déplacement), – structure du ménage (taille du ménage, type de ménage), – statut d'occupation du logement (locataire/propriétaire, loyer, nombre de pièces d'habitation).				
Enquêtes thématiques Enquêtes consacrées aux thèmes spécifiques suivants: – transports – familles et générations – langues, religions et culture – santé – formation de base et formation continue	Echantillon de 10 000 à 40 000 personnes ^{a)}	Tous les cinq ans, en alternance	Informations sur des thèmes spécifiques au niveau de la Suisse et des grandes régions. Le microrecensement sur les transports livre des résultats jusqu'au niveau des 30 plus grandes agglomérations.	Les informations sur les comportements des pendulaires sont obtenues en combinant les données du microrecensement sur les comportements en matière de transports avec celles de l'enquête structurelle et de l'ESPA.
Omnibus – thème au choix, selon les besoins	Echantillon de 3000 personnes ^{a)}	Selon les besoins	Informations sur des thèmes spécifiques au niveau de la Suisse	
a) Echantillons financés par le plafond de dépenses demandé				

1.2.5

Constitution d'une base d'échantillonnage

La qualité des échantillons tirés dans le cadre du système d'enquêtes auprès des personnes et des ménages dépend de la solidité de la base d'échantillonnage. Il convient pour cela de profiter des informations fournies par les registres qui regrouperont un vaste fond de données régulièrement actualisées. Leur utilisation pour le tirage d'échantillons est fixée dans la loi sur l'harmonisation des registres²³. Jusqu'ici, de tels échantillons devaient être tirés à partir de l'annuaire téléphonique. Ce dernier présente toutefois l'inconvénient de ne pas couvrir l'ensemble de la population. De plus, il ne contient pas les informations structurelles nécessaires pour permettre un tirage tenant compte de différentes variables. Les modifications apportées le 24 mars 2006 à la loi sur les télécommunications du 30 avril 1997²⁴ ont permis d'adapter la loi du 9 octobre 1992²⁵ sur la statistique fédérale, dont l'art. 10 a été complété des al. 3^{quater} et 3^{quinquies}. La nouvelle base d'échantillonnage, fixée par la loi sur l'harmonisation des registres²⁶, reposera donc sur l'ensemble de la population résidente, ainsi que sur la totalité des bâtiments et des logements figurant dans le RegBL. On disposera ainsi de divers caractères structurels (âge, sexe, état civil, nationalité des personnes ou année de construction, surface, équipement des bâtiments et des logements par ex.) pour constituer des échantillons ciblés sur certains groupes de population.

La nouvelle base d'échantillonnage améliorera considérablement la qualité des échantillons. L'interrogation ciblée de groupes spécifiques se révèle plus efficace et plus économique, étant donné que les informations souhaitées peuvent être recueillies à l'aide d'échantillons de plus petite taille. La mise en place d'un système de gestion des échantillons permettra de réduire au minimum la charge des personnes interrogées. On évitera ainsi autant que possible que des personnes soient sollicitées pour plusieurs enquêtes.

1.2.6

Modèles d'augmentation de la taille de l'échantillon

Le programme standard prévu dans la variante du Conseil fédéral (relevé fondé sur les registres, enquête structurelle auprès de 200 000 personnes, enquêtes thématiques auprès de 10 000 à 40 000 personnes) suffit pour satisfaire la plupart des besoins aux niveaux national et régional. La Confédération en supportera la totalité des coûts. Les cantons et d'autres offices fédéraux qui souhaitent des informations plus détaillées pour leurs besoins pourront augmenter la taille de leur échantillon, à leurs frais. Pour le relevé structurel, ils disposeront d'une large marge de manœuvre, puisque l'échantillon pourra être étoffé jusqu'à permettre un relevé exhaustif. Une certaine souplesse sera également accordée en matière d'augmentation de la taille des enquêtes thématiques. Mais pour des raisons conceptuelles et pratiques, cet exercice a des limites, en raison du coût relativement élevé de telles enquêtes, qui sont réalisées par téléphone ou en combinant des interviews téléphoniques et des questionnaires écrits.

²³ Art. 16, al. 2 et 3 LHR, RS **432.01**

²⁴ RS **784.10**

²⁵ RS **431.01**

²⁶ Art. 16, al. 2 et 3 LHR, RS **432.01**

Dans le cas de l'enquête structurelle, la taille de l'échantillon peut être augmenté de manière relativement souple, jusqu'à permettre une enquête exhaustive pour le canton, pour certaines communes ou pour certains groupes de communes, aux frais du ou des mandant(s).

L'OFS propose aux cantons et aux autres offices fédéraux deux modèles d'augmentation de la taille de leur échantillon, au choix. Une augmentation de l'échantillon pouvant aller jusqu'au doublement devra être annoncée au moins un an à l'avance, tandis qu'une augmentation plus importante devra être communiquée à l'OFS au moins trois ans avant le début de l'enquête. Cette subdivision en deux modèles est nécessaire afin que les conditions organisationnelles et logistiques requises soient assurées, et ce même dans le cas d'une enquête exhaustive. Ainsi, en cas d'augmentation de la taille de l'échantillon allant au-delà du doublement, il importera d'avoir suffisamment de temps pour la planification et la préparation de l'enquête. L'infrastructure nécessaire à sa réalisation devra en effet être adaptée en conséquence. Le coût de l'enquête n'augmente pas de manière linéaire avec l'accroissement de la taille de l'échantillon: la hausse deviendra beaucoup plus marquée à partir d'un échantillon de 500 000 personnes. En effet, un échantillon de cette taille nécessite l'externalisation d'une partie des processus et la mise en place d'une infrastructure spécifique. Le concept de réalisation d'une telle enquête exhaustive correspond à la variante des cantons, décrite au ch. 1.3.2. Pour le recensement 2010, l'augmentation de la taille de l'échantillon jusqu'au relevé complet coûterait quelque 118 millions de francs. En outre, une augmentation trop importante de la taille de l'échantillon remettra en question les efforts déployés pour limiter la charge des répondants.

1.2.7 Implications juridiques

La transformation du recensement de la population tel qu'il existe depuis 1850 en un relevé fondé sur les registres, complété d'enquêtes par échantillonnage, débouchera sur la mise en place d'un système intégré moderne de statistiques démographiques. L'ancien recensement était un relevé exhaustif réalisé tous les dix ans sur l'ensemble du territoire suisse. Les besoins en informations supplémentaires liés à l'évolution de la société et de l'économie seront couverts à l'avenir par le nouveau système intégré d'enquêtes. Cette réorientation de la production de la statistique publique nécessite la révision totale de la loi actuellement en vigueur sur le recensement fédéral²⁷.

1.2.8 Coût de la variante du Conseil fédéral

Le système qui découle de la réorientation du recensement de la population proposée par le Conseil fédéral s'inscrit dans la durée. L'investissement initial requis pour harmoniser les registres et constituer un vaste système d'enquêtes n'est toutefois pas négligeable. L'exploitation du système peut être considérée globalement comme avantageuse par rapport à un relevé exhaustif. Les coûts du programme standard sont couverts dans leur totalité par le crédit de paiement demandé. Les offices fédé-

²⁷ Loi fédérale du 26 juin 1998 sur le recensement de la population (RS 431.112).

raux et les cantons n’auront à assumer de coûts supplémentaires que s’ils augmentent leur échantillon.

Tableau 2

**Aperçu des coûts de la variante du Conseil fédéral,
en millions de francs**

Variante du Conseil fédéral	Coûts pour la Confédération	Coûts pour les cantons	Total
Relevés fondés sur les registres à partir de 2010 (investissements requis de 2008 à 2015)	13,6	0,0	13,6
Enquêtes par échantillonnage dès 2010 (investissements requis de 2008 à 2015)	30,9	0,0	30,9
Enquête structurelle auprès de 200 000 personnes dès 2010 (investissements requis de 2008 à 2015)	19,6	0,0	19,6
Exploitation de la plateforme TIC 2011 à 2015	5,1	0,0	5,1
Total de la variante du Conseil fédéral	69,2	0,0	69,2

Pour la préparation, la réalisation et le dépouillement du recensement de 2000, les dépenses effectuées entre 1998 et 2005 ont atteint quelque 108 millions francs pour la Confédération et environ 68 millions de francs pour les cantons et les communes. Ces chiffres ne sauraient être comparés avec le coût de la variante du Conseil fédéral, car les deux formes de recensement reposent sur des concepts différents. Alors que le recensement 2000 était un projet limité dans le temps qui prenait fin avec l’exploitation et la diffusion des résultats, la variante du Conseil fédéral prévoit la mise en place d’une infrastructure d’enquêtes permanente, qui fournira des résultats année après année. Le coût du recensement 2000 ne peut être comparé qu’avec celui de la variante des cantons (cf. ch. 1.3.2, tableau 5).

**1.2.9 Aperçu du calendrier de la réalisation
de la variante du Conseil fédéral**

Tableau 3

Variante du Conseil fédéral: aperçu du calendrier de réalisation

Année	Principales activités
2007	Les cantons qui le souhaitent commandent une augmentation supérieure au facteur 2 et jusqu’à l’exhaustif pour 2010 Contrôles permanents de qualité et de l’état d’avancement des travaux d’harmonisation des registres en étroite collaboration avec les cantons

Année	Principales activités
2008	Harmonisation des registres (y.c. les contrôles de la qualité et de l'état d'avancement des travaux), préparation des enquêtes, planification des infrastructures (relevé fondé sur les registres et enquête complémentaire) Le programme d'enquêtes est mis en consultation auprès des cantons
2009	Harmonisation des registres (y.c. les contrôles de la qualité et l'état d'avancement des travaux), préparation des enquêtes, mise au concours et attribution de mandats pour la réalisation des infrastructures nécessaires, enquêtes pilotes. Pour les cantons et les offices fédéraux qui le souhaitent, 1 ^{re} commande de densification de l'échantillon de l'enquête structurelle jusqu'au facteur 2
2010	Harmonisation des registres (y.c. les contrôles de la qualité et l'état d'avancement des travaux), mise sur pied du système de production de l'enquête structurelle et des enquêtes thématiques, mise sur pied du système de production du relevé fondé sur les registres, enquêtes pilotes Réalisation de la 1 ^{re} enquête thématique et de la 1 ^{re} enquête Omnibus-CH
2011	Fin de l'harmonisation des registres, lancement de l'exploitation du relevé annuel fondé sur les registres (jour de référence: 31.12.2010), réalisation de la 1 ^{re} enquête structurelle (jour de référence: 31.12.2010), de la 2 ^e enquête thématique et de la 2 ^e enquête Omnibus, saisie des données, procédure de contrôle, réalisation d'une enquête de contrôle destinée à vérifier la qualité du relevé fondé sur les registres
A partir de 2012	Exploitation régulière: exploitation du relevé annuel fondé sur les registres, réalisation de l'enquête structurelle, de l'enquête thématique et de l'enquête Omnibus CH (travaux préparatoires, saisie des données, procédures de contrôle, exploitation des données et diffusion des résultats) Le système est consolidé et développé en permanence.

1.3 Solutions possibles examinées

1.3.1 Introduction

Au vu des résultats contradictoires obtenus lors des auditions²⁸, le Conseil fédéral a décidé, le 26 avril 2006, d'inclure dans son message sur le recensement de la population de 2010 la variante soutenue par les cantons, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses et d'autres milieux intéressés. Il répond ainsi à la motion Gutzwiller du 6 octobre 2005, qui demandait à ce que les deux variantes «relevé exhaustif au moyen d'un questionnaire» et «enquêtes par échantillonnage» soient présentées aux Chambres fédérales (cf. ch. 1.1.6). Le Parlement pourra ainsi

²⁸ Cf. Recensement fédéral de la population de 2010. Décisions du Conseil fédéral du 10 juin 2005. Rapport sur les procédures de consultation, Berne 2006.

se prononcer pour la variante proposée par le Conseil fédéral ou pour une autre solution, compte tenu des avantages et des inconvénients de chacune d'elles.

1.3.2 Variante des cantons

Concept de la réalisation

La variante des cantons prévoit de diviser en deux parties la collecte des données. Les informations présentes dans les registres harmonisés seront tirées de ces derniers. Les autres informations, correspondant à des variables qui ne figurent pas dans les registres, seront relevées par le biais d'une enquête exhaustive (cf. annexe 2). Le relevé fondé sur les registres est le même que celui proposé dans la variante du Conseil fédéral (cf. ch. 1.2.3). Il sera réalisé à un rythme annuel à partir de 2010. Le second volet se compose d'une enquête exhaustive par questionnaire réalisée tous les 10 ans auprès de l'ensemble de la population. La réalisation de la variante des cantons implique elle aussi que l'harmonisation des registres ait été menée à terme, cela afin d'éviter que la population n'ait à fournir, lors de l'enquête exhaustive, des informations déjà présentes dans les registres.

Ce concept prévoit que toutes les informations relevées (variables présentes dans les registres et autres variables) soient, comme en 2000, disponibles à l'échelon de la commune et du quartier. Les bases légales et le mandat d'information du dernier recensement pourront s'appliquer pour l'essentiel au recensement de 2010, à l'exception de quelques variables, auxquelles on pourra renoncer, ce qui allégera le questionnaire²⁹. Aucun relevé distinct sur les bâtiments et les logements ne sera effectué auprès des propriétaires d'immeubles et des gérances immobilières, étant donné que la plupart des informations pourront être tirées directement du RegBL à partir de 2010. Les informations qui n'y figureront pas seront relevées par le biais du relevé exhaustif auprès des personnes (seule exception: le type de propriétaire).

Le relevé exhaustif des informations ne figurant pas dans les registres sera effectué par écrit au moyen d'un questionnaire individuel et d'un questionnaire de ménage. L'adresse, la date de naissance et le NAS seront tirés des registres et pré-remplis sur les questionnaires³⁰. L'expédition et le renvoi des documents s'effectueront par voie postale. Cela signifie l'envoi de quelque 12,5 millions de questionnaires (individuels et de ménages). Bien que l'obligation de renseigner soit inscrite dans la loi sur le recensement de la population, l'obtention d'un taux de réponses aussi élevé que possible nécessitera la mise en place de procédures de rappel coûteuses.

²⁹ Les informations suivantes ne seront plus demandées: nombre d'enfants, année de naissance des enfants, qualité de père/mère, travail familial et domestique (simplification et intégration dans la vie active), activités bénévoles, nombre d'heures hebdomadaires de travail familial et domestique, nombre d'heures hebdomadaires d'activités bénévoles, année du dernier changement d'état civil (utilisé uniquement pour la plausibilisation), lieu de domicile cinq ans auparavant (remplacé par la commune d'arrivée), nombre d'heures hebdomadaires de formation, fréquence quotidienne/hebdomadaire des trajets au lieu de travail/de formation.

³⁰ Seuls le nom, le prénom, l'adresse, l'année de naissance et le NAS seront pré-remplis, afin d'assurer le lien avec le relevé fondé sur les registres. D'autres variables (le sexe, l'état civil, la nationalité) ne sont pas nécessaires à cet effet.

Une importante infrastructure de conseil et d'assistance à la population et aux communes (hotline, services de conseil et de renseignements) devra par ailleurs être mise en place pour toute la durée du relevé. Une fois retournés, les questionnaires seront numérisés avant de passer par de lourdes procédures de contrôle et de correction.

Toutes ces procédures devront être effectuées dans un temps relativement court. Pour pouvoir atteindre une précision maximale, il faudra que la phase de relevé et de dépouillement des données soit la plus courte possible. Plus on s'éloignera du jour de référence, plus le pourcentage d'erreurs dues à des migrations, des naissances, des décès, des changements d'emploi, etc. augmentera. En d'autres termes, il s'agira de traiter de grandes masses de documents et de données, de collaborer avec de nombreux partenaires et de réaliser une enquête exhaustive dans la période la plus courte possible. La réalisation d'une enquête de cette ampleur en aussi peu de temps nécessitera la mise en place d'une infrastructure autonome.

Le relevé exhaustif nécessitera la mobilisation d'importantes ressources pour la collecte des données le jour du relevé, pour le dépouillement et le traitement des informations. Toutes ces opérations ne pourront être menées à bien qu'en collaboration avec des partenaires et des mandataires externes. Les investissements nécessaires pour un tel relevé se concentreront sur une courte période, mais seront par contre conséquents.

Afin de décharger les communes de l'important travail à accomplir, on leur offrira la possibilité de déléguer certaines tâches à un centre de prestations national, mis sur pied et exploité par l'OFS, en collaboration avec des partenaires externes. Lors d'une évaluation réalisée en 2002 sur mandat de l'OFS, la grande majorité des communes a indiqué que la possibilité qui leur avait été offerte, dans le cadre du recensement de 2000, d'externaliser à un centre de prestations les tâches qui leur incombaient, les avait grandement déchargées par rapport au recensement de 1990. Les mesures prises alors pour garantir la protection des données ont démontré leur efficacité, en particulier grâce à une étroite collaboration entre les préposés cantonaux et fédéraux à la protection des données. La protection et la sécurité des données devront également être assurées en 2010 tout au long du processus de relevé et de traitement des données.

La population aura également la possibilité de remplir le questionnaire directement sur Internet, dans le cadre de l'e-census. Seulement 4,2 % des habitants l'ont fait lors du recensement de 2000. On s'attend à ce que près de 20 % de la population procède de la sorte lors du recensement de 2010. Il ne faut pas escompter une participation supérieure, compte tenu des taux de participation enregistrés pour d'autres enquêtes réalisées via Internet par l'OFS ou à l'étranger³¹. Cette forme de relevé présente d'importants avantages. Elle permet de se passer de processus coûteux tels que le contrôle du renvoi des questionnaires, le traitement et le contrôle manuel de ces derniers, ou encore leur scanning. Les procédures destinées à corriger les erreurs induites par la numérisation des données n'ont plus lieu d'être, puisque les données existent déjà sous une forme numérique. Il ne faut toutefois pas sous-estimer pour l'e-census également, l'important et coûteux travail que représentent les procédures de rappel ou les demandes de précisions, lorsque les réponses fournies ne sont pas claires.

³¹ En 2006, 8 % de la population néo-zélandaise ont rempli leur questionnaire dans le cadre de l'e-census, les 92 % restants ayant complété la version imprimée.

Résultats escomptés avec la variante des cantons

L'enquête aura lieu tous les dix ans. Entre deux enquêtes, les informations tirées des registres seront disponibles et ceci, annuellement. Par contre, aucune enquête thématique complémentaire ne sera réalisée. En combinant les données sur les personnes avec celles des bâtiments d'habitation, des lieux de travail et de formation, on obtiendra des informations géocodées, disponibles à une échelle géographique fine pour toutes les personnes habitant en Suisse. Les résultats seront diffusés une fois l'enquête terminée et mis à la disposition de l'utilisateur sous la forme d'analyses qui paraîtront dans différentes publications et sous différentes formes.

Tableau 4

Variante des cantons: aperçu des résultats

Résultats	Couverture	Actualité	Résolution spatiale	Remarques
Relevé fondé sur les registres	Relevé exhaustif	Annuel	Coordonnées métriques	Cf. ch. 1.2.4 de la variante du Conseil fédéral
Enquête exhaustive – indicateurs de l'intégration (mode et année d'acquisition de la nationalité suisse, 2^e nationalité), – indicateurs culturels (appartenance à une Eglise ou une communauté religieuse, langue principale, langue(s) parlée(s) à la maison, au travail ou à l'école, langue parlée dans la vie quotidienne), – indicateurs de la formation (formation actuelle, formation achevée la plus élevée, profession apprise), – indicateurs du marché du travail (statut sur le marché du travail, profession exercée, situation dans la profession, horaire de travail, branche économique, forme juridique, taille de l'établissement), – indicateurs des transports et des pendulaires (lieu de travail/de formation, moyen de transport, durée du déplacement), – structure du ménage (taille du ménage, type de ménage), – statut d'occupation du logement (locataire/ propriétaire, loyer, nombre de pièces d'habitation).	Relevé exhaustif	Tous les dix ans	Coordonnées métriques	Le relevé exhaustif portera sur les mêmes variables que l'enquête structurelle. Les résultats de l'enquête exhaustive pourront, grâce aux identificateurs, être complétés par des informations tirées des registres.

Coût de la variante des cantons

L'enquête exhaustive demandée par les cantons constitue un événement unique. Les investissements réalisés ne se reportent pas sur le long terme. L'organisation et la réalisation de l'enquête exhaustive est nettement plus coûteuse que la variante soutenue par le Conseil fédéral. Son coût total devrait en effet s'élever à 137,1 millions de francs pour la période de 2008 à 2015. Selon la clé de répartition définie dans la loi, la Confédération assumerait 99,5 millions de francs pour l'organisation générale, la saisie et l'exploitation des données, ainsi que pour la détermination des données géocodées. Les communes et les cantons auraient à prendre à leur charge 37,5 millions de francs pour la réalisation de l'enquête sur leur territoire³². Ce montant n'inclut pas les coûts qu'auraient à assumer les cantons et les communes pour la préparation et la réalisation de l'enquête sur place ni les dépenses de la diffusion des résultats et des analyses aux niveaux local ou régional. Les cantons et les communes ont investi à cet effet quelque 21 millions de francs lors du RFP 2000, montant qu'il faudrait encore ajouter au montant de 37,5 millions de francs indiqué ci-dessus.

Tableau 5

Coûts de la variante des cantons, en millions de francs

Variante des cantons	Coûts pour la Confédération	Coûts pour les cantons	Total
Relevés fondés sur les registres à partir de 2010 (investissements requis de 2008 à 2015)	13,6	0,0	13,6
Relevé exhaustif (investissements requis de 2008 à 2015)	80,9	37,5	118,4
Exploitation de la plateforme TIC	5,1	0,0	5,1
Total	99,6	37,5	137,1

1.3.3 Recherche d'un compromis: résultats

Collaboration et recherche d'un compromis

Depuis plusieurs années, les organes de coordination REGIOSTAT (OFS, services statistiques des cantons et des villes) et FEDESTAT (OFS, services statistiques de la Confédération) se réunissent au moins trois fois par an, conformément à ce que prévoit l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale³³.

A chaque séance, l'OFS a informé de l'état d'avancement du dossier, tout en cherchant à nouer le dialogue. Les membres de FEDESTAT ont débattu activement de la variante du Conseil fédéral et en ont soutenu le développement. Lors de toutes les séances tenues avec CORSTAT (représentants des offices de statistique des cantons et des villes), aucun rapprochement n'a pu être atteint autour de la variante élaborée par le Conseil fédéral sur la base des résultats des auditions. Sur demande de la Conférence des cantons, une séance a eu lieu le 26 octobre 2006 entre le chef du

³² Art. 7, al. 2 de la loi fédérale sur le recensement de la population (RS 431.112).
³³ RS 431.011

Département fédéral de l'intérieur (DFI) et une délégation des cantons. Suite à cette discussion, le chef du DFI a chargé le président de la Commission de la statistique fédérale d'examiner la faisabilité de l'harmonisation des registres d'ici à 2010, ainsi que la réalisation d'un relevé fondé sur les registres à partir de 2010.

Le résultat de la séance, ainsi que l'analyse des documents de planification ont été résumés par le président de la Commission de la statistique fédérale dans un rapport à l'attention du chef du DFI.

Les représentants de CORSTAT rejettent la solution prévoyant un relevé fondé sur les registres, complété par des enquêtes par échantillonnage et par une enquête structurelle annuelle basée sur un échantillon de grande taille pour les informations qui ne figurent pas dans les registres.

Ils ont présenté pour la première fois, lors de la séance du comité REGIOSTAT du 20 juin 2006, un document proposant une nouvelle variante, désignée comme variante 3+ par CORSTAT. La variante 3+ est une sorte de combinaison entre la variante de base des cantons et celle du Conseil fédéral avec les conséquences financières qui en découlent pour chacune des parties.

Aperçu de la variante 3+ soutenue par CORSTAT

Les éléments suivants constituent la variante 3+ du recensement de la population de 2010. Selon CORSTAT, la variante 3+ contiendrait les bases d'un système global de statistiques démographiques qui pourrait être mis sur pied d'ici à 2020/2030:

1. Recensement de 2010 comprenant un relevé des informations contenues dans les registres des habitants et dans le Registre des bâtiments et des logements. Ce relevé fondé sur les registres se poursuivrait ensuite à une fréquence au moins annuelle.
2. Enquête structurelle en 2010 réalisée sous la forme d'une enquête exhaustive, destinée à collecter les informations sur les personnes et les ménages qui ne figurent pas dans les registres, à collecter aussi d'autres informations devant servir à compléter les identificateurs de logements des registres des habitants, informations qui seraient éventuellement complétées par des données sur les bâtiments et les logements. L'utilisation d'Internet devrait être optimisée en vue de la collecte, de la plausibilisation et du codage des données.
3. A partir de 2011, mise à jour continue des identificateurs de bâtiments et de logements dans les registres des habitants (dont les données sur le domicile et les identificateurs auront été contrôlées et complétées, grâce à l'enquête exhaustive), par l'introduction, avant le recensement, d'une numérotation physique des logements.
4. Harmonisation d'autres registres selon un programme déterminé, qui devrait s'achever vers 2020 / 2030. L'intégration progressive d'autres registres dans le système statistique de la Suisse permettra de réduire progressivement la taille des enquêtes exhaustives, y compris lors du recensement de 2020.
5. Enquêtes thématiques par échantillonnage visant à collecter des données actuelles, en fonction des besoins et des capacités financières de la Confédération, des cantons, des villes et des milieux de l'économie. Enquête structurelle en 2015 basée sur un échantillon élargi en vue de mettre à jour les résultats de l'enquête structurelle de 2010.

6. Mise sur pied d'un data-warehouse pour la mise en réseau des données tirées des registres administratifs, des enquêtes exhaustives et des enquêtes par échantillonnage de la Confédération, des cantons et des villes (données harmonisées, identificateurs, procédures standardisées).

Les avantages de la variante 3+ selon CORSTAT

Considérant la diversité culturelle et politique de la Suisse et sa structure fédérale, CORSTAT estime que seule la variante 3+ permet de satisfaire les besoins en informations de l'Etat, de l'économie et de la société. Ses représentants voient dans cette variante l'instrument de conduite dont les milieux politiques, l'administration et l'économie ont besoin pour mener à bien leur action aux niveaux de la politique générale et de la politique sectorielle. Des informations pourraient ainsi être mises à la disposition des différents acteurs du système politique de la Suisse, en conformité avec la structure fédérale de notre pays. Ainsi, le mandat d'information du recensement de 2000 continuerait à valoir pour des exploitations statistiques qui portent sur l'ensemble de la Suisse et ses subdivisions fonctionnelles, comme pour celles qui portent sur les cantons, les communes, les quartiers, à l'échelon de l'hectare et du mètre.

L'utilisation d'Internet serait optimisée en vue de la collecte, lors de l'enquête exhaustive de 2010, des informations qui ne figurent pas dans les registres. Cette enquête pourrait prendre la forme d'un e-census réalisé exclusivement via Internet, ce qui permettrait de renoncer complètement aux questionnaires sur papier. CORSTAT estime qu'au moins 50 % de la population pourrait participer à un recensement sous cette forme. Les autres habitants communiqueraient leurs informations à la commune de domicile, qui les saisirait en ligne. La Confédération dédommagerait les communes pour ce travail. Selon CORSTAT, l'e-census aurait les avantages suivants:

- Les réponses seraient plausibilisées et codées électroniquement au fur et à mesure que le questionnaire est complété. De coûteuses procédures de traitement des informations n'auraient dès lors plus lieu d'être; le problème des réponses manquantes («missings»), qui influencent négativement la qualité, serait atténué.
- Une fois la collecte de données effectuée en 2010, il n'y aurait plus en 2011 qu'à supprimer les doubles comptages, à vérifier les doubles domiciliations et à reporter les changements survenus, ce qui permettrait de publier les données rapidement.

L'enquête exhaustive servirait également à contrôler et à mettre à jour les registres (domicile, identificateurs de logement). Au cas où l'e-census ne pourrait être réalisé intégralement via Internet, il serait toujours possible, selon CORSTAT, d'effectuer un recensement sous une forme modernisée par rapport à celui de 2000 avec l'aide d'un centre de prestations.

Opéré sous cette forme, le recensement de 2010 représenterait selon CORSTAT une étape décisive dans la transformation de la statistique suisse en un système intégré de statistiques démographiques. Ce système harmonisé de relevés fondés sur les registres et d'enquêtes directes (enquêtes exhaustives et enquêtes par échantillonnage) fournirait des données pour tous les échelons de l'Etat. Le mandat d'information serait rempli, des points de vue du contenu des informations, de leur actualité et

de leur degré de précision géographique. La variante 3+ couvrirait les besoins en données pour 2010 et poserait les jalons d'un système adapté aux besoins futurs.

Estimation générale et appréciation de la variante 3+

Il ne fait pas de doute que cette variante fournirait des informations à un degré géographique fin tel que tous les besoins en informations sur les personnes et les ménages seraient couverts. Elle présente toutefois plusieurs inconvénients de taille par rapport à la variante du Conseil fédéral. Le premier est son coût nettement plus élevé, qui s'explique par le fait qu'elle combine la variante initialement soutenue par les cantons et celle défendue par le Conseil fédéral. La variante 3+ nécessiterait pour la période 2008 à 2015 un financement de plus de 190 millions de francs. Si, comme le prévoit CORSTAT, une enquête supplémentaire devait être réalisée pour vérifier la teneur des registres, le coût total dépasserait les 205 millions de francs. Une proposition lancée par CORSTAT le 20 juin 2006 prévoit que les coûts allant au-delà de ceux prévus dans la variante du Conseil fédéral soient intégralement mis à la charge des cantons.

Un autre inconvénient de taille est que la mise en place de ce système ne serait entièrement achevée qu'en 2030, et qu'il faudrait attendre cette année-là pour pouvoir en tirer tous les bénéfices.

Le relevé fondé sur les registres, que prévoit également la variante 3+, n'est pas contesté. L'enquête exhaustive supplémentaire telle que la prévoit cette variante devrait se faire exclusivement via Internet. Les habitants qui ne souhaiteraient pas ou qui ne pourraient pas participer à cet e-census (il ne faut pas s'attendre à ce que toute la population résidente dispose d'une connexion Internet ou que tous les habitants soient capables d'utiliser ce média en 2010) devraient saisir ou faire saisir leurs données auprès de centres de comptage mis en place par les communes. Selon la proposition de la CORSTAT, le coût d'une telle mesure doit être pris en charge par la Confédération.

Cette solution non seulement nécessiterait que l'on mette à disposition d'importantes ressources techniques et humaines, mais elle occasionnerait également une charge supplémentaire pour les communes appelées à mettre sur pied ces centres de comptage, ainsi que pour les personnes qui seraient contraintes d'y recourir. En outre, le fait que des tiers soient amenés à saisir les données poserait la question de la protection des données par rapport à un relevé par voie postale.

L'hypothèse selon laquelle 50 % de la population résidente de la Suisse au moins participerait à l'e-census n'est confirmée ni par les enquêtes menées par l'OFS, ni par des relevés comparables réalisés à l'étranger. Même CORSTAT admet que l'e-census pourrait se révéler partiellement ou totalement irréalisable. Dans un tel cas, il faudrait privilégier la solution prônée par les cantons, à savoir la réalisation, lors du recensement de 2010, d'un relevé exhaustif similaire à celui qui a été effectué en 2000, mais modernisé et avec l'aide d'un centre de prestations.

La variante 3+ rend par ailleurs nécessaire une révision complète de l'actuelle loi sur le recensement, ce que n'exigeait pas la solution qui avait reçu le soutien des cantons lors de la procédure d'audition.

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée par le Conseil fédéral

1.4.1 Introduction

Les deux options proposées dans le cadre de l'évaluation des auditions – la variante du Conseil fédéral et celle des cantons – ont été comparées et évaluées. Voici les arguments qui justifient la solution proposée par le Conseil fédéral.

1.4.2 Charge réduite pour les personnes interrogées

En utilisant les informations déjà contenues dans les registres, on peut renoncer au relevé des bâtiments et des logements et réduire nettement la taille du questionnaire par rapport à 2000, ce qui représentera un allègement sensible de la charge de travail des personnes interrogées. De plus, les enquêtes par échantillonnage telles qu'elles sont prévues dans la variante du Conseil fédéral ne concernent qu'une partie de la population. Cette variante offre donc une réduction notable de la charge de la population par rapport à l'enquête exhaustive défendue par les cantons, où l'ensemble de la population est sollicitée. La nouvelle base d'échantillonnage prévue dans le cadre de la modernisation des enquêtes auprès des personnes et des ménages offre d'autres avantages contribuant eux aussi à l'allègement de cette charge: comme elle s'appuie sur des informations complètes tirées de registres, on disposera de divers caractères structurels (âge, sexe, état civil, nationalité des personnes ou année de construction, grandeur, équipement des bâtiments et des logements par ex.) pour orienter des échantillons sur certains groupes de population. L'interrogation ciblée de groupes spécifiques s'avérera plus efficace et plus économique du fait que les informations souhaitées pourront être recueillies à l'aide d'échantillons de plus petite taille. Le management des échantillons permettra de contrôler la charge des personnes interrogées et de limiter la sollicitation répétée des personnes au minimum nécessaire.

1.4.3 Estimation des variantes quant aux résultats escomptés

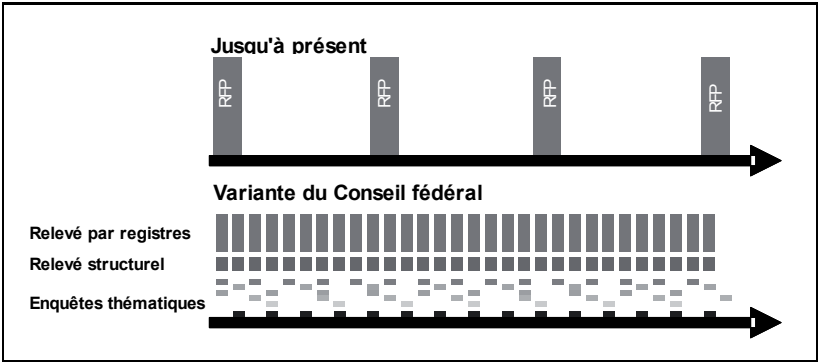
Le recensement fondé sur les registres représente l'enquête de base dans les deux propositions. Il fournira des données structurelles annuelles sur la population résidente. Les informations tirées des registres permettront de proposer des résultats pour les cantons, les districts, les communes, les quartiers, les hectares et les coordonnées métriques.

La variante des cantons offre la possibilité de prendre en compte les intérêts des utilisateurs, qui s'appuient dans une large mesure sur le mandat d'information du recensement de l'an 2000. Cette variante propose en définitive la même densité d'informations que le recensement de l'an 2000. Toutes les données relevées seront disponibles dans la ventilation géographique la plus détaillée possible (géocodage). Les bénéficiaires de résultats aussi détaillés sur le plan géographique sont avant tout les cantons et les communes. Les informations recueillies dans le cadre de l'enquête exhaustive ne seront cependant disponibles que tous les dix ans et ne pourront donc pas répondre à l'évolution rapide des besoins d'information. Aucune enquête thématique complémentaire ne sera réalisée.

Avec la variante du Conseil fédéral, le gain d'informations est considérable pour les utilisateurs: le relevé structurel et les enquêtes thématiques fourniront des résultats plus variés et différenciés au niveau du contenu et, surtout, plus actuels, le rythme de réalisation étant annuel ou, selon le cas, quinquennal. En cumulant les résultats du relevé structurel sur trois ou cinq ans, on pourra obtenir une échelle géographique suffisamment détaillée pour répondre de manière satisfaisante à de nombreuses questions. Comme les besoins d'informations des milieux économiques et politiques ainsi que de la société évoluent constamment et à un rythme qui tend plutôt à s'accélérer, le système souple et évolutif des enquêtes par échantillonnage proposé dans la variante du Conseil fédéral offre ici un grand avantage aux effets durables. Avec cette variante, les résultats des enquêtes pourront et devront être vérifiés régulièrement par rapport à ces nouvelles exigences. Il convient d'accorder plus de poids à l'avantage offert par l'élargissement de l'éventail thématique des informations collectées et par l'accroissement du rythme de relevé qu'à la perte d'informations à un niveau géographique très fin. Il va de soi qu'une enquête exhaustive restera nécessaire dans certains champs d'application, notamment pour des analyses géographiques détaillées dans les cantons et les communes. Pour de nombreuses applications cependant, on pourra parfaitement remplacer l'enquête exhaustive réalisée jusqu'à présent par une vaste enquête par échantillonnage de l'ordre de grandeur de l'enquête structurelle. De plus, les cantons qui souhaitent une base d'informations plus détaillée et qui sont prêts à mettre les moyens nécessaires auront la possibilité d'élargir à leurs frais la taille de l'échantillon sur leur territoire, l'élargissement pouvant aller jusqu'à l'enquête exhaustive. D'autres augmentations ciblées seront également envisageables moyennant un cofinancement par d'autres offices fédéraux. Grâce à cet assouplissement de la méthode d'enquête, on pourra commander à l'OFS des données à une échelle géographique sur mesure.

Graphique 1

Représentation de la périodicité et de l'éventail thématique de la variante du Conseil fédéral et du recensement de la population traditionnel



Les répercussions sur les différents utilisateurs examinées dans le cadre du postulat Widmer³⁴ ont montré que la variante du Conseil fédéral permettait de répondre à de nombreux besoins. Les données ayant trait aux caractères qui ne figurent pas dans les registres seront collectées chaque année par le biais de l'enquête structurelle auprès d'un grand échantillon. L'actualité et la souplesse de la variante du Conseil fédéral sont particulièrement avantageuses dans le domaine scientifique: les données actuelles intéressant la recherche seront disponibles plus rapidement. Dans le domaine de la politique des agglomérations (cf. ch. 3.4.1), des données fonctionnelles de base relatives à la pendularité feront certes défaut à un échelon géographique très détaillé, mais des discussions récentes ont montré que, dans le cadre de la nouvelle définition des agglomérations, ce n'est pas la disponibilité des données qui prime, mais les besoins et les exigences politiques, économiques, géographiques et juridiques. De nombreuses données nécessaires pour des processus de planification régionaux et communaux seront fournies à partir de 2010 par le relevé annuel fondé sur les registres et ces données seront beaucoup plus actuelles et précises que celles qui ont été utilisées jusqu'ici. Avec la possibilité de cumuler les relevés structurels sur plusieurs années, les besoins d'informations concernant les caractères ne figurant pas dans les registres seront couverts de manière plus actuelle et plus large au niveau des thématiques abordées. Les données collectées par l'OFS sont aujourd'hui déjà stockées dans un système centralisé de gestion des données et mises à disposition des utilisateurs sous diverses formes.

1.4.4 Durabilité de la solution préconisée

Le choix de la variante pour le prochain recensement de la population doit aussi être fait en fonction du montant et de la durabilité des investissements financiers. L'objectif est ici d'avoir un système de relevé de données qui soit le moins cher possible et à même de fournir un maximum d'informations démographiques et socio-économiques sur la population résidente. A cet égard, la variante des cantons ne correspond que partiellement aux objectifs financiers de la Confédération, des cantons et des communes. Seuls les investissements faits dans le cadre de l'harmonisation des registres et du relevé annuel fondé sur des registres ont un caractère durable. Les investissements opérés dans la mise sur pied, la réalisation et l'exploitation de l'enquête supplémentaire conçue comme une enquête exhaustive sont quant à eux axés sur un événement particulier dont l'ampleur pose d'énormes exi-

³⁴ Postulat Widmer, Recensement fédéral 2010 de la population. Mesures accessoires à prendre (05.3809): Le Conseil fédéral est chargé, avant que ne commencent les délibérations des Chambres sur le projet demandant le remplacement du recensement traditionnel par un relevé de données figurant dans des registres, d'étudier, avec les cantons et les communes, quelles seraient les conséquences dudit remplacement et quelles mesures accessoires devraient alors être prises. Dans le rapport qu'il remettra aux Chambres, il examinera en particulier les aspects suivants:

1. la saisie des données ne figurant pas dans les registres officiels (indications sur les habitations, la ou les langues parlées par chacun, etc.);
2. les incidences que le projet en question aurait sur la recherche sociale empirique;
3. les incidences qu'il aurait sur la politique des agglomérations menée par la Confédération;
4. les incidences qu'il aurait sur les processus cantonaux et régionaux de planification et sur les activités des organisations travaillant au niveau national;
5. la possibilité de centraliser, dans une banque de données publiques, des données relevées ailleurs.

gences au niveau de l'infrastructure de relevé. Et vu son dimensionnement, celle-ci ne pourra pas être utilisée pour d'autres enquêtes de l'OFS.

La variante du Conseil fédéral est axée sur des investissements à long terme. Elle peut donc satisfaire de manière optimale au volet financier de l'objectif susmentionné. Les investissements durables concernent notamment, outre l'harmonisation des registres et le relevé annuel fondé sur les registres, le système général durable des enquêtes auprès des personnes et des ménages, qui représente une partie essentielle de la statistique publique modernisée. Le relevé des données sera plus efficace et mieux ciblé, l'utilisation des ressources orientée sur les résultats, ce qui permettra une exploitation maximale des synergies dans le système général de la statistique publique. On pourra exploiter des synergies entre les instruments de relevé existants et prévus lorsqu'ils seront harmonisés au niveau du contenu et dans le temps. Pour parvenir à ce résultat, il sera essentiel de disposer d'une planification consolidée.

Selon le projet de loi révisée sur le recensement fédéral de la population, la Confédération prendra à sa charge les coûts découlant des dispositions générales du programme standard, de la saisie et de l'exploitation des données relevées dans le cadre du programme standard, de même que de la détermination des coordonnées des bâtiments. Le programme standard se composera d'un relevé annuel fondé sur des registres, d'une enquête structurelle annuelle auprès d'un échantillon de 200 000 personnes, d'une enquête thématique annuelle ainsi que d'une enquête «Omnibus». Les cantons demandant une augmentation du programme standard de la Confédération prendront en charge les coûts résultant de cette augmentation. La répartition des coûts entre la Confédération et les cantons est réglée à l'art. 14 du projet de loi ci-après.

Les coûts encourus pour répondre à des besoins d'informations supplémentaires – par exemple en cas d'augmentation de la taille des échantillons pour certains cantons – seront répartis entre plusieurs partenaires. Les cantons pourront utiliser les enquêtes existantes et déjà financées et ne devront prendre en charge que les coûts supplémentaires. Le principe de relevé étant aménagé de manière souple, il sera possible de confier à l'OFS des mandats pour répondre à des besoins supplémentaires. Les coûts seront à la charge du mandant. La répartition des coûts sera ainsi définie en fonction des besoins.

Dans la variante des cantons, la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons/communes reste réglée par la loi sur le recensement actuellement en vigueur, du 26 juin 1998³⁵. Selon l'art. 7, al. 1, de ladite loi la Confédération prend à sa charge les frais découlant des dispositions générales du relevé structurel, de la saisie et de l'exploitation des données ainsi que de la détermination des coordonnées des bâtiments. Ces coûts devraient faire l'objet d'un crédit-cadre. Selon l'al. 2 du même article, les cantons et les communes supporteront les frais de mise en œuvre du relevé sur leur territoire.

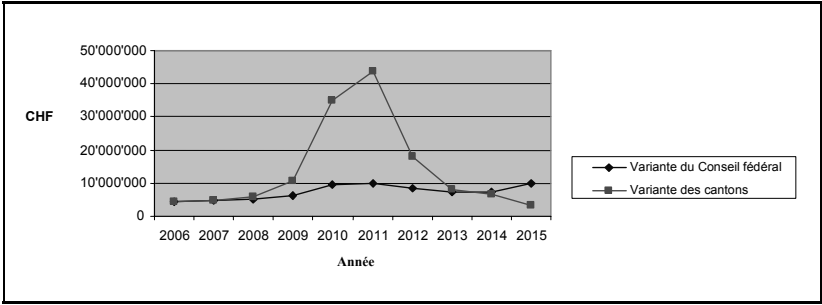
Tableau 6

Vue d'ensemble des coûts des variantes, en millions de francs

	Variante du Conseil fédéral			Variante des cantons		
	Coûts à la charge de la Confédération	Coûts à la charge des cantons	Total	Coûts à la charge de la Confédération	Coûts à la charge des cantons	Total
Relevés fondés sur les registres à partir de 2010 (investissements requis de 2008 à 2015)	13,6	0,0	13,6	13,6	0,0	13,6
Enquêtes par sondage dès 2010 (investissements requis de 2008 à 2015)	30,9	0,0	30,9	0,0	0,0	0,0
Enquête structurelle auprès de 200 000 personnes dès 2010, resp. enquête exhaustive 2010 (investissements requis de 2008 à 2015)	19,6	0,0	19,6	80,9	37,5	118,4
Exploitation de la plateforme TIC	5,1	0,0	5,1	5,1	0,0	5,1
Total	69,2	0,0	69,2	99,6	37,5	137,1

Graphique 2

Déroulement des investissements des variantes entre 2008 et 2015, en francs



1.4.5 Evolution dans d'autres pays

De nos jours, toujours plus de pays combinent diverses sources de données (registres, données d'enquêtes) pour remplir le mandat d'information qui est celui du recensement de la population. Cette façon de faire les oblige à adapter en particulier les méthodes de relevés proposées lorsqu'ils révisent leurs directives, le contenu même des informations collectées n'étant dans l'ensemble pas contesté. En Suisse, il

n'en va pas autrement: une modernisation de la méthode utilisée pour recenser la population est en cours. Toutefois, la situation juridique, politique et statistique diffère beaucoup selon les Etats européens et nord-américains. Les Etats d'Europe du sud, la plupart des Etats d'Europe centrale et d'Europe orientale, ainsi que les pays anglo-saxons privilégient aujourd'hui encore l'enquête directe, à défaut d'obligation pour les habitants de s'annoncer au contrôle de l'habitant et, par conséquent, de registres complets et exploitables statistiquement. Les méthodes d'enquête directe n'en sont pas moins modifiées presque partout: de plus en plus, les agents recenseurs sont remplacés (comme pour le recensement de la population 2000 en Suisse) par l'envoi des questionnaires par la poste et le recours à des technologies d'information modernes. Les pays scandinaves, qui tiennent un registre de la population et qui ont mis en place un système de registres totalement connectés entre eux, procèdent au recensement en exploitant uniquement leurs registres. Un troisième groupe de pays pratique une forme combinée d'enquête directe et d'exploitation de registres. Le quatrième et dernier groupe, qui ne compte actuellement que la France, recense désormais sa population annuellement (rolling census), en procédant à des enquêtes par sondage auprès d'un grand échantillon de la population, puis en extrapolant les résultats au pays tout entier et à ses régions.

La Suisse fait partie, avec les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Espagne et la Slovénie, des pays qui privilégient une solution mixte, combinant l'exploitation de registres et l'enquête directe par échantillon. En raison de sa structure fédérale complexe, elle ne possède cependant pas de registre des habitants centralisé (contrairement à l'Autriche et à la Belgique) ni de système national de registres en réseau, à la différence des pays scandinaves.

Tableau 7

**Méthodes de recensement de la population en l'an 2000
et prévisions pour 2010 dans les pays de la
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU)**

Méthodes du recensement de la population	2000	2010
Méthode traditionnelle (enquête exhaustive avec questionnaire)	35 (80 %)	23 (51 %)
Relevé fondé sur les registres	3 (7 %)	7 (16 %)
Relevé fondé sur les registres + enquête exhaustive	5 (11 %)	3 (9 %)
Relevé fondé sur les registres + enquêtes par échantillonnage	1 (2 %)	8 (19 %)
Méthode traditionnelle + actualisation annuelle	–	1 (2 %)
Recensement annuel (rolling census)	–	1 (2 %)
Nombre de pays	44	43

Source: UNECE Statistics (traduction OFS)

1.4.6 Tableau récapitulatif

Tableau 8

Variante du Conseil fédéral: points forts, points faibles, potentiel et risques

Points forts	Points faibles
– La motion de la commission de gestion du Conseil national (95.3557) est satisfaite (recensement fondé sur des registres, utilisation optimale de synergies); – charge réduite pour les personnes interrogées; – charge réduite pour les communes: après la charge due à l’harmonisation, plus aucune charge dans le programme standard; – mise en place d’un processus continu avec maintien et stabilisation du savoir-faire; – plus grande solidité de la planification; – la méthode est en phase avec l’évolution dans d’autres pays dans le domaine du Recensement de la population et la production statistique; – rapport coût/utilité attrayant, répartition des coûts uniforme, investissements durables, possibilités d’économies supplémentaires à long terme; – grande actualité et gains d’informations grâce à des développements thématiques avec des données tirées des enquêtes par échantillonnage (résultats annuels); – possibilité pour les cantons d’ étoffer les échantillons en fonction de leurs besoins; – pooling de données sur 3 à 5 ans: il permet des estimations plus stables car reposant sur plusieurs années; – gains d’efficacité immédiats et durables.	– Par rapport au RFP2000, une partie des informations ne sont plus disponibles pour les communes et les quartiers; – la comparabilité des données avec celles des recensements précédents est en partie plus difficile; – complexité méthodologique accrue (base d’échantillonnage, modélisation, pooling); – la diffusion des résultats et l’utilisation des données exigent davantage (estimations, intervalles de confiance, comparabilité).
Potentiel	Risques
– Pose de la première pierre et réalisation d’une modernisation durable de la statistique de la population; – bonne acceptation de la variante par la population et les milieux économiques en raison de la procédure plus légère et plus souple; – changement de paradigme avec possibilités de développement à long terme dans la statistique de la population et des ménages, et à des coûts bien moins élevés.	– Faisabilité dans le temps: travaux législatifs pour les cantons et harmonisation complète des registres; – charge des communes pour la mise en œuvre à temps de l’harmonisation des registres; – opposition des cantons et des communes en raison de la perte d’informations sur les petites unités géographiques par rapport à 2000; – taux de réponse bas: inscrire l’obligation de renseigner dans la loi; – nouvelle approche méthodologique, encore peu souvent testée en Suisse.

Variante des cantons: points forts, points faibles, potentiel et risques

Points forts	Points faibles
– La motion de la commission de gestion du Conseil national (95.3557) est satisfaite (recensement fondé sur des registres, utilisation de synergies); – grande quantité d'informations à l'échelon géographique le plus fin, pratiquement pas de perte d'informations par rapport au RFP2000 (uniquement due à de légères simplifications); – satisfaction des utilisateurs de données ayant trait à de petites unités spatiales; – comparabilité aisée des données par rapport aux recensements précédents; – utilisation simple des données et des résultats; – gains en efficacité à long terme par l'harmonisation des registres et le relevé fondé sur des registres.	– La modernisation de la statistique de la population et des ménages est retardée; première étape uniquement: les moyens pour le développement du système sont investis dans l'enquête exhaustive; – charge à peine réduite pour les personnes interrogées; – pas d'approfondissement de thématiques; – actualité des données absentes des registres insuffisante en raison du rythme d'enquête décennal; – investissement élevé unique pour un événement particulier présentant un rapport coût/utilité peu attrayant; – volumes de données énormes et onéreux ne reposant pas sur une orientation output mais formant un résultat de la méthode d'enquête; – mise sur pied à court terme et perte rapide du savoir-faire; – la Suisse rate le train des innovations introduites dans d'autres pays.
Potentiel	Risques
– Modernisation durable de la statistique de la population par l'introduction du relevé fondé sur des registres; – le processus de renouvellement complet est ajourné au prochain recensement: le RFP2010 est une solution transitoire tout comme l'était le RFP2000.	– Faisabilité dans le temps: travaux législatifs pour les cantons et harmonisation complète des registres; – charge des communes pour la mise en œuvre à temps de l'harmonisation des registres; – pas de poursuite de la modernisation des enquêtes auprès de la population et des ménages après le RFP2010; – taux de réponse bas: inscrire l'obligation de renseigner dans la loi.

Les Chambres fédérales ont exigé à plusieurs reprises que le prochain recensement de la population en 2010 soit réalisé sur la base de registres harmonisés de manière à décharger les milieux interrogés, les cantons et les communes (cf. ch. 1.1.1). Seul le projet de réalisation choisi par le Conseil fédéral permettra de donner suite aux interventions et aux desiderata, notamment des commissions des finances.

La variante du Conseil fédéral, tout en occasionnant des coûts nettement réduits, est la seule à offrir un gain d'informations important par rapport au recensement traditionnel: les enquêtes par échantillonnage prévues seront à même de fournir des

informations plus détaillées et plus actuelles. Autre avantage de cette variante: une réduction durable de la charge des personnes interrogées.

Alors que, jusqu'à présent, les recensements englobaient des projets limités dans le temps, la variante du Conseil fédéral représente un système de relevés permanents qui livre des résultats annuels. C'est pourquoi, à moyen terme, le recensement de la population devrait être mieux amarré au programme pluriannuel de la statistique fédérale.³⁶

1.5 Droit comparé et rapports avec le droit européen

Tous les dix ans, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et l'Office statistique de l'UE (EUROSTAT) adoptent ensemble des recommandations applicables aux recensements de la population et des bâtiments. Ces recommandations fixent les caractères à relever obligatoirement et les caractères additionnels, ainsi que les classifications et les définitions qui garantissent la comparabilité des résultats au niveau international.³⁷

Le choix de la méthode de relevé (registre, enquête par sondage ou relevé exhaustif) revient par contre aux Etats membres, en raison de la situation propre à chaque pays (cf. ch. 1.4.5). Les recensements de la population et des bâtiments sont des sources statistiques importantes, au niveau national et international, mais aussi de plus en plus pour les régions transfrontalières (Tessin – Lombardie, Genève – Vaud – Rhône-Alpes – Haute-Savoie, Rhin-supérieur / Bâle – Alsace – Bade-Wurtemberg, p.ex.).

Ils ont un caractère normatif essentiel pour toute la statistique démographique et sociale (définition de la population résidente, des types de ménage, des familles, des bâtiments et des logements par ex.). Les recommandations CEE-ONU/EUROSTAT pour les recensements de 2010 ont été adoptées le 14 juin 2006 lors de la 54^e session plénière de la Conférence des statisticiens européens (CSE). La Suisse a participé activement à leur élaboration. La variante du Conseil fédéral se situe dans leur ligne.

EUROSTAT a en outre préparé pour la première fois une ordonnance pour les recensements de la population de 2010. En partant des recommandations CEE-ONU/EUROSTAT, cette ordonnance définit des normes contraignantes pour les Etats membres de l'UE concernant les recensements de la population et des bâtiments. Ses caractéristiques essentielles sont la flexibilité (les membres peuvent choisir librement la méthode de recensement) et la qualité (il faut pouvoir garantir la comparabilité internationale des données).

³⁶ Le programme pluriannuel de la statistique fédérale est un instrument de la Confédération pour la planification de la mise à disposition des informations statistiques le temps d'une législature. Il donne un aperçu des activités statistiques, des intentions, des priorités et des abandons.

³⁷ Les recensements de la population totale et de l'ensemble des bâtiments d'habitation sont indispensables pour disposer d'informations statistiques sur l'état de la population, la main-d'œuvre et les conditions de logement, et cela de manière uniforme, à une échelle géographique fine ou pour certains groupes de population. Cf. Recommandations pour les Recensements de la Population et des Habitations de 2010, Commission économiques des Nations Unies pour l'Europe et Office statistique de l'UE, New York et Genève 2006.

Pour le recensement de 2010, la Suisse s'appuiera sur les recommandations CEE-ONU/EUROSTAT susnommées. L'ordonnance européenne a déjà été traitée par le comité du programme statistique (CPS), qui est composé des responsables des offices statistiques nationaux des Etats membres de l'UE. Elle devra encore être adoptée par le Parlement de l'UE à une date encore non définie, avant que la Commission ne la fasse entrer en vigueur. La Suisse aura pleinement accès au CPS à partir du 1^{er} janvier 2007, mais sans droit de vote. Elle pourra reprendre l'ordonnance après son adoption par l'UE sur la base de l'Accord statistique bilatéral, autrement dit par le biais d'un arrêté du Conseil fédéral et d'une décision du comité mixte.

1.6 Mise en œuvre

1.6.1 Mesures opérationnelles

La loi sur l'harmonisation des registres a été adoptée par le Parlement le 23 juin 2006³⁸ et le Conseil fédéral l'a faite partiellement entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2006 (cf. ch. 1.1.2). Les conditions sont ainsi réunies pour la mise en œuvre de l'harmonisation des registres et l'attribution des identificateurs. Il faut maintenant que les cantons adaptent leurs lois et surtout procèdent à des investissements financiers. La phase de réalisation dans son ensemble dépend donc de la collaboration des cantons et des communes. Il convient d'encourager la mise en œuvre rapide de l'harmonisation dans les communes et les cantons afin que l'on puisse utiliser des données harmonisées pour l'ensemble du pays lors du recensement de 2010. Depuis les investissements de départ mentionnés au ch. 1.1.2 dans le cadre du recensement de 2000, l'OFS apporte à cet égard conseils et soutien.

Assurer l'introduction des identificateurs communs à tous les registres

L'introduction des identificateurs dans les registres des habitants et celle d'un éventuel numéro physique de logement pour des immeubles d'habitation de grande taille relèvent de la compétence des cantons et des communes. L'OFS soutient ces travaux en élaborant des propositions sur la manière de procéder, en mettant à leur disposition des normes et en leur offrant conseils et assistance sur les plans du contenu, des moyens techniques et de l'organisation.

L'OFS appuie l'introduction du NAS dans les registres des habitants au niveau organisationnel. Selon la LAVS révisée, le nouveau NAS sera disponible à partir de 2008; on pourra alors commencer à l'introduire dans les registres concernés par l'harmonisation (cf. ch. 1.2.3).

L'EGID pourra vraisemblablement être introduit sur l'ensemble du territoire suisse avant le 31 décembre 2010, date à laquelle on procédera au premier relevé fondé sur les registres. Il n'en sera cependant peut-être pas de même pour l'EWID. Dans l'optique d'un management des risques, le Conseil fédéral a, dans la LHR, coordonné les délais avec les besoins du RFP2010. Pour les communes qui n'auront pas pu achever l'harmonisation des registres d'ici à cette date, des solutions transitoires sur mesure devront être trouvées conjointement, et à leurs frais. Si le NAS ne devait pas

38 FF 2006 397

avoir été introduit à temps dans les registres, un ajustement manuel aux frais de l'autorité gérant le registre concerné pourrait être envisagé.

Pour la formation du ménage et de l'attribution du logement, on pourrait envisager de lourdes procédures de couplages manuels telles que celles qui ont été réalisées lors du RFP2000 ou des enquêtes combinées avec des méthodes statistiques. Ces solutions transitoires devraient être financées par les communes et les villes concernées.

1.6.2 Publication des résultats du recensement de la population à partir de 2010

Les résultats du relevé fondé sur les registres, de l'enquête structurelle, des enquêtes thématiques et de l'enquête Omnibus seront présentés au grand public par divers médias. L'offre standard comprendra des publications imprimées. La publication officielle des chiffres extraits des registres sur la population résidente aura lieu dans la Feuille fédérale.

Une part importante de l'offre sera proposée en ligne. Les principaux chiffres seront présentés, commentés et illustrés dans la partie gratuite du Portail statistique de la Suisse. La partie payante comprendra l'Encyclopédie statistique avec une vaste collection de tableaux prédéfinis.

L'offre sera en outre complétée par un service individualisé. Ce dernier sera formé des prestations par téléphone, du service par courriel, des exploitations à la carte établies sur demande et des fichiers de données individuelles anonymisées remis à des tiers pour qu'ils effectuent leurs analyses; la remise de ces fichiers nécessitera la conclusion d'un contrat spécifique de protection des données; l'ordonnance sur les émoluments sera applicable.

Les premiers résultats du relevé fondé sur les registres seront publiés chaque année environ huit mois après le relevé. Il en ira de même des résultats de l'enquête Omnibus. Les données annuelles de l'enquête structurelle seront prêtes environ un an après le jour de référence. C'est en 2013 que l'on disposera pour la première fois des données cumulées sur trois ans provenant de l'enquête structurelle, et en 2015 des données cumulées sur cinq ans. S'agissant des enquêtes thématiques, les résultats définitifs seront généralement disponibles après une année.

La diffusion des résultats de l'enquête structurelle sera étroitement coordonnée et harmonisée avec celle des enquêtes thématiques. Ainsi, l'exploitation de l'enquête structurelle d'une année donnée sera consacrée en priorité au même sujet que celui de l'enquête thématique dont les résultats seront publiés la même année. Par exemple, l'année où paraîtront la publication d'informations générales et les études d'approfondissement concernant les habitudes de transport de la population, on présentera et analysera de manière plus détaillée les données concernant les pendulaires tirées de l'enquête structurelle.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Deux interventions parlementaires portant sur la nouvelle conception du recensement ont été déposées. Il s'agit du postulat Widmer (05.3809) qui est traité au ch. 1.4.3 et de la motion Gutzwiller (05.3588) qui l'est au ch. 1.1.7.

L'intervention suivante peut être considérée comme satisfaite et peut donc être classée:

2006 P 05.3809 Recensement fédéral 2010 de la population. Mesures accessoires à prendre (N 23.06.06, Widmer)

2 Commentaires des différents articles de la loi sur le recensement

2.1 Structure de la loi

La loi comprend 19 articles classés en six sections, dont voici le contenu:

2.2 Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Principes

L'al. 1 décrit le nouveau recensement de la population comme une collecte de données, répétée à intervalles réguliers, sur la structure de la population et sur l'évolution de la société en Suisse. L'événement que constitue le recensement de la population réalisé tous les dix ans va donc disparaître.

Les transformations économiques et sociales amènent de nouveaux champs thématiques sur le devant de la scène politique. La statistique publique doit en outre proposer des informations comparables tant au niveau régional qu'au niveau européen. En vue de satisfaire ces vastes exigences, l'al. 2 décrit de manière détaillée les domaines sur lesquels porteront les données. Ces domaines doivent être considérés comme des désignations génériques englobant chacune plusieurs enquêtes liées à des thèmes spécifiques.

Art. 2 Objet

En tant que composante de la statistique publique, le recensement de la population a pour mission essentielle de mettre à la disposition des responsables administratifs et économiques, des milieux de la recherche et d'autres milieux intéressés des résultats représentatifs sur l'état et l'évolution de la population, sur les conditions-cadres économiques et sociales, ainsi que sur le territoire et l'environnement. Le recensement de la population n'est pas un but en soi: c'est une aide à la prise de décisions importantes dans les domaines économique, politique et social, aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes.

Art. 3 Univers statistiques et caractères à relever

Le Conseil fédéral définira dans un répertoire les univers statistiques et les caractères à relever dans le cadre du recensement de la population. Le contenu de ce répertoire correspondra dans une large mesure au mandat d'information du recensement de la population de 2000. Outre les univers statistiques et les caractères à relever, ce répertoire définira également le contenu et les dates des enquêtes par échantillonnage à réaliser pour la période correspondante. Le répertoire inclura aussi bien le programme standard que les programmes supplémentaires.

Le recensement de la population est une pièce maîtresse de la statistique publique. Il permet de collecter un large éventail de données ayant trait à la Suisse. Mais comme les besoins d'information changent rapidement, seuls les thèmes généraux du recensement sont définis au niveau de la loi. L'art. 44, al. 1, Cst³⁹ prévoit que la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaboreront entre eux. Le Conseil fédéral consultera donc les cantons avant de définir les univers statistiques et les caractères à relever. Cette disposition se rapproche de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale⁴⁰ (LSF). L'art. 3, al. 3, LSF postule en effet, dans le cadre des tâches statistiques, une collaboration avec les autorités et organisations concernées en tenant compte autant que possible de leurs besoins d'informations. Le répertoire des univers statistiques et des caractères à relever sera actualisé à intervalles réguliers pour tenir compte de l'évolution de la société et des nouveaux besoins d'informations, et pour y répondre.

2.3 Section 2 **Composition du recensement de la population**

Art. 4 Relevés fondés sur les registres officiels et enquêtes par échantillonnage

Les al. 1 et 2 décrivent le nouveau recensement de la population comme la partie d'un système statistique global qui se compose de relevés fondés sur des registres et d'enquêtes par échantillonnage. D'un point de vue temporel, tous les relevés et toutes les enquêtes figurant dans la loi qui sont réalisés sur une période de dix ans constitueront un seul et même recensement. En d'autres termes, le recensement 2010 englobera tous les relevés fondés sur les registres officiels et toutes les enquêtes par échantillonnage qui seront réalisés au titre du recensement de 2010 à 2019.

L'al. 3 donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter d'autres dispositions détaillées portant sur la réalisation du recensement de la population. Cette ordonnance sur le recensement de la population contiendra des dispositions détaillées sur l'exécution du recensement de la population en général. Ces dispositions peuvent concerner, outre l'objet du relevé ou de l'enquête (*let. a*), en particulier des prescriptions sur le déroulement et le contenu des enquêtes, sur les caractères à relever pour les personnes, les ménages, les bâtiments et les logements (*let. b*), sur les identificateurs (*let. c*), qui serviront à combiner les univers statistiques, ainsi que sur les mesures permettant d'assurer la qualité (*let. d*), indispensables pour garantir une statistique de grande qualité. Il pourra s'agir, dans ce dernier cas, par exemple d'une enquête de

³⁹ Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst; RS **101**).

⁴⁰ LSF, RS **431.01**

contrôle visant à vérifier la complétude et la qualité des données collectées. Les dispositions d'exécution relatives aux différents relevés et enquêtes figureront dans l'annexe de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux⁴¹.

Art. 5 Relevés fondés sur les registres officiels

Les relevés fondés sur les registres officiels s'appuient sur la loi sur l'harmonisation de registres (LHR) adoptée par le Parlement le 23 juin 2006⁴². Avec la LHR, les conditions légales ont été créées pour uniformiser ou harmoniser les quelque 2800 registres officiels de personnes cantonales et communales gérés de manière autonome, et pour rationaliser leur exploitation statistique. Au niveau fédéral, les registres INFOSTAR (registre informatisé de l'état civil), SYMIC (système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile), ORDIPRO (système d'information sur les diplomates étrangers et les fonctionnaires internationaux) et VERA (système de gestion des données sur les Suisses et les Suissesses de l'étranger) sont concernés par l'harmonisation. Dans le domaine des bâtiments et des logements, l'OFS a mis sur pied le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL)⁴³ à partir des données tirées du recensement de 2000.

La LHR précise à l'art 14, al. 1 et 2, que les cantons et les communes doivent mettre gratuitement à la disposition de l'OFS les données provenant de registres et visées aux art. 6 et 7 LHR. Dans l'ordonnance relative à la LHR, le Conseil fédéral définira le rythme auquel ces données devront être remises par les cantons et les communes.

La LHR prévoit deux possibilités de transmettre les données provenant de registres: l'utilisation de supports de données, d'une part, et la transmission électronique via une plateforme informatique et de communication (plateforme TIC), d'autre part. En application de l'art. 10, al. 3 LHR, la Confédération mettra une plateforme TIC à la disposition des services et des autorités concernés, pour l'échange de données. Les données à transmettre devront être cryptées au sens de la loi fédérale du 19 décembre 2003⁴⁴ sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique et de l'ordonnance d'application du 3 décembre 2004⁴⁵. De plus, le Conseil fédéral édictera des dispositions techniques et organisationnelles afin que la protection des données soit pleinement garantie lors de la transmission des données.

La LHR précise encore à l'art. 19, al. 1, que le Conseil fédéral fixera les délais de l'harmonisation en tenant compte des impératifs liés au recensement de la population 2010. Pour que le recensement de 2010 puisse avoir lieu dans les formes prescrites, il est impératif que le service chargé du relevé dispose dans tous les cas des données contenues dans les registres. Dans le meilleur des cas, les données fournies proviendront des registres de personnes harmonisés au sens de la LHR. L'al. 3 de la loi sur le recensement de la population concerne les cas où les registres de personnes officiels des cantons et des communes n'auraient pas été harmonisés au sens de la LHR dans des délais permettant leur utilisation dans le cadre du recensement de 2010. Il est prévu que dans de tels cas, les services chargés de tenir les registres fournissent des données correspondant au même jour de référence que celui fixé

⁴¹ Ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS **431.012.1**)

⁴² Loi sur l'harmonisation de registres du 23 juin 2006 (LHR, RS **431.02**).

⁴³ Ordonnance du 31 mai 2000 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RS **431.841**).

⁴⁴ RS **943.03**

⁴⁵ RS **943.032**

pour les données issues des registres harmonisés. Les cantons et les communes seront tenus de fournir les données tirées des registres dans les délais impartis, que leurs registres de personnes officiels aient ou non été harmonisés. Seule la forme dans laquelle la livraison se fera diffère. Il va de soi que les données livrées sous d'autres formes devront également l'être gratuitement.

La deuxième phrase de l'al. 3 habilite le Conseil fédéral à confier à l'OFS la compétence d'édicter des instructions détaillées sur la livraison des données fournies sous une forme différente, mais appropriée. Il n'est pas possible pour l'heure de préciser quelle sera cette forme appropriée. Celle-ci dépendra fortement, entre autres, du nombre de registres de personnes qui n'auront pas encore été harmonisés. Le caractère très technique de ces instructions justifie la délégation à l'OFS de cette compétence réglementaire (art. 9 LOGA⁴⁶).

Art. 6 Enquêtes par échantillonnage

Dans l'enquête par échantillonnage, les personnes interrogées sont sélectionnées de manière à ce que des conclusions valables soient tirées pour l'ensemble (univers de base) de la population considérée. Il a été démontré qu'une enquête réalisée sur la base de critères scientifiques auprès d'un échantillon constitué de manière aléatoire permettrait de tirer des conclusions représentatives de l'ensemble concerné (*al. 1*). Dans le cadre du programme standard (*art. 7*), l'OFS entend à l'avenir relever et exploiter régulièrement des données couvrant en grande partie le besoin d'informations de la Confédération, des cantons et des communes. La «mise en pool» de données (cf. ch. 1.2.3) permet de tirer rapidement, à partir des résultats des enquêtes, des informations sur des unités encore plus petites, ou sur un sous-groupe de population bien défini.

L'al. 2 divise les enquêtes par échantillonnage en une enquête structurelle et des enquêtes thématiques. Les enquêtes thématiques pour leur part comportent des enquêtes consacrées à des thèmes spécifiques (les cinq domaines prévus actuellement feront l'objet d'un relevé tous les cinq ans, et le thème changera d'année en année; la taille de l'échantillon sera de 10 000 à 40 000 personnes) et une enquête Omnibus (de petites enquêtes, basées sur des échantillons de 3000 personnes environ, permettront de recueillir rapidement des données sur des thèmes politiques actuels; ces données seront compatibles avec les résultats de la future enquête Omnibus européenne).

En vertu de l'al. 3, le Conseil fédéral va édicter des dispositions détaillées pour les diverses enquêtes par échantillonnage. L'actuelle ordonnance⁴⁷ règle les principes à observer dans la réalisation de relevés statistiques et détermine, dans une annexe, qui est responsable de quelle enquête et comment celle-ci est réalisée. Cette ordonnance s'applique à toutes les enquêtes par échantillonnage de la Confédération, qu'elles soient ou non réalisées au moyen d'interviews, ainsi qu'à l'exploitation de données administratives. Les dispositions détaillées relatives aux enquêtes par échantillonnage réalisées dans le cadre de la nouvelle loi sur le recensement figureront également en annexe de l'ordonnance en question, plutôt que dans l'ordonnance générale

⁴⁶ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), RS 172.010.

⁴⁷ Ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, RS 431.012.1.

d'exécution de la loi sur le recensement. Ce choix a pour but d'offrir aux utilisateurs une vue d'ensemble claire et aisée de l'ensemble des enquêtes réalisées par l'OFS.

Art. 7 Programme standard

Le programme standard du recensement de la population se compose des relevés fondés sur les registres officiels, de l'enquête structurelle et des enquêtes thématiques par échantillonnage (enquête Omnibus comprise). Les cinq enquêtes thématiques prévues seront réalisées chaque année à tour de rôle. Les relevés fondés sur les registres seront globaux et exhaustifs. Le volume de l'enquête structurelle et des enquêtes thématiques par échantillonnage réalisées dans le cadre du programme standard sera déterminé par l'Office fédéral de la statistique, indépendamment des commandes supplémentaires qui pourraient être faites.

En vertu de l'art. 65 Cst.⁴⁸, le Conseil fédéral a le mandat de collecter les données statistiques nécessaires concernant l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de la formation, de la recherche, du territoire et de l'environnement en Suisse. Le programme standard représente la partie du recensement de la population qui couvre les besoins statistiques au niveau national, ainsi qu'au niveau international. L'OFS réalisera le programme standard dans tous les cas, indépendamment des demandes d'augmentation de la taille de l'échantillon qui lui parviendraient dans le cadre des programmes supplémentaires. Pour répondre pleinement au mandat constitutionnel, le programme standard sera réalisé sur l'ensemble du territoire suisse (*al. 2*).

En vertu de l'al. 3, le programme standard sera publié en même temps que le répertoire des univers statistiques et des caractères à relever. Par cette procédure coordonnée, le Conseil fédéral entend mettre simultanément à la disposition des cantons et des offices fédéraux toutes les bases dont ils auront besoin pour décider s'ils veulent commander une augmentation de la taille de l'échantillon à l'OFS et, le cas échéant, pour définir l'ampleur de cette augmentation.

Art. 8 Programmes supplémentaires

Il est possible que les données fournies par le programme standard soient insuffisantes pour être utilisées à des fins de politique régionale ou de planification. C'est pourquoi l'OFS offrira aux cantons la possibilité de demander une augmentation de la taille de leur échantillon pour qu'ils obtiennent les données dont ils ont besoin. Une augmentation de la taille de l'échantillon permettra d'accroître le nombre de personnes interrogées sur un thème donné et d'obtenir des informations significatives pour une plus petite unité géographique ou pour un sous-groupe de population spécifique. En revanche, aucun autre thème que ceux prévus dans le programme standard ne pourra être ajouté.

L'al. 1 permettra d'augmenter la taille de l'échantillon des enquêtes par échantillonnage. Dans l'enquête structurelle, réalisée par écrit sur tout le territoire suisse, l'augmentation de la taille de l'échantillon pourra se faire avec souplesse et mener jusqu'à la réalisation d'une enquête exhaustive pour tout le canton, pour une certaine commune ou pour un groupe de communes. Les enquêtes thématiques par échantillonnage seront réalisées par téléphone ou en combinant enquête par téléphone et

enquête à l'aide de questionnaires. Pour des raisons pratiques et conceptuelles, l'augmentation de la taille des échantillons servant aux enquêtes thématiques est limitée par certains facteurs (coûts, capacité d'infrastructure, charge des personnes interrogées par ex.). De manière générale, les cantons ne peuvent commander qu'une augmentation proportionnelle de l'échantillon. Cela signifie que l'échantillon sera augmenté pour tout le canton dans les mêmes proportions. Une augmentation disproportionnée permettrait certes d'obtenir de meilleurs résultats pour certaines régions, mais leur pondération serait nettement plus complexe, et il n'y aurait que peu d'enseignements à en tirer pour l'ensemble du canton.

Pour chaque commande de programme supplémentaire, l'OFS devra fournir les ressources nécessaires et prendre des dispositions logistiques. Une augmentation jusqu'au doublement du programme standard occasionnera une charge de travail supplémentaire relativement peu élevée. C'est pourquoi l'al. 2 précise qu'il devra être commandé au moins un an avant le début de l'enquête.

Une augmentation supérieure au doublement demandera par contre bien plus de temps (al. 3). Il faudra mettre sur pied une infrastructure spécialement adaptée à la réalisation de l'enquête. Une augmentation de la taille de l'échantillon dépassant 500 000 personnes impliquera l'externalisation de plusieurs processus importants et la mise sur pied d'un centre de services. L'OFS aura besoin de trois ans pour pouvoir mettre en place une telle infrastructure.

Selon l'al. 4, le canton fixera les limites territoriales dans lesquelles la taille de l'échantillon devra être augmentée. L'augmentation pourra être commandée par exemple pour l'ensemble du territoire cantonal ou pour une ville (voir également les explications relatives à l'al. 1). La commune est la plus petite unité administrative pour laquelle une augmentation de l'échantillon pourra être commandée. Pour des raisons de souveraineté, une augmentation commandée par un canton ne pourra porter que sur son territoire. Si une telle augmentation devait s'étendre au-delà de ses frontières, les cantons concernés devraient au préalable s'entendre sur le programme supplémentaire, sur ses coûts et leur répartition, et adresser un mandat commun à l'Office fédéral de la statistique.

2.4 Section 3

Organe chargé du relevé et des enquêtes

Art. 9

L'organe chargé du relevé et des enquêtes sera en principe l'OFS (al. 1). Toutefois, pour des raisons liées aux ressources humaines, financières et organisationnelles, il pourra se révéler judicieux de confier la réalisation de relevés à des tiers, en particulier celle des enquêtes thématiques par échantillonnage (al. 2).

Art. 10 Obligation de renseigner

Dans l'enquête structurelle, les personnes faisant partie de l'échantillon sont interrogées au moyen d'un questionnaire écrit sur les différents caractères qui ne figurent pas dans les registres. Cette enquête a une grande importance en tant que complément aux relevés fondés sur les registres. Afin que les données nécessaires pour couvrir les besoins d'information soient complètes et actuelles et qu'elles puissent être produites dans les délais, les personnes interrogées auront l'obligation de participer à l'enquête structurelle (*al. 1*). Cette obligation de renseigner ne pose pas vraiment de problème pour cette enquête, car les données sont collectées par écrit et les omissions sont plus faciles à sanctionner que lors d'enquêtes téléphoniques.

Dans le cas des enquêtes thématiques par échantillonnage, le Conseil fédéral définira cas par cas si la participation à une enquête doit être rendue obligatoire (*al. 2*). Cette réglementation se justifie du fait que les enquêtes thématiques par échantillonnage (y compris l'enquête Omnibus) diffèrent fortement non seulement par le domaine abordé, mais également par leur envergure. De plus, les enquêtes thématiques par échantillonnage sont pour la plupart réalisées par téléphone. Tous ces éléments justifient le fait de faire dépendre des conditions-cadre concrètes le caractère obligatoire de chaque enquête thématique.

L'obligation fixée dans l'al. 4 pour les personnes interrogées de fournir aux services en charge du relevé des renseignements conformes à la réalité, gratuitement et dans le délai imparti sera valable pour toutes les enquêtes déclarées obligatoires par le Conseil fédéral. Une personne qui se déclarera disposée à participer à une enquête par échantillonnage facultative sera elle aussi tenue de fournir des renseignements conformes à la réalité, et ce gratuitement. Une statistique de haute qualité ne peut en effet être produite que sur la base de renseignements conformes à la réalité.

En cas de violation de l'obligation de renseigner, le service en charge du relevé engagera les premières procédures visant à obtenir tout de même les données (envoi de rappels p. ex.). Il ressort des précédents recensements que seul un petit pourcentage des personnes interrogées enfreint l'obligation de renseigner, et que la plupart d'entre elles entretiennent, pour d'autres raisons, des contacts fréquents avec leur commune de domicile. La solution consiste à confier aux communes concernées le soin de prendre les mesures nécessaires pour que les auteurs des omissions fournissent les renseignements demandés, ce qui représente une charge peu conséquente. La procédure se fondera sur le droit cantonal (*al. 5*).

Art. 11 Indemnités pour frais

Pour le recensement de la population de 2000, le législateur avait introduit une indemnité perçue selon le principe des contributions causales pour dédommager directement l'autorité compétente du surcroît de travail ainsi engendré. A cette occasion, il avait fixé un tarif horaire uniforme dans toute la Suisse ainsi qu'une limite supérieure de l'indemnité. Pour la procédure de perception des indemnités, c'est le droit cantonal de procédure qui devrait être appliqué. Cette réglementation a

fait ses preuves et s'est avérée proportionnée. Il convient donc de la maintenir (*al. 1 et 2*).

Tout comme lors du recensement de l'an 2000, les personnes qui ne sont pas en état de remplir le questionnaire (personnes âgées, personnes handicapées, personnes ne connaissant aucune des langues utilisées, etc.), seront dispensées de l'obligation de payer l'indemnité pour frais (*al. 3*).

Art. 12 Maître des données, protection des données et secret de fonction

L'OFS est seul compétent pour collecter les données du programme standard du recensement de la population; il assume l'entière responsabilité de ce travail. Les données relevées sont des données originelles. L'al. 1 précise donc logiquement que ces données seront soumises à la seule autorité de l'OFS.

Pour les données des programmes supplémentaires, l'al. 2 précise que l'autorité exercée sur ces dernières sera commune. L'autorité commune est justifiée par le fait que l'OFS est certes seul compétent pour le relevé des données, mais que les coûts occasionnés par ce relevé sont à la charge du canton mandant. Cette réglementation tient par ailleurs compte de la pratique en vigueur en matière d'augmentation de la taille des échantillons, p. ex. dans l'ESPA⁴⁹.

Dès que les données du recensement auront été apurées, elles seront rendues anonymes et les désignations de personnes seront supprimées (*al. 3*). Cette réglementation est reprise de la loi sur le recensement de la population valable jusqu'à présent et correspond à l'art. 22, al. 1, let. a, de la loi sur la protection des données du 19 juin 1992⁵⁰. Par ailleurs, les données collectées ne pourront pas être utilisées à des fins administratives. L'art. 16, al. 3, de la loi sur l'harmonisation des registres demeurera réservé⁵¹. Selon cette disposition, certaines données du relevé de l'OFS fondé sur des registres servent en effet de répertoire d'adresses pour les besoins de relevés statistiques. Suite à la révision du 24 mars 2006 de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications⁵², l'art. 10 de la loi sur la statistique fédérale⁵³ (LSF) a été complété par une mention précisant que tous les fournisseurs de services téléphoniques sont tenus de mettre à la disposition de l'OFS tous les numéros de téléphone de leurs clients, pour lui permettre de mettre sur pied un registre d'échantillonnage, le secret statistique devant être garanti. L'OFS établira un répertoire d'adresses avec numéros de téléphone qui formera une base essentielle pour améliorer le tirage d'échantillons et pour contacter les ménages sélectionnés par téléphone. L'appariement de données est couvert par l'art. 14a LSF.

Les données du recensement de la population pourront être utilisées uniquement à des fins ne se rapportant pas à des personnes (*al. 4*). La loi sur la protection des données⁵⁴ précise cependant à l'art. 22, al. 1, que les organes fédéraux sont en droit de traiter des données personnelles à des fins ne se rapportant pas à des personnes, notamment dans le cadre de la recherche, de la planification ou de la statistique. Elles ne peuvent toutefois le faire qu'à la condition que les données soient rendues anonymes, dès que le but du traitement le permet, que le destinataire ne communi-

⁴⁹ Enquête suisse sur la population active.

⁵⁰ RS 235.1

⁵¹ RS 431.02; RO 2006 4165

⁵² FF 2006 3309

⁵³ RS 431.01

⁵⁴ RS 235.1

que pas les données à des tiers sans le consentement de l'organe fédéral qui les lui a transmises et que les résultats du traitement soient publiés sous une forme ne permettant pas d'identifier les personnes concernées. L'art. 22 de la loi sur la protection des données vise à faciliter quelque peu le relevé de données aux organes fédéraux dans le traitement de données ne se rapportant pas à des personnes. Il fixe dans le même temps des critères dont il faut tenir compte pour protéger les personnes concernées d'atteinte à la personnalité. Selon l'art. 5, Cst.⁵⁵, les organes fédéraux doivent respecter le principe de la légalité. Autrement dit, l'activité de l'Etat, et donc également le traitement des données, doit reposer sur une base légale. Ce n'est pas sur l'art. 22 de la loi sur la protection des données que les autorités fédérales doivent s'appuyer pour collecter des données à des fins statistiques, de recherche ou de planification⁵⁶. C'est la loi sur le recensement fédéral de la population qui représente cette base dans le cadre du recensement de la population.

Pour garantir la protection de la personnalité des personnes interrogées à tous égards, l'al. 6 précise explicitement que toutes les personnes chargées d'exécuter le recensement de la population sont soumises au secret de fonction, et pas seulement celles qui travaillent à l'OFS. Ce principe figure aussi à l'art. 14, al. 2, LSF⁵⁷.

Art. 13 Publication

Le Conseil fédéral publiera l'effectif de la population résidante dans la Feuille fédérale. Cet effectif constituera un chiffre de référence, servant par exemple à définir la répartition, entre les cantons, des sièges au Conseil national. Pour opérer cette répartition à temps, le Conseil fédéral homologue les chiffres de la population résidante dans l'année civile qui suit le renouvellement intégral du Conseil national et les publie dans la Feuille fédérale.

2.6 Section 5 Coûts

Art. 14

La nouvelle orientation donnée au recensement de la population et le système intégré de statistiques sur les personnes et les ménages qui en découle nécessiteront des investissements importants au départ. L'exploitation du système peut être considérée globalement comme avantageuse par rapport à une enquête exhaustive. Le plafond de dépenses (al. 2) permettra de financer l'ensemble des coûts des relevés fondés sur les registres ainsi que les enquêtes par échantillonnage effectuées par l'OFS, à l'exception des commandes supplémentaires. L'envoi des données des registres est soumis à la loi sur l'harmonisation des registres; à noter que les données des registres transmises d'une autre manière devront également l'être à titre gratuit.

⁵⁵ RS 101

⁵⁶ Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, 2^e édition 2006, art. 22 LPD.

⁵⁷ RS 431.01

Art. 15 Dispositions complémentaires

Les enquêtes statistiques de l'OFS sont étroitement liées entre elles. Le recensement de la population forme un élément central des enquêtes statistiques officielles et doit, de ce fait, être intégré dans le système statistique global. C'est pourquoi les diverses enquêtes par échantillonnage qui seront réalisées dans le cadre du futur recensement de la population seront décrites dans l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux⁵⁸. Les dispositions de la loi sur la statistique fédérale⁵⁹ sont appliquées en complément de la loi sur le recensement de la population.

Art. 16 Abrogation du droit en vigueur

Comme le présent projet de loi représente une révision totale de la loi du 26 juin 1998 sur le recensement de la population⁶⁰, il convient d'abroger cette dernière loi.

*Art. 17 Modification du droit en vigueur**Loi fédérale sur les droits politiques:*

La Constitution fédérale⁶¹ précise à l'art. 149, al. 4, que les sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. La loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques⁶² s'est jusqu'ici fondée sur l'effectif de la population établi d'après les résultats du recensement de la population. La nouvelle loi sur le recensement de la population précise qu'un recensement comprendra tous les relevés fondés sur les registres officiels et enquêtes par échantillonnage réalisés sur une période de dix ans. Le Conseil fédéral validera donc l'effectif de la population résidente obtenu à partir des relevés fondés sur les registres officiels. Cet effectif sera publié dans la Feuille fédérale (*art. 13*).

C'est donc la loi sur le recensement de la population qui constituera la base légale servant à répartir les sièges au Conseil national, tandis que la loi sur les droits politiques définira quelle année sera déterminante pour l'effectif de la population à considérer. Pour que la répartition des sièges puisse se faire à temps, c'est l'année civile qui suivra la dernière élection du Conseil national (renouvellement intégral) qui sera déterminante.

Loi sur la statistique fédérale:

L'art. 14, al. 1 et 2, LHR⁶³ oblige les cantons et les communes à mettre les données gratuitement à la disposition de l'OFS. L'art. 4 de la loi sur la statistique fédérale définit les principes de la collecte de données. Il précise plus particulièrement qu'il faut recourir aux données existantes plutôt que de réaliser une enquête spécifique. Afin qu'une même réglementation s'applique à l'ensemble des enquêtes, et pas seulement aux relevés fondés sur les registres au sens de la LHR, l'art. 4 est complé-

⁵⁸ Ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, RS 431.012.1

⁵⁹ RS 431.01

⁶⁰ RO 1999 917

⁶¹ RS 101

⁶² RS 161.1

⁶³ Loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR, RS 431.02).

té par un cinquième alinéa qui oblige tous les services à fournir leurs données gratuitement à l'OFS.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération; explications de l'arrêté fédéral relatif au financement

3.1.1 Conséquences financières

En l'état actuel des connaissances et sur la base des estimations de coûts les plus récentes, une évaluation a été faite des conséquences financières de la mise en application de la loi pour les années 2008 à 2015. Ces calculs révèlent un besoin total de 69,2 millions de francs de crédits pour la réalisation de la variante du Conseil fédéral. Ne sont pas compris dans ce montant les moyens attribués pour la préparation du recensement durant les années 2006 et 2007. Comme lors des recensements de 1990 et de 2000, les travaux préparatoires ont été financés au moyen d'un crédit d'engagement. Le tableau 10 donne ci-après une vue d'ensemble des conséquences financières sur les dépenses de la Confédération.

Tableau 10

Variante du Conseil fédéral: total des dépenses de la Confédération pour la période 2008 à 2015, en milliers de francs

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
Dépenses	5'317	6'210	9'561	10'779	9'606	8'402	8'442	10'896	69'212
Dépenses du personnel	3'178	3'226	3'274	3'323	3'373	3'424	3'475	3'527	26'799
Rétribution du personnel	2'799	2'841	2'884	2'927	2'971	3'016	3'061	3'107	23'607
Contribution de l'employeur	379	384	390	396	402	408	414	420	3'193
Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de fonctionnement et autres charges d'exploitation	2'139	2'984	6'287	7'455	6'233	4'978	4'967	7'369	42'413
Autres charges d'exploitation	2'139	2'984	6'287	7'455	6'233	4'978	4'967	7'369	42'413
Biens et services informatiques	805	1'405	2'150	1'914	1'422	1'443	1'465	1'687	12'292
Dépenses pour consultants	921	1'166	1'495	1'369	994	834	843	967	8'586
Charges d'exploitation diverses *	413	413	2'641	4'173	3'817	2'701	2'659	4'716	21'533

* financé dans le cadre du crédit d'engagement

A titre de comparaison, le tableau 11 montre pour la même période les dépenses qui seraient entraînées par la variante des cantons.

Tableau 11

**Variante des cantons: total des dépenses de la Confédération
pour la période 2008 à 2015, en milliers de francs**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
Dépenses	4'685	7'899	19'027	27'429	19'125	9'121	7'759	4'525	99'570
Dépenses du personnel	3'664	4'556	6'062	6'145	6'954	5'794	4'734	2'899	40'806
Rétribution du personnel	3'172	3'944	5'248	5'321	6'020	5'016	4'099	2'510	35'330
Contribution de l'employeur	476	592	787	798	903	752	615	376	5'299
Autres charges de personnel	16	20	26	27	30	25	20	13	177
Charges de fonctionnement et autres charges d'exploitation	1'022	3'344	12'965	21'284	12'171	3'327	3'025	1'627	58'764
Autres charges d'exploitation	1'022	3'344	12'965	21'284	12'171	3'327	3'025	1'627	58'764
Charges d'exploitation immeubles	0	0	50	50	25	0	0	0	125
Remise en état de bâtiments	0	0	0	25	25	0	0	0	50
Loyers/fermages	0	0	380	165	0	0	0	0	545
Biens et services informatiques	420	1'900	5'575	8'586	6'802	1'344	1'338	1'307	27'273
Dépenses pour consultants	320	667	864	1'092	1'141	1'158	1'176	113	6'530
Charges d'exploitation diverses	282	777	6'097	11'365	4'178	824	512	206	24'242

Tableau 12

**Conséquences financières du choix de la variante: coûts supplémentaires
de la variante des cantons, en millions de francs**

	Coûts pour la Confédération	Coûts pour les cantons	Total
Total de la variante du Conseil fédéral	69,2	0,0	69,2
Total de la variante des cantons	99,6	37,5	137,1
Coûts supplémentaires de la variante des cantons	30,4	37,5	67,9

3.1.2 Conséquences sur le plan financier 2008 à 2010

Pour le recensement de la population, l'OFS dispose depuis les années 90 d'un effectif de 25 personnes par année (total de 9,7 millions de francs pour la période 2008 à 2010). Dans le cadre de l'harmonisation des registres des personnes, le Parlement a par ailleurs approuvé un crédit d'engagement de 15,8 millions de francs pour la période 2006 à 2010. Les crédits de paiement nécessaires à cet effet ont été réservés dans le plan financier 2008 à 2010. Ce dernier comprend de plus environ 5,3 millions de francs pour le développement de la plateforme informatique. Par conséquent, que ce soit en matière de personnel ou du côté de la réserve de croissance TIC, aucun moyen supplémentaire ne sera nécessaire à l'avenir.

Les charges de fonctionnement et les charges d'exploitation d'un montant total de 42,4 millions de francs pour l'ensemble de la période 2008 à 2015 ne sont par contre pas encore prévues dans le plan financier 2008 à 2010.

3.1.3

Commentaires des rubriques budgétaires individuelles de la variante du Conseil fédéral

Personnel

Les ressources en personnel nécessaires à la mise sur pied, à la réalisation, à l'exploitation et au développement de la variante du Conseil fédéral sont basées sur le maintien de l'effectif prévu dans le plan financier 2008 à 2010. La variante du Conseil fédéral n'entraîne aucun besoin supplémentaire en personnel et il n'y aura donc pas de charges supplémentaires par rapport au plan financier 2008 à 2010.

Les montants prévus couvrent entièrement les besoins liés à la préparation, à la mise en œuvre et au développement du système intégré des enquêtes auprès des personnes et des ménages. Il comprend également l'exploitation et la diffusion des données dans les domaines de la statistique des personnes et des ménages et de la statistique des bâtiments et des logements, le développement et l'exploitation d'un nouveau cadre pour le tirage d'échantillons, les contrôles de qualité ainsi que les tâches liées à la conduite et à la coordination des projets.

Cette constance résulte de la récurrence annuelle des relevés, de l'externalisation des travaux comportant des volumes fluctuants – comme la production, l'envoi et le dépouillement (scanning, encodage) des formulaires d'enquête ou la réalisation des interviews téléphoniques prévues dans les enquêtes thématiques. Les surcharges momentanées seront couvertes par le recours à du personnel temporaire.

Les calculs des coûts de personnel intègrent un taux de renchérissement annuel de 1,5 %. Si l'inflation ou les coûts engendrés par le passage à la primauté des cotisations de la caisse de pension «PUBLICA» devaient suivre des évolutions différentes par rapport aux prévisions, une élévation du plafond de dépenses pourrait s'avérer nécessaire.

Charges de fonctionnement et d'exploitation

Les charges de fonctionnement et d'exploitation de la variante du Conseil fédéral englobent les dépenses pour l'informatique et les consultants, ainsi que des charges d'exploitation diverses. Aucun montant n'est encore prévu à cet effet dans le plan financier 2008 à 2010.

Informatique

Les dépenses prévues dans le domaine de l'informatique relèvent du développement, de la réalisation, de l'entretien et de l'exploitation des systèmes informatiques. Elles sont nécessitées respectivement par le traitement et l'exploitation des grandes quantités de données qui seront produites dans les différentes enquêtes. Les investissements se concentrent sur les phases de projet entre 2008 et 2011, avec une pointe en 2010 due à la mise en exploitation du nouveau système de production. Dès 2012, des dépenses informatiques seront entraînées par l'entretien et l'adaptation des composants du système. La rubrique informatique comprend également le développement, l'exploitation et la mise à jour d'une application e-census, grâce à laquelle le questionnaire du relevé structurel pourra être rempli via l'internet. L'augmentation année après année du recours à cette application a été intégrée dans les coûts de développement et d'exploitation. En 2015, les premiers éléments de matériels et de logiciels devront de plus être renouvelés: les ressources à cet effet ont été englobées dans les volumes d'investissement.

Une partie importante des dépenses informatiques va être consacrée dès 2011 à l'exploitation de la plateforme informatique développée dans le cadre de la mise en application de la LHR⁶⁴. La plateforme doit permettre un échange sécurisé des données harmonisées entre les registres pour des besoins administratifs et entre chaque registre et l'OFS pour la production de statistiques. Les coûts de développement de la plateforme informatique ont été intégrés dans le plan financier 2008 à 2010, mais pas les coûts d'exploitation de cette plateforme à partir de 2011. Dans la mesure du possible, ceux-ci doivent être financés par le fonds de croissance TIC de la Confédération, ce qui par rapport au plan financier 2008 à 2010 n'entraîne pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération.

Conseil, recherche et développement

Les utilisateurs du nouveau système devront se familiariser avec les nouvelles exigences que requiert l'analyse de données issues d'enquêtes par échantillon. Pour faciliter l'accès aux données issues des enquêtes, l'OFS va devoir déployer des mesures appropriées de soutien et de formation. Les moyens prévus pour la recherche et le développement couvrent par ailleurs les coûts d'experts externes dont le concours sera nécessaire lors des phases de conception et de réalisation du nouveau système (2008 à 2011). En règle générale, les analyses des résultats seront effectuées dans le cadre des ressources ordinaires de l'OFS; mais pour des problématiques plus spécifiques, des moyens ont également été prévus sous cette rubrique pour financer des analyses supplémentaires par des chercheurs externes. Cette rubrique comporte également les crédits prévus pour le financement de personnel temporaire pour le développement, la réalisation et les développements futurs du nouveau système. L'acquisition de nouvelles sources d'information au niveau des registres est également prise en compte dans les crédits de développement.

Charges d'exploitation diverses

Ces positions correspondent principalement aux coûts engendrés par la réalisation des relevés (taxes postales, production, envoi et dépouillement des formulaires d'enquête, réalisation des interviews téléphoniques). Au contraire du relevé structural dont les coûts sont constants, les relevés thématiques entraînent des coûts variant d'une année à l'autre, car le nombre de personnes échantillonnées n'est pas le même. Ces positions présentent donc des chiffres très variables d'une année à l'autre. Elles englobent principalement des engagements vis-à-vis de tiers spécialisés dans la réalisation opérationnelle des relevés et qui vont effectuer ces travaux pour l'OFS dans le cadre de mandats portant sur plusieurs années.

3.1.4 Arrêté fédéral concernant le financement du recensement dans les années 2008 à 2015

La mise sur pied du nouveau système de recensement de la population à partir de 2010 dépend du côté de la Confédération des ressources humaines et informatiques, ainsi que des autres moyens nécessaires qui seront mis à disposition. Si l'on veut garantir la modernisation du recensement pour le jour de référence (le 31 déc. 2010), il faudra que les préparatifs de la Confédération soient achevés à temps par rapport à

⁶⁴ RS 431.02

cette échéance. La mise en exploitation durable de l'ensemble du système statistique intégré et sa consolidation à long terme exigent également que les ressources nécessaires pour assumer les dépenses de personnel, les charges de fonctionnement et d'exploitation soient mises à disposition à temps, non seulement durant la phase de préparation de 2008 à 2010 mais également à partir de 2011, dans l'exploitation des infrastructures de relevé, d'analyse et de diffusion.

En raison de la complexité et du caractère pluriannuel des projets prévus, et pour garantir une utilisation économique et efficiente des ressources, le Conseil fédéral estime qu'un plafond de dépenses pour la période 2008 à 2015 est l'instrument de financement approprié.

Etant donné que les travaux confiés à des experts externes entraîneront des engagements portant sur plusieurs années et comme les paiements ne seront pas tous effectués la même année que l'octroi du mandat, un crédit d'engagement est demandé pour couvrir cette partie des dépenses. Les paiements qui seront faits au titre du crédit d'engagement seront comptabilisés dans le plafond de dépenses.

Par conséquent, proposition est faite, en liaison avec le présent message, d'approuver un plafond de dépenses de 69,2 millions de francs et un crédit d'engagement de 21,5 millions de francs, pour les années 2008 à 2015.

3.1.5 Autres conséquences pour la Confédération

La Constitution fédérale⁶⁵ prévoit à l'art. 149, al. 4, que les sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. La loi du 17 décembre 1976⁶⁶ sur les droits politiques a pris jusqu'ici comme référence les chiffres de la population résidente fournis par le recensement fédéral de la population. Le Conseil fédéral fixera dorénavant l'effectif de la population résidente sur la base des relevés effectués à partir des registres, et il le publiera dans la Feuille fédérale. La base légale nécessaire à la répartition des sièges du Conseil national figure donc désormais dans la loi sur le recensement de la population. La loi fédérale sur les droits politiques doit de son côté fixer quelle année servira de référence pour la répartition des sièges du Conseil national.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les travaux liés à l'harmonisation des registres dans les cantons et les communes devront obligatoirement être achevés dans les délais pour garantir la mise en œuvre de la modernisation du recensement à la date de référence prévue, à savoir le 31 décembre 2010. Dans ce cadre-là, les cantons et les communes auront à assumer des coûts d'investissement non récurrents pour l'harmonisation des registres, l'introduction des identificateurs de logements et de bâtiments et l'introduction, pour une partie d'entre eux, de la numérotation physique des logements. Ils devront en plus supporter des frais liés aux adaptations des logiciels des registres des habitants. S'agissant de l'introduction du numéro d'assurance sociale (NAS) dans les différents registres, il sera là aussi nécessaire de procéder à des investissements avant que

⁶⁵ RS 101

⁶⁶ RS 161.1

l'échange de données entre les registres puisse être automatisé et qu'il soit possible de mettre en réseau, à des fins statistiques, les informations des différents registres de personnes au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. L'harmonisation des registres entraînera des synergies durables et offrira des possibilités d'économie tant pour la statistique que pour les autres administrations. Selon la planification établie, l'harmonisation des registres dans les cantons et les communes va générer à partir de 2011 un bénéfice d'au moins 1,8 million de francs pour les cantons et de 5,0 millions de francs pour les communes, qui résultera en particulier de l'optimisation des formalités incombant aux offices de l'état civil et du contrôle de l'habitant.⁶⁷ Les conséquences financières de ces mesures aux effets durables ont été présentées de manière détaillée dans le message concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes.⁶⁸

Lors du recensement de 2000, les cantons et les communes ont dépensé environ 68 millions de francs pour les travaux de préparation, la saisie et le dépouillement des données. Par rapport au recensement 2000, ils peuvent donc réaliser des économies pouvant aller jusqu'à 68 millions de francs, moyens financiers qu'ils pourront investir – s'ils le souhaitent – dans l'élargissement de leurs échantillons. Les relevés de données à partir de 2010 n'occasionneront des coûts aux cantons que si ces derniers veulent étoffer le programme standard annuel prévu par la Confédération en fonction de leurs besoins.

Le doublement de la taille de l'échantillon de l'enquête structurelle (financée par un plafond de dépenses) coûterait environ 1,73 million de francs par année aux cantons dans leur ensemble. De la sorte, si tous les cantons voulaient doubler leur échantillon cantonal chaque année entre 2010 et 2015, ils devraient déboursier ensemble environ 9,2 millions de francs.

Le tableau 13 présente les conséquences financières d'un doublement de l'échantillon de l'enquête structurelle pour chaque canton.

⁶⁷ Cf. Message du 23 juin 2006 concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes, FF **2006** 397, ch. 4.5, tableau 5.

⁶⁸ FF **2006** 398, ch. 4.4.2, tableau 3.

**Coûts annuels supplémentaires (en francs) incombant aux cantons,
en 2012 par exemple, pour doubler la taille de l'échantillon de l'enquête
structurelle (la faisant passer de 200 000 à 400 000 personnes)**

Canton	
ZH	295 742
BE	226 847
LU	83 066
UR	8 242
SZ	30 502
OW	7 685
NW	8 824
GL	9 049
ZG	23 711
FR	57 282
SO	57 907
BS	44 573
BL	61 469
SH	17 393
AR	12 680
AI	3 464
SG	107 318
GR	44 331
AG	129 751
TG	54 241
TI	72 720
VD	151 830
VS	64 556
NE	39 802
GE	98 037
JU	16 168
Suisse	1 728 057

La variante du Conseil fédéral devrait décharger en particulier les communes. Ces dernières avaient dû en effet supporter l'essentiel des travaux lors des recensements précédents. Les relevés fondés sur des registres peuvent alléger nettement la charge des communes et des cantons. La gestion des registres est une tâche administrative indépendante des enquêtes statistiques et le relevé fondé sur des registres sera dans une large mesure automatisé. Les enquêtes prévues dans la variante du Conseil fédéral, à la différence de l'enquête exhaustive, seront réalisées par l'OFS et elles n'occasionneront aucune charge aux communes, hormis celle qui est liée au traitement des cas restants. Les cantons, quant à eux, verront leur charge augmenter légèrement, car ils devront régulièrement définir leur besoin d'informations en collaboration avec les communes et, s'ils décident d'étoffer leur échantillon, présenter une demande s'y rapportant et financer la réalisation de la mesure. Les cantons sont les interlocuteurs de la Confédération dans le domaine de la coordination et du financement des enquêtes.

Compte tenu du rythme annuel de l'enquête et de la publication officielle, tous les quatre ans, de l'effectif de la population, les cantons devront confronter leurs dispositions sur le droit de vote cantonal avec les nouvelles normes de la statistique fédérale et assurer à temps l'harmonisation de leurs normes avec le nouveau droit fédéral.

3.3 Conséquences économiques

La nouvelle méthode d'enquête réduira nettement la charge des personnes interrogées et les investissements dans le système intégré auront des effets durables, car axés sur une utilisation à long terme. L'abandon de l'enquête supplémentaire effectuée auprès des propriétaires de logement viendra décharger les particuliers et les entreprises. Le projet n'a pas d'autres conséquences ni intentions de régulation.

3.4 Autres conséquences

3.4.1 Conséquences pour les villes et les agglomérations

L'introduction de la variante du Conseil fédéral entraînera certaines pertes d'informations à un niveau spatial très fin. Ces pertes auront des incidences en particulier sur les analyses de petites unités territoriales (petites communes et quartiers), sur la délimitation de petits groupes de population (par exemple le comportement des pendulaires dans de petites communes et des quartiers)⁶⁹ ou sur la typologisation des unités spatiales. A l'inverse, la nouvelle conception du recensement fournira chaque année de nombreuses données de base actualisées. L'époque où il fallait attendre dix ans pour mettre à jour ces informations de base sera donc révolue.

L'étude «Neukonzeption Volkszählung – Pendlermobilität» (menée sur mandat de l'OFS) a évalué, sur le plan conceptuel, le remplacement des données sur la pendularité qui étaient relevées jusqu'ici dans le cadre du recensement⁷⁰. Elle a fait apparaître un grand besoin de données sur la mobilité générale avec une certaine représentativité au niveau des régions et des agglomérations. Les caractères relatifs aux pendulaires sont ici prioritaires, mais il conviendra de les relever en relation avec tous les motifs de déplacement des personnes. A l'heure actuelle, le trafic de loisirs représente à lui seul 44 % du volume du trafic général. Cette approche du trafic général correspond à peu près au niveau atteint pour certaines régions avec le micro-recensement sur le comportement de la population en matière de transports.

Pour les planifications et les analyses portant sur de petites unités territoriales (villes, communes, quartiers), pour la régionalisation et la typologisation des unités spatiales, ainsi que pour d'autres applications comme la modélisation du trafic et la planification de l'offre de transports publics, on a en revanche une demande de données

⁶⁹ Comme l'indique le ch. 1.2.3, l'application de la variante du Conseil fédéral permettrait de disposer d'informations sur des groupes de population au niveau communal, grâce au cumul des données collectées pendant cinq ans au moyen de l'enquête structurelle. On pourrait ainsi détecter un groupe de 30 habitants effectuant des navettes entre Büren an der Aare et Berne.

⁷⁰ Le rapport «Neukonzeption Volkszählung – Pendlermobilität», réalisé en avril 2006 par Infras sur mandat de l'OFS, présente dans une analyse détaillée, les informations sur la mobilité des pendulaires dont ont besoin différents utilisateurs.

reflétant le trafic pendulaire de manière complète et précise au plan spatial (au moins au niveau des communes). La mise en œuvre de la variante du Conseil fédéral ne permettra plus de disposer, au niveau géographique, d'informations sur les pendulaires aussi détaillées. L'étude mentionnée montre que les enquêtes actuelles ne permettraient pas de combler toutes les lacunes qu'entraînerait l'adoption de cette variante. Pour obtenir les données manquantes, les alternatives sont l'enquête structurelle, le microrecensement sur les comportements en matière de transports, l'enquête suisse sur la population active (ESPA) ou encore l'exploitation à l'avenir d'autres registres, comme cela est proposé au ch. 1.2.2. Les données sur les pendulaires représentaient jusqu'ici une information de base parmi d'autres nécessaire à la détermination, tous les dix ans, des agglomérations.

Les agglomérations figurent parmi les unités spatiales les plus anciennes connues en Suisse. Cependant, la notion d'«agglomération» n'est de loin pas délimitée de manière uniforme et précise dans les projets ou documents politiques, juridiques et administratifs⁷¹. Les agglomérations ou régions urbaines sont également définies de manière très variable d'un pays à l'autre et il n'existe pour l'heure aucune définition servant de référence au niveau européen.

En Suisse, l'appartenance d'une commune à une agglomération a été déterminée jusqu'ici tous les dix ans d'après les résultats du recensement de la population, sur la base de 5 critères – dont celui de la pendularité – et des valeurs seuils correspondantes (cf. annexe 4). L'absence d'une définition juridiquement contraignante au niveau fédéral et le fait que les données de base n'étaient actualisées que tous les dix ans offraient une certaine marge d'appréciation qui était utile dans certains cas limites.

Le terme «agglomération» comprend aujourd'hui en Suisse plusieurs dimensions (cf. annexe 4): il ne représente pas seulement une catégorie de la structure spatiale et géographique du pays, mais aussi toute une série de problèmes accentués dans les grandes villes (pauvreté, étrangers, chômage, etc.). De plus, ce terme est souvent cité comme susceptible de donner naissance à un nouvel échelon institutionnel. Pour cette raison, de nouvelles attentes et exigences ont été formulées dans les milieux politiques, statistiques et scientifiques quant à la définition des agglomérations, des métropoles, des régions urbaines et des régions rurales.

La nouvelle conception du recensement de la population est venue renforcer la nécessité de répondre aux attentes et aux exigences des milieux de la politique, de l'administration et scientifiques, amenant l'OFS à lancer, en étroite collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE), un projet visant à évaluer la nécessité et la faisabilité d'une nouvelle définition des agglomérations.

La nouvelle définition de l'agglomération sera soumise à une vaste consultation et fera l'objet d'une discussion approfondie avec les milieux intéressés. L'élaboration de cette définition nécessite la collaboration active de différents partenaires et experts, en particulier de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), compétent en matière de politique des agglomérations, et de la Conférence tripartite sur les agglomérations. Il importe de formuler une proposition qui réponde aux attentes de tous les participants et qui tienne compte de la possibilité de tirer les données

⁷¹ Le rapport «Agglomerationen in der Schweiz, Inventar der aktuellen politisch-administrativen Vorhaben und Beurteilung der Zweckmässigkeit der Agglomerationsdefinition des BFS», réalisé en novembre 2005 par Markus Spinatsch, sur mandat de l'OFS, décrit précisément les différentes définitions du terme agglomération et leurs domaines d'utilisation.

requis du système d'enquêtes de la statistique publique. La nouvelle conception du recensement de la population ne permettra plus de disposer de données sur les pendulaires pour l'ensemble du territoire. Mais la variante du Conseil fédéral permettra d'obtenir chaque année de nombreuses données de base, de sorte qu'il ne sera à l'avenir plus nécessaire d'attendre dix ans pour revoir la composition des agglomérations.

3.4.2 Garantie de la protection des données

La protection des données est garantie par la loi sur la statistique fédérale et la loi sur la protection des données. Toutes les données sont traitées de manière strictement confidentielle et utilisées uniquement à des fins ne se rapportant pas à des personnes, en particulier pour la recherche, la planification et la statistique. Dès que les données du recensement auront été apurées, elles sont rendues anonymes et les désignations de personnes sont supprimées. L'utilisation des adresses pour le tirage d'échantillons est réglée à l'art. 16, al. 3, LHR⁷². Les résultats des enquêtes ne peuvent pas être publiés sous une forme qui rendrait possible l'identification d'une personne. Le Conseil fédéral édicte des dispositions plus détaillées sur la protection des données, en particulier sur les droits des personnes tenues de fournir des renseignements et la destruction des documents d'enquête une fois la saisie des données effectuée. Les personnes chargées d'exécuter le recensement sont soumises au secret de fonction (art. 14, al. 2, LSF⁷³, art. 12, al. 6, du projet de loi sur le recensement, art. 320 CP⁷⁴). Les exigences relatives à la protection des données et au secret de fonction sont réglées dans l'art. 10 LRFP.

4 Rapport avec le programme de la législature

Le projet n'est pas mentionné dans le programme de la législature 2003 à 2007⁷⁵. Il était alors encore peu clair si une nouvelle conception du recensement 2010 était nécessaire ou non. Entre temps, les conditions ont été réunies grâce aux décisions prises par le Parlement sur l'harmonisation des registres officiels de personnes.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité de la loi sur le recensement de la population

L'art. 65, al. 1, Cst., charge la Confédération de collecter des données statistiques sur la population, l'économie, la société, le territoire et l'environnement. Ces domaines sont définis de manière très large. La compétence s'étend par conséquent au-delà des domaines précités, à tous ceux qui présentent une importance d'un point de vue statistique, que la Confédération dispose ou non d'une compétence matérielle dans

⁷² RS 431.02

⁷³ RS 431.01

⁷⁴ RS 311.0

⁷⁵ FF 2004 1149

le domaine en question. La compétence de la Confédération en matière statistique est totale: cette dernière a pouvoir d'ordonner, d'organiser et de réaliser des relevés, d'en exploiter les résultats et de définir les différents modes de collecte des données, ainsi que les moyens techniques utilisés à cette fin.

5.2 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, Cst., les plafonds de dépenses, ainsi que les crédits d'engagement doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Dans le cadre du présent message, cette disposition est applicable à l'arrêté fédéral relatif au financement du recensement de la population.

5.3 Délégation de compétences législatives

La nouvelle loi contient les délégations de compétences législatives suivantes:

L'art. 3 délègue au Conseil fédéral la compétence de définir de manière générale les univers statistiques et les caractères à relever dans le cadre du recensement. Ce répertoire correspond dans une large mesure au mandat d'information du recensement de la population de 2000. Il va même au-delà puisqu'une plus grande palette de thèmes sera abordée, d'une plus grande actualité. Le Conseil fédéral actualise ce répertoire régulièrement, après consultation préalable des cantons.

L'art. 4, al. 3, délègue au Conseil fédéral la compétence de prescrire des dispositions détaillées pour le recensement de la population de manière générale. Dans l'ordonnance d'application de la loi sur le recensement de la population, il décrira de manière détaillée et concrète en particulier l'organisation et la réalisation du recensement, définira les caractères qui feront l'objet des enquêtes, déterminera les identificateurs nécessaires pour l'établissement de liens, ainsi que les mesures à prendre pour assurer une qualité élevée.

L'art. 5, al. 4, habilite le Conseil fédéral à confier à l'OFS la compétence d'édicter des instructions détaillées pour la livraison de données au cas où des registres de personnes officiels n'auraient pas été harmonisés dans les délais pour le recensement de la population de 2010.

L'art. 6, al. 3, délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions détaillées pour chaque enquête par échantillonnage. Cette disposition rendra nécessaire une révision de l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux⁷⁶. Les enquêtes par échantillonnage sont toutes énumérées et définies précisément dans l'annexe de l'ordonnance. Les nouvelles enquêtes par échantillonnage seront intégrées et décrites en fonction des mêmes critères que ceux utilisés pour les enquêtes figurant déjà dans cette annexe.

⁷⁶ RS 431.012.1

Selon l'art. 7, al. 3, le Conseil fédéral fixera le programme standard, qui comprendra les relevés fondés sur les registres et les différentes enquêtes thématiques par échantillonnage menés par la Confédération, indépendamment des commandes passées par les cantons. Autrement dit, en sus des compétences qui lui sont déléguées par l'art. 6, al. 3, le Conseil fédéral sera aussi habilité à déterminer les thèmes à considérer dans les enquêtes et l'ampleur de ces dernières. L'al. 3 l'obligera à publier le programme standard en même temps que le répertoire des univers statistiques et les caractères à relever.

L'art. 10, al. 2, habilite le Conseil fédéral à soumettre les enquêtes thématiques par échantillonnage à une obligation de renseigner. Le Conseil fédéral précisera dans l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux les enquêtes pour lesquelles il prévoit l'obligation de renseigner, comme c'est le cas, aujourd'hui déjà, pour les enquêtes réalisées.

L'art. 11, al. 2, délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer le tarif horaire des indemnités pour frais. Il convient ici de garantir un tarif uniforme dans toute la Suisse et qui se situe à un niveau adéquat. Le tarif lui-même sera précisé dans l'ordonnance générale relative à la loi sur le recensement de la population.

En vertu de l'art. 12, al. 5, le Conseil fédéral édictera des dispositions plus détaillées sur la protection des données. Les droits des personnes tenues de fournir des renseignements et la destruction des documents d'enquête après la saisie des données seront définis de manière plus précise dans l'ordonnance d'application de la loi sur le recensement de la population.

Description complémentaire de la variante du Conseil fédéral

La variante du Conseil fédéral prévoit de mettre sur pied un système intégré de statistiques de la population reposant simultanément sur l'exploitation des données des registres et sur des enquêtes par échantillonnage. Ce système doit fournir des informations statistiques supplémentaires à intervalles réguliers entre 2010 et 2015. Des enquêtes thématiques périodiques permettront de traiter de manière plus approfondie, mieux adaptée aux besoins et surtout plus fréquente et donc plus actuelle les thèmes abordés lors des recensements précédents, ainsi que d'autres domaines à l'intention des milieux politiques et économiques et de la recherche.

Par rapport au système en vigueur jusqu'à présent, la variante du Conseil fédéral permettra d'obtenir à moindres frais des informations supplémentaires nettement plus actuelles et d'une plus grande portée thématique.

a. Relevés fondés sur des registres

Tableau 1/A1

Caractères utilisés, tirés des registres harmonisés et du RegBL

Personnes	Bâtiments et logements
– date de naissance et lieu de naissance – sexe – état civil – type de ménage – appartenance à une communauté religieuse de droit public ou reconnue d'une autre manière par le canton – nationalité – type d'autorisation, si la personne est de nationalité étrangère – établissement ou séjour dans la commune – en cas d'arrivée: date, commune ou Etat de provenance – en cas de départ: date, commune ou Etat de destination – en cas de déménagement dans la commune: date – date de décès	– emplacement du bâtiment, données géocodées – type de bâtiment – époque de construction – rénovations, transformations – nombre d'étages – chauffage – production d'eau chaude – étage – nombre de pièces d'habitation – surface du logement – cuisine

Ces informations seront disponibles pour l'ensemble du territoire suisse et avec une résolution géographique très fine. Combinées ou non avec d'autres informations, elles permettront de réaliser un grand nombre d'exploitations. Ces relevés offrent le grand avantage de pouvoir être réalisés plus fréquemment et de manière largement automatisée sans occasionner de charge supplémentaire importante.

Pour le moment, il est prévu de réaliser des exploitations au moins une fois par an. La date de référence est toujours le 31 décembre.

Conditions requises pour réaliser le relevé fondé sur des registres: l'harmonisation des registres

L'harmonisation des registres des habitants comporte trois principaux volets:

1. l'harmonisation des caractères;
2. l'introduction des identificateurs EGID et EWID;
3. l'introduction du numéro d'assurance sociale (NAS).

Avec la LHR, les conditions légales sont créées pour mettre en œuvre les relevés mentionnés précédemment et pour relier les registres de personnes harmonisés et le RegBL à des fins statistiques. Pour mettre sur pied le système de collecte et d'exploitation des données, il faut réaliser l'harmonisation des registres concernés selon la LHR, puis réunir et traiter les données tirées des registres pour la statistique.

L'harmonisation des caractères consiste à compléter la liste des caractères actuellement tenus dans les registres des habitants et à uniformiser les modalités de caractère considérées et leur codage. Les exigences et règles de base précises sont définies dans un catalogue des caractères élaboré et publié par l'OFS. L'uniformisation du codage représente avant tout un problème technique au niveau de l'exportation des données; il s'agit de créer des interfaces appropriées pour un échange de données largement automatisé entre les registres des habitants et l'OFS via une plateforme informatique. L'OFS est en contact avec les producteurs de programmes informatiques destinés aux contrôles des habitants en vue de résoudre ces questions techniques et il détermine avec eux les exigences dans ce domaine. La définition du format de l'échange des données est l'affaire de l'association eCH, dans laquelle des particuliers, des entreprises et des représentants de l'administration publique élaborent ensemble une solution optimale.

L'introduction des identificateurs EGID et EWID sert à relier des données de personnes tirées des registres des habitants avec des données sur les bâtiments et les logements du RegBL. Ces identificateurs permettent de former des ménages définis de manière uniforme dans toute la Suisse et d'élaborer des résultats statistiques concernant les conditions d'habitation. Grâce à eux, on peut de plus obtenir des informations structurelles utiles pour tirer des échantillons. L'introduction de ces identificateurs consiste à attribuer à toutes les personnes enregistrées dans les registres des habitants les EGID des bâtiments et les EWID des logements où habitent ces personnes sur la base du RegBL. Pour ce faire, on a recours à l'adresse du bâtiment et à la situation du logement dans le bâtiment ou à un numéro physique de logement.

L'attribution de l'EGID à l'aide de l'adresse du bâtiment ne pose pas de problème particulier. Il en va autrement de celle de l'EWID, notamment pour les grands immeubles d'habitation, car les logements sont souvent difficiles à identifier sur la seule base des descriptions de leur situation dans le bâtiment. Pour résoudre cette

problématique, la LHR offre aux cantons la possibilité d'introduire un numéro physique de logement.

L'*introduction du NAS* dans les registres des habitants sera organisée par l'OFS. Le nouveau NAS selon la LAVS révisée sera disponible à partir de 2008; on pourra dès lors commencer à l'intégrer dans les registres des habitants.

Les caractères déjà tenus dans les registres fédéraux de personnes concernés devront être harmonisés et il conviendra d'y intégrer le NAS.

Des instruments seront mis à la disposition des cantons et des communes, afin de leur permettre d'opérer un contrôle permanent de la qualité de l'harmonisation des registres (validation des données). Des instruments de contrôle d'avancement des travaux et de complétude seront également mis à disposition. Au niveau du RegBL, des mesures complètes et consolidées ont été implémentées. Elles permettent une mise à jour et un apurement de qualité des données du RegBL par les communes.

Transmission et traitement des données

La transmission des données harmonisées tirées des registres à l'OFS passera par une plateforme informatique centrale que l'OFS doit mettre sur pied et qui sera gérée à la Confédération. Les données des différents registres seront converties dans un format d'exportation uniforme grâce à un mapping system, soumises à une première plausibilisation et validation, puis transmises à l'OFS via la plateforme informatique. Cette dernière, qui sera construite dans le cadre de l'exécution de la LHR, répondra aux exigences de sécurité nécessaires sur les plans technique et organisationnel. Les données relevées dans les différents registres seront ensuite regroupées à l'OFS, comparées et préparées pour le traitement statistique. Ces travaux comprennent les contrôles et les plausibilisations du contenu, la comparaison et l'apurement des données (par ex. élimination de doublets, correction et complétude des fichiers de données) et, enfin, l'exploitation des données statistiques brutes (données primaires). Ces opérations permettent d'obtenir des données de base apurées pour le traitement statistique ultérieur et l'analyse des données.

Garantie de la qualité des données du relevé fondé sur les registres

La qualité des statistiques basées sur des registres dépend fortement de la qualité des registres exploités. Les informations tirées de registres doivent donc être soumises en permanence à un contrôle spécifique de la qualité si elles sont destinées à être utilisées pour la statistique. Les registres utilisés gérés par les services compétents à la Confédération, dans les cantons et les communes sont de bonne qualité. Mais ils pourraient présenter des lacunes au niveau du taux de couverture (des personnes ne sont pas prises en compte, des personnes sont saisies à double) ou du contenu (les caractères considérés ne correspondent pas à la réalité). De constants contrôles de qualité et de progression sont prévus dans le cadre de l'harmonisation des registres. Plus tard, dans le processus d'exploitation des registres pour le relevé, les données seront vérifiées en permanence en vue de déceler des incohérences et des erreurs. En plus, il est prévu de procéder à des examens périodiques de la couverture et de l'exactitude des contenus des registres. Pour cela, des relevés de contrôle indépendants des registres seront effectués. Un premier relevé de ce type est prévu à la fin de la première exploitation des registres en 2010. D'autres seront réalisés une fois tous les cinq ans.

b. Enquête structurelle annuelle

Tableau 2/A1

Caractères qu'il est actuellement prévu de considérer dans l'enquête structurelle

– type et année d'acquisition de la nationalité suisse – deuxième nationalité – appartenance à une église ou à une communauté religieuse – situation dans le ménage – langue principalement parlée – langue parlée à la maison, au travail ou à l'école – formation en cours	– formation achevée la plus élevée – profession apprise et profession exercée – statut sur le marché du travail – situation dans la profession – nombre d'heures de travail par semaine – lieu de travail ou de formation – durée du trajet pour aller au travail ou à l'école – moyen de transports – statut d'occupation du logement – loyer – nombre de pièces d'habitation⁷⁷
--	---

L'enquête structurelle reposera sur un échantillon annuel de 200 000 personnes. L'échantillon sera réparti entre les communes proportionnellement à leur nombre d'habitants.

Tableau 3/A1

Taille des échantillons cantonaux, pour des échantillons totaux de 200 000 et de 400 000 personnes

Canton	Population Etat RFP 2000	Echantillon 200 000	Doublement
ZH	1 247 906	34 245	68 491
BE	957 197	26 268	52 535
LU	350 504	9 619	19 237
UR	34 777	954	1 909
SZ	128 704	3 532	7 064
OW	32 427	890	1 780
NW	37 235	1 022	2 044
GL	38 183	1 048	2 096
ZG	100 052	2 746	5 491

⁷⁷ Le nombre de pièces d'habitation est un caractère du Registre fédéral des bâtiments et des logements; cette information sera cependant demandée aux ménages dans le cadre des premières enquêtes structurelles pour pouvoir relier, indépendamment de l'état de l'harmonisation des registres, les indications concernant le statut d'occupation du logement et le loyer à la taille du logement.

Canton	Population Etat RFP 2000	Echantillon 200 000	Doublement
FR	241 706	6 633	13 266
SO	244 341	6 705	13 411
BS	188 079	5 161	10 323
BL	259 374	7 118	14 236
SH	73 392	2 014	4 028
AR	53 504	1 468	2 937
AI	14 618	401	802
SG	452 837	12 427	24 854
GR	187 058	5 133	10 267
AG	547 493	15 024	30 049
TG	228 875	6 281	12 562
TI	306 846	8 421	16 841
VD	640 657	17 581	35 162
VS	272 399	7 475	14 951
NE	167 949	4 609	9 218
GE	413 673	11 352	22 704
JU	68 224	1 872	3 744
Suisse	7 288 010	200 000	400 000

L'enquête structurelle sera conçue de manière à pouvoir la cumuler sur plusieurs années (pooling de données). Ces réunions d'enquêtes équivalent à un élargissement de l'échantillon et permettent de procéder à des exploitations plus détaillées en fonction de critères géographiques ou thématiques. Elles seront toutefois liées à une extension de la période de référence, correspondant à une moyenne sur plusieurs années. Ces moyennes pourront être redéfinies ou actualisées chaque année par la prise en compte des plus récents résultats.

Si l'on part d'un pooling de l'enquête structurelle sur trois ans et sur cinq ans, on peut disposer de résultats pour les périodes de référence suivantes:

Tableau 4/A1

Période d'enquête	correspond à un échantil- lon de ...	Les résultats se réfèrent à la période suivante							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
enquête annuelle	200 000 personnes								
pooling sur trois ans	600 000 personnes			2010– 2012	2011– 2013	2012– 2014	2013– 2015	2014– 2016	2015– 2017
pooling sur cinq ans	1 million de personnes					2010– 2014	2011– 2015	2012– 2016	2013– 2017

Si les cantons veulent disposer d'informations à une échelle géographique plus détaillée, ils ont la possibilité d'élargir l'échantillon à leurs propres frais en fonction de leurs besoins.

Aperçu des enquêtes thématiques périodiques

Enquête

Transports

Le microrecensement sur le comportement de la population en matière de transports est réalisé depuis 1974 à un rythme quinquennal. C'est un instrument indispensable pour une politique des transports durable tenant compte des aspects écologiques, économiques, sociaux comme la définit le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC 2001⁷⁸). Il fournit des chiffres globaux sur la mobilité générale (trafic de pendulaires, déplacements pour les achats, déplacements professionnels, déplacements pour les loisirs) en rapport avec le comportement des personnes en matière de transports et sur les facteurs qui l'influence, différenciés par groupe de population, région, motif de déplacement, moyen de transport et jour de la semaine. Ces bases sont utilisées pour évaluer l'efficacité et analyser les effets de mesures politiques prises, pour élaborer et appliquer des modèles de transports (p. ex. modélisation des transports VM-UVEK – ARE) et pour simuler la demande et les processus de transports en fonction des buts de déplacement.

A cet égard, l'accent est mis sur les chiffres-clés relatifs aux thématiques suivantes pertinentes pour la politique des transports et l'aménagement du territoire:

- concepts de transports: indicateurs concernant leur élaboration dans les agglomérations et à la campagne;
- changements de comportement: séries chronologiques et effets de cohorte;
- avenir des transports en Suisse: prévisions, perspectives et scénarios en matière de transports;
- aménagement du territoire et planification des transports aux niveaux national et régional: chiffres-clés pour la planification directrice et la planification sectorielle;
- indicateurs pour évaluer le développement durable de la politique d'aménagement du territoire, de la politique énergétique, de la politique de l'environnement et de la politique des transports;
- planification des infrastructures: programmes d'agglomération, futur développement des grands projets ferroviaires (ZEB), fonctionnalité du réseau des routes nationales;
- répartition modale (modal split): répartition des transports motorisés entre transports individuels / transports publics / trafic lent, en fonction des buts de déplacement (pendulaires, achats, affaires, loisirs);

⁷⁸ DETEC 2001, stratégie du DETEC, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Berne 2001.

- bases pour la politique en matière de transports: stratégie consacrée au trafic de loisirs et au trafic lent.

Familles et générations

Les structures des ménages et les modes de vie ainsi que la perception de la famille ont beaucoup changé ces dernières décennies. La politique familiale en Suisse est marquée par la structure fédéraliste du pays. Elle est toutefois devenue un thème politique important au niveau fédéral ces dernières années. L'enquête fournit des données-clés sur la situation et l'évolution des familles en Suisse. Par les informations qu'elle propose, elle sert la politique familiale de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que des partenaires sociaux.

L'enquête fournit en particulier des indicateurs sur des thématiques pertinentes pour la politique familiale, notamment:

- structures familiales et formes de vie familiale;
- pluralisation des modes de vie;
- compatibilité entre activité professionnelle, tâches domestiques et familiales;
- souhait d'avoir des enfants et fécondité;
- situation financière propre aux différents groupes d'âges et conditions de vie des familles;
- situation de vie des familles d'origine immigrée;
- parcours de vie et transitions familiales;
- effets de la compensation des charges familiales et des prestations en faveur des familles, familles et risque de pauvreté;
- réseaux familiaux;
- relations intergénérationnelles;
- prestations de transfert entre générations;
- prestations aux personnes âgées effectuées au sein des familles;
- assistance apportée à des proches.

Langues, religions et culture

Les résultats servent de bases statistiques pour de nombreux domaines politiques: rôle de l'Etat, des autorités, des établissements d'enseignement, des organisations, etc. dans la société multiculturelle et multireligieuse pluralisée sur les plans du droit, de l'intégration, de la politique égalitaire, de la santé, de l'éducation, de la politique familiale et du monde du travail.

L'enquête fournit des informations détaillées concernant les thématiques suivantes:

- communautés linguistiques et religieuses en mutation;
- structures des communautés;
- pluralisation du paysage linguistique et religieux;
- langues apprises, langues utilisées et compétences linguistiques;
- appartenance religieuse, conviction et pratique;
- relations interreligieuses et interculturelles;
- attaches religieuses et linguistiques;
- identité culturelle et intégration sociale;
- socialisation, valeurs et normes;
- participation sociale et politique, participation à des activités culturelles.

Santé

Les études auprès de la population sont encore assez récentes en Suisse dans le domaine de la santé. Les données de l'enquête suisse sur la santé représentent une source d'informations primordiale pour établir des rapports périodiques sur la santé tels qu'ils ont été demandés dans des interventions parlementaires depuis les années 1980. Cette enquête permet aux acteurs de la santé de vérifier les conséquences de mesures politiques prises dans ce domaine. Ses résultats sont en outre beaucoup utilisés dans la recherche épidémiologique et médicale.

L'enquête sur la santé fournit notamment des indicateurs sur les thématiques suivantes:

- état de santé de la population;
- conditions de vie et attitudes;
- comportements et mode de vie;
- prévention;
- acceptation de la situation de maladie et d'handicap;
- conséquences des maladies;
- recours aux services de santé;
- aide informelle, situation sur le plan des assurances et coûts pris en charge par l'assuré.

Formation et formation continue

L'enquête fournit de nombreuses informations sur la formation et la formation continue de la population en Suisse. Elle apporte une contribution importante à la politique éducative, à l'évaluation des réformes de l'enseignement et au développement de mesures dans le domaine de l'éducation. Les changements économiques et sociaux de ces dernières années font clairement ressortir le rôle essentiel de la formation, de la formation continue et des systèmes éducatifs. Les qualifications professionnelles et l'apprentissage sur une vie ont une grande importance sur les plans de la politique économique (compétitivité) et de la politique sociale (risques de pauvreté et de chômage).

L'enquête fournit des indicateurs en particulier sur les thématiques suivantes:

- niveau de formation et de qualification des groupes et couches de population;
- parcours individuels de formation (typiques et atypiques) (avec leurs passages et accès);
- égalité des chances et perméabilité dans le système de la formation professionnelle;
- passage de la formation à la vie active;
- comportements et activités de la population adulte sur le plan de la formation continue, importance, intensité et durabilité de la participation à des cours de formation continue;
- participation selon le type d'organisateur;
- raisons de la non-participation;
- qualifications personnelles et extraprofessionnelles et formation continue soutenue par l'entreprise;

- organisation individuelle de formes, processus et contenus d'apprentissage;
- dévalorisation des qualifications;
- aspects financiers de la formation et de la formation continue (notamment bourses d'études, contributions provenant de fonds, prêts, employeur).

Description complémentaire de la variante des cantons

Dans la variante des cantons, les caractères disponibles dans les registres harmonisés doivent être relevés à partir de ces registres chaque année, ce qui est aussi prévu dans la variante du Conseil fédéral. En outre, les caractères ne figurant pas dans les registres seront relevés à l'aide d'une enquête exhaustive. Aucune enquête thématique supplémentaire ne sera réalisée. Le questionnement se fera sous la forme d'un relevé exhaustif à l'aide d'un questionnaire auprès de l'ensemble de la population à intervalles plus longs (jusqu'ici tous les dix ans). La réalisation de la variante des cantons implique elle aussi que l'harmonisation des registres ait été menée à terme, cela afin d'éviter que la population n'ait à fournir, lors de l'enquête exhaustive, des informations déjà présentes dans les registres.

Tableau 1/A2

Caractères utilisés, tirés des registres harmonisés et du RegBL

Personnes	Bâtiments et logements
– date de naissance et lieu de naissance – sexe – état civil – type de ménage – appartenance à une communauté religieuse de droit public ou reconnue d'une autre manière par le canton – nationalité – type d'autorisation, si la personne est de nationalité étrangère – établissement ou séjour dans la commune – en cas d'arrivée: date, commune ou Etat de provenance – en cas de départ: date, commune ou Etat de destination – en cas de déménagement dans la commune: date – date de décès	– emplacement du bâtiment, données géocodées – type de bâtiment – époque de construction – rénovations, transformations – nombre d'étages – chauffage – production d'eau chaude – étage – nombre de pièces – surface du logement – cuisine

Caractères qu'il est actuellement prévu de considérer dans le relevé exhaustif

– type et année d'acquisition de la nationalité suisse – deuxième nationalité – appartenance à une église ou à une communauté religieuse – situation dans le ménage – langue principalement parlée – langue parlée à la maison, au travail ou à l'école – formation en cours	– formation achevée la plus élevée – profession apprise et profession exercée – statut sur le marché du travail – situation dans la profession – nombre d'heures de travail par semaine – lieu de travail ou de formation – durée du trajet pour aller au travail ou à l'école – moyen de transports – statut d'occupation du logement – loyer
--	---

Garantie de la qualité des données de l'enquête exhaustive

Dans une enquête exhaustive, il y a aussi lieu de vérifier les résultats. Deux mesures sont prévues. L'une a pour objet d'apprécier la précision des informations en comparant les réponses fournies dans l'enquête exhaustive avec les résultats d'une autre enquête, en l'occurrence l'enquête suisse sur la population active (ESPA). Il faut ensuite vérifier et analyser les divergences observées dans les réponses données par une même personne à ces deux enquêtes indépendantes.

La deuxième mesure vise à contrôler le taux de couverture ou la complétude de l'enquête. La sur-couverture (des personnes sont comptées plusieurs fois) ou la sous-couverture (des personnes ne sont pas saisies) représentent les écarts possibles par rapport à la réalité. Il est nécessaire de connaître ces taux d'erreurs pour pouvoir qualifier le résultat global de l'enquête. Ce contrôle est effectué à la fin de l'enquête exhaustive à l'aide d'une enquête supplémentaire par échantillonnage réalisée peu après. Dans le cadre de cette dernière, environ 50 000 personnes doivent répondre à des questions semblables à celles de l'enquête exhaustive. Les résultats de cette enquête par échantillonnage sont ensuite comparés avec ceux de l'enquête exhaustive et analysés quant au taux de couverture.⁷⁹ Cette enquête supplémentaire fournit aussi des indications sur la qualité du relevé fondé sur des registres (voir annexe 1). Les enquêtes de contrôle doivent être effectuées peu de temps après l'enquête effective. Plus l'intervalle entre l'enquête et l'enquête de contrôle est long, plus le taux

⁷⁹ Une enquête de contrôle a été réalisée pour la première fois en Suisse après le recensement 2000. 16 000 bâtiments, 27 000 ménages et 50 000 personnes dans toute la Suisse ont été interrogés une nouvelle fois dans le cadre de cette enquête de contrôle. Compte tenu de la taille de cet échantillon, il a été possible de faire des estimations sur la précision et la couverture pour de grands groupes de population, pour les sept grandes régions et pour des catégories de communes selon la taille (petite, moyenne, grande).

d'erreurs est important, car la structure de la population se modifie au fil des naissances, décès, migrations, etc.

Tableau 3/A2

Variante des cantons: calendrier de réalisation

Année	Principales activités
2008	Harmonisation des registres (contrôles de qualité et d'avancement des travaux y.c.), préparation des enquêtes, planification des infrastructures de relevé (relevé fondé sur les registres et enquête exhaustive).
2009	Harmonisation des registres (contrôles de qualité et d'avancement des travaux y.c.), préparation des enquêtes, mise au concours et attribution des mandats pour les infrastructures du relevé, enquêtes pilotes.
2010	Harmonisation des registres (contrôles de qualité et d'avancement des travaux y.c.), mise sur pied du Centre de services, mise sur pied du système de production du relevé fondé sur les registres, enquêtes pilotes. Jour de référence en décembre 2010.
2011	Réalisation des enquêtes, assistance aux communes, mise en fonction du Centre de services, saisie des données, processus de contrôle, fin de l'harmonisation des registres, mise en fonction du relevé annuel fondé sur les registres. Enquête de contrôle et évaluation.
2012	Exploitation des données et diffusion des résultats, relevé annuel fondé sur les registres.
2013	Exploitation des données et diffusion des résultats, relevé annuel fondé sur les registres.
2014	Diffusion des résultats, relevé annuel fondé sur les registres.
2015	Relevé annuel fondé sur les registres, rapport final et premiers préparatifs du recensement de 2020.
dès 2015	Relevé annuel fondé sur les registres, préparation du recensement de 2020.

Le recensement de 2010 sera achevé en 2015. A partir de 2016, des coûts seront occasionnés par le relevé annuel fondé sur les registres et par la préparation du recensement de 2020.

Aperçu des caractères des recensements de la population depuis 1850

Chaque «génération du recensement» doit déterminer les besoins du moment. Au fil des décennies, on peut très bien suivre la transformation de ces besoins, en observant l'évolution des caractères dans le recensement. Ainsi, il n'y a que très peu de caractères à avoir été relevés depuis 1850 tous les dix ans, sans interruption. Ce sont notamment: nom, prénom, sexe, état civil, âge, nationalité, religion et profession. Quelques caractères sont «arrivés» puis «partis». Il en est ainsi, par ex., de la durée de l'apprentissage, relevée de 1941 à 1980. Aujourd'hui, cette information est tirée de registres cantonaux des contrats d'apprentissage et d'autres sources de l'administration, actualisés de manière continue et exploités par l'OFS à des fins statistiques. Même les caractères «permanents» ont été définis de manière différente au fil du temps ou n'ont pas été relevés en fonction des mêmes modalités. Ainsi, jusqu'au recensement de 1990, les sous-locataires constituaient un ménage privé à part. Lors du recensement de 2000, ils font partie du ménage qui leur sous-loue des pièces. La catégorie des actifs occupés est ici un autre exemple: avant 1990, seules les personnes exerçant une activité professionnelle pendant au moins six heures par semaine entraient dans cette catégorie. A partir de 1990, cette limite a été abaissée à 1 heure par semaine. Le caractère «état civil» est aussi passé par des changements. Alors qu'il ne comportait que trois modalités en 1850, à savoir célibataire, marié(e) et veuf/veuve, il a, dès 1880, été complété par la modalité «divorcé(e)». L'introduction du partenariat enregistré va rendre nécessaire l'ajout d'une nouvelle modalité. Ces quelques exemples montrent que chaque époque a ses besoins propres, que la statistique publique en général et le recensement en particulier doivent prendre en compte.

Tableau 1/A3

Contenu des questionnaires de personnes des recensements de 1850 à 2000⁸⁰

Questions	1850	1888	1900	1920	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Nom, prénom, sexe, état civil ¹	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Age lors du dernier mariage					X	X	X	X	X		
Nombre d'enfants dans le ménage de moins de 18 ans							X				
Nombre d'enfants nés vivants du mariage actuel et nombre d'enfants encore vivants ²						X	X	X	X		
Nombre d'enfants, indépendamment de l'âge et de l'appartenance au ménage de la personnes interrogée										X	X

⁸⁰ Cet aperçu, complété par l'OFS, est tiré de: Bohley Peter, Jans Armin, Malaguerra Carlo; Wirtschafts- und Sozialstatistik der Schweiz. Eine Einführung, Haupt, 3. Auflage. Bern 2000.

Questions	1850	1888	1900	1920	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Année de naissance des enfants nés durant le mariage ²					X		X		X		
Année de naissance des enfants (1 ^{er} au 4 ^e , dernier-né)											X
Mariage avant le mariage actuel								X	X		
Position dans le ménage		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Date de naissance		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Année de naissance	X										
Lieu de naissance		X	X		X	X	X	X	X	X	X
Lieu d'origine, nationalité ³	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Autorisation de séjour (étranger)	X					X	X	X	X	X	X
Durée de séjour en Suisse (étranger)			X				X				
Retour à l'étranger dans le courant du mois (étranger)							X				
Religion	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Langue maternelle ⁴		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Langue parlée										X	X
Domicile il y a 5 ans								X	X	X	X
Domicile il y a 1 an								X			
Ecoles suivies							X	X	X	X	X
Formation professionnelle suivie					X	X	X	X	X	X	X
Formation en cours							X			X	X
Durée de l'apprentissage					X	X	X	X	X		
Certificats, diplômes, titres académiques								X	X	X	X
Statut d'activité (personne active occupée/personne non active)		X						X	X	X	X
Travail familial et domestique, activités bénévoles											X
Profession exercée	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rentiers: profession avant la retraite									X	X	
Situation dans l'entreprise		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nom et adresse de l'entreprise			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Activité de l'entreprise		X			X	X	X	X	X		
Lieu de travail/d'étude			X		X	X	X	X	X	X	X
Temps nécessaire pour se rendre au travail, fréquence des allers et retours pour aller au travail, moyen de transport utilisé								X	X	X	X

Questions	1850	1888	1900	1920	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Nombre d'heures de travail							X	X	X	X	X
Professions accessoires			X	X	X	X	X	X	X		
Travail à domicile			X	X							
Invalidité et, le cas échéant, type			X	X							
Survivance des parents				X		X					
Lieu de séjour et de résidence au moment du recensement		X	X	X	X	X	X				X
Deuxième domicile										X	X
¹ 1850: célibataire, marié(e), veuf/veuve; depuis 1880: divorcé(e)s; 2000: y.c. année (par ex. marié depuis ...)											
² 1941, 1960, 1970 et 1980: pour les femmes mariées, 1950: pour les femmes mariées et veuves											
³ 1990, 2000: pas de lieu d'origine; 2000: y.c. année (Suisse depuis ...) ainsi que la double nationalité											
⁴ 2000: langue principale											

La définition des agglomérations

Les agglomérations figurent parmi les unités spatiales les plus anciennes connues en Suisse. Cependant, la notion d'«agglomération» n'est de loin pas délimitée de manière uniforme et précise dans les projets ou documents politiques, juridiques et administratifs⁸¹. Dans sa politique des agglomérations, le Conseil fédéral se réfère à la définition de l'OFS, à l'instar de l'Union des villes suisses (UVS) ainsi que du canton de Berne dans sa politique de péréquation des charges entre centres urbains. En revanche, les cantons de Fribourg et de Neuchâtel ont recours à leurs propres définitions et stratégies en matière d'agglomérations, et d'autres cantons ont des pratiques qui s'en rapprochent.

Au plan international, la délimitation des espaces urbains et la distinction entre régions urbaines et régions rurales sont aussi très dispersées. En s'appuyant sur le critère de la densité de population, l'OCDE a développé une typologie reposant sur trois niveaux territoriaux: régions rurales, régions de transition, régions urbaines. Les agglomérations ou régions urbaines sont cependant définies de manière très variable d'un pays à l'autre et il n'existe pour l'heure aucune définition servant de référence au niveau européen. La définition de l'espace urbain élaborée par l'OFS se fonde sur un concept de régions urbaines fonctionnelles. Selon cette définition, les agglomérations se composent d'un ensemble de communes étroitement liées entre elles économiquement et qui présentent une structure à dominante urbaine.

La définition de la notion d'agglomération de l'OFS sert principalement à faciliter l'analyse et l'interprétation des phénomènes sociétaux et économiques dans leur dimension spatiale. Elle constitue ainsi une clé de compréhension facile à utiliser pour l'analyse spatiale. L'exécution de tâches inscrites dans la loi (redistribution de ressources financières p. ex.) peut cependant nécessiter d'autres définitions, reposant sur des critères différents de ceux utilisés pour l'analyse spatiale. La définition de l'OFS n'a pas été créée à de telles fins. Celle-ci définit les agglomérations sur la base de critères uniformes et comparables au niveau suisse. La définition des espaces urbains, conçue à l'origine uniquement dans un but statistique, ne cesse pourtant de gagner du terrain depuis quelques années chez les responsables politiques et dans le domaine public.

Jusqu'ici, l'appartenance d'une commune à une agglomération a été déterminée tous les dix ans d'après les résultats du recensement de la population, sur la base de 5 critères et valeurs seuils correspondantes. La définition actuellement en vigueur et la nomenclature des agglomérations établie par l'OFS ont été mises à jour en 2003 à l'aide des données du recensement de 2000. 50 agglomérations et cinq villes isolées ont été délimitées à cette occasion.

⁸¹ Le rapport «Agglomerationen in der Schweiz, Inventar der aktuellen politisch-administrativen Vorhaben und Beurteilung der Zweckmässigkeit der Agglomerationsdefinition des BFS», réalisé en novembre 2005 par Markus Spinatsch, sur mandat de l'OFS, décrit précisément les différentes définitions du terme agglomération et leurs domaines d'utilisation.

Les agglomérations sont définies selon les conditions suivantes⁸²:

- a. une agglomération est le résultat de la réunion des territoires de plusieurs communes avec un total d'au minimum 20 000 personnes.
- b. chaque agglomération possède une zone centrale formée d'une commune-centre et, suivant le cas, d'autres communes offrant chacune 2000 emplois au minimum ainsi que 85 emplois (personnes occupées dans la commune) sur 100 personnes actives occupées domiciliées dans la commune. En outre, ces communes doivent soit former une zone bâtie continue avec la commune-centre ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au minimum $\frac{1}{6}$ de leur population active occupée.
- c. une commune n'appartenant pas à la zone centrale sera rattachée à l'agglomération si au minimum $\frac{1}{6}$ de sa population active occupée résidente travaille dans la zone centrale définie précédemment et si au minimum trois des cinq conditions figurant ci-dessous sont remplies:
 1. lien de continuité de la zone bâtie avec la commune-centre de l'agglomération. Les zones non bâties (terres agricoles ou forêts) ne doivent pas dépasser deux cents mètres.
 2. la densité combinée habitants/emplois par hectare de surface urbanisée et agricole (sans les alpages) doit être supérieure à 10.
 3. la croissance démographique au cours de la décennie écoulée doit être supérieure de plus de dix points par rapport à la moyenne nationale (ce critère n'est valable que pour les communes qui ne font pas encore partie d'une agglomération; pour les autres, il sera considéré comme acquis indépendamment du taux atteint).
 4. au minimum $\frac{1}{3}$ de la population active occupée résidente doit travailler dans la zone centrale. Les communes jouxtant deux agglomérations remplissent également ce critère si 40 % au moins de leur population active occupée résidente travaille dans les deux zones centrales, dont au minimum $\frac{1}{6}$ dans chacune des deux.
 5. la proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire ne doit pas dépasser le double de la moyenne nationale.

Le terme «agglomération» comprend aujourd'hui en Suisse plusieurs dimensions et est utilisé de diverses façons: il ne représente pas seulement une catégorie de la structure spatiale et géographique du pays, mais aussi toute une série de problèmes accentués dans les grandes villes (pauvreté, étrangers, chômage, etc.). De plus, ce terme est souvent cité comme susceptible de donner naissance à un nouvel échelon institutionnel. Pour cette raison, de nouvelles attentes et exigences ont été formulées dans les milieux politiques, statistiques et scientifiques quant à la définition des agglomérations, des métropoles, des régions urbaines et des régions rurales. Ces attentes ont été accentuées par l'urbanisation croissante du territoire et par les phénomènes de société qui y sont liés. Sans compter que les agglomérations figurent désormais dans la Constitution fédérale⁸³, dans la réforme de la péréquation finan-

⁸² Cette définition est tirée de: Schuler Martin, Joye Dominique, Dessemontet Pierre; Recensement fédéral de la population 2000. Les niveaux géographiques de la Suisse, OFS, Neuchâtel 2005.

⁸³ Art. 50, al. 3, Cst.

cière (NPF)⁸⁴, dans le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales⁸⁵ ainsi que dans un document de 2001 par lequel le Conseil fédéral approuve la politique en matière d'agglomération.

La nouvelle conception du recensement de la population est venue renforcer la nécessité de répondre aux attentes et aux exigences des milieux de la politique, de l'administration et scientifiques, amenant l'Office fédéral de la statistique à lancer, en étroite collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE), un projet visant à évaluer la nécessité et la faisabilité d'une nouvelle définition des agglomérations.

La première étape du projet consiste à évaluer l'utilité d'une telle définition pour les partenaires régionaux et l'utilisation que ceux-ci comptent en faire, et à garantir la base de données de la nouvelle définition. Il s'agit ici d'élaborer une définition des agglomérations susceptible d'être largement approuvée par les partenaires concernés. L'aspect transfrontalier est important pour plusieurs agglomérations du pays, notamment celles de Bâle, Genève et Lugano. Il convient de le prendre en considération dans les travaux.

La nouvelle définition de l'agglomération sera soumise à une vaste consultation et fera l'objet d'une discussion approfondie avec les milieux intéressés. L'élaboration de cette définition nécessite la collaboration active de différents partenaires et experts, en particulier de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), compétent en matière de politique des agglomérations, et de la Conférence tripartite sur les agglomérations. Il importe de formuler une proposition qui réponde aux attentes de tous les participants et qui tienne compte de la possibilité de tirer les données requises du système d'enquêtes de la statistique publique. La nouvelle conception du recensement de la population ne permettra plus de disposer de données sur les pendulaires pour l'ensemble du territoire. Mais la variante du Conseil fédéral permettra d'obtenir chaque année de nombreuses données de base, de sorte qu'il ne sera à l'avenir plus nécessaire d'attendre dix ans pour revoir la composition des agglomérations.

⁸⁴ Arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), accepté par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004

⁸⁵ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (loi sur le fonds d'infrastructure, LFINfr) FF 2006 7999

Message concernant la révision totale de la loi sur le recensement fédéral de la population

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	02
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	06.093
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.01.2007
Date	
Data	
Seite	55-146
Page	
Pagina	
Ref. No	10 140 235

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.