CH_VB 2006-1832 55 vom 9. Januar 2007

Bundesverwaltung, 2007-01-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2006-1832_55_

FR: CH_VB 2006-1832 55 du 9 janvier 2007

IT: CH_VB 2006-1832 55 del 9 gennaio 2007

Erwägungen

E. 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.

E. 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.

90 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 collabora- tion avec des partenaires et des mandataires externes. Les investissements nécessai- res 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 canto- naux 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.

E. 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.

91 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 théma- tique 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, 2e nationalité), – indicateurs culturels (apparte- nance 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, profes- sion 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 por- tera sur les mêmes varia- bles que l'enquête structurelle. Les résultats de l'enquête exhaustive pourront, grâce aux identificateurs, être complétés par des infor- mations tirées des registres.

92 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 sou- tenue 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 mil- lions 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 cher- chant 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

E. 32

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

E. 33

RS 431.011

93 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 finan- cières 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 exhaus- tive, 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 don- nées 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 don- nées. 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 Confé- dération, des cantons, des villes et des milieux de l'économie. Enquête struc- turelle en 2015 basée sur un échantillon élargi en vue de mettre à jour les résultats de l'enquête structurelle de 2010.

94 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 har- monisées, 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 recense- ment 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 recen- sement sous cette forme. Les autres habitants communiqueraient leurs informations à la commune de domicile, qui

les saisirait en ligne. La Confédération dédommage- rait 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 trai- tement 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 échantillon- nage) fournirait des données pour tous les échelons de l'Etat. Le mandat d'informa- tion serait rempli, des points de vue du contenu des informations, de leur actualité et

95 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 pou- voir 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 résidante 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 comp- tage, 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 protec- tion des données par rapport à un relevé par voie postale. L'hypothèse selon laquelle 50 % de la population résidante 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 effec- tué 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.

96 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 popu- lation 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 inter- rogées 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 rési- dante. Les informations tirées des registres permettront de proposer des résultats pour les cantons, les districts, les communes, les quartiers, les hectares et les coor- données 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 théma- tique complémentaire ne sera réalisée.

97 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 régu- lièrement 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 géo- graphiques détaillées dans les cantons et les communes. Pour de nombreuses appli- cations 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 Jusqu'à présent VZ VZ VZ VZ Variante du Conseil fédéral Relevé par registres Relevé structurel Enquêtes thématiques VZ RFP VZ VZ VZ RFP RFP

RFP

98 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 fonction- nelles de base relatives à la pendularité feront certes défaut à un échelon géographi- que 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 résidante. 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'harmo- nisation 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'exploi- tation 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-

E. 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.

99 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 susmention- né. 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 Confé- dération prendra à sa charge les coûts découlant des dispositions générales du pro- gramme 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 Confédéra- tion 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 enquê- tes existantes et déjà financées et ne devront prendre en charge que les coûts sup- plémentaires. Le principe de relevé étant aménagé de manière souple, il sera possi- ble 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.

E. 35

(80 %) 23 (51 %) Relevé fondé sur les registres 3 (7 %) 7 (16 %) Relevé fondé sur les registres + enquête exhaus- tive 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)

102 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, utili- sation optimale de synergies); – charge réduite pour les personnes interro- gées; – charge réduite pour les communes: après la charge due à l’harmonisation, plus au- cune 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 pro- duction statistique; – rapport coût/utilité attrayant, répartition des coûts uniforme, investissements dura- bles, possibilités d’économies supplémen- taires 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 statisti- que 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 possibili- tés de développement à long terme dans la statistique de la population et des ména- ges, et à des coûts bien moins élevés. – Faisabilité dans le temps: travaux législa- tifs pour les cantons et harmonisation complète des registres; – charge des communes pour la mise en œuvre à temps de l’harmonisation des re- gistres; – 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.

103 Tableau 9 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, utili- sation 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 regis- tres insuffisante en raison du rythme d’enquête décennal; – investissement élevé unique pour un événement particulier présentant un rap- port 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 législa- tifs 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 tradi- tionnel: les enquêtes par échantillonnage prévues seront à même de fournir des

104 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 com- parabilité 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 résidante, 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 54e 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 bâti- ments. 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).

E. 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.

E. 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.

105 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 Com- mission ne la fasse entrer en vigueur. La Suisse aura pleinement accès au CPS à partir du 1er janvier 2007, mais sans droit de vote. Elle pourra reprendre l’ordon- nance 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 1er 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 finan- ciers. 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 éven- tuel 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 disposi- tion 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, coordon- né 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

106 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 concer- nées. 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 résidante 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 Omni- bus. 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 exem- ple, 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 pendu- laires tirées de l’enquête structurelle.

107 1.7 Classement d’interventions parlementaires Deux interventions parlementaires portant sur la nouvelle conception du recense- ment 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’évo- lution de la société en Suisse. L’événement que constitue le recensement de la popu- lation réalisé tous les dix ans va donc disparaître. Les transformations économiques et sociales amènent de nouveaux champs théma- tiques sur le devant de la scène politique. La statistique publique doit en outre pro- poser 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 recense- ment 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.

108 Art. 3 Univers statistique et caractères à relever Le Conseil fédéral définira dans un répertoire les univers statistiques et les caractè- res à relever dans le cadre du recensement de la population. Le contenu de ce réper- toire 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 échantillon- nage 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 recen- sement sont définis au niveau de la loi. L'art. 44, al. 1, Cst39 prévoit que la Confédé- ration et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collabo- rent 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 détail- lées 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 person- nes, 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

E. 39

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

E. 40

LSF, RS 431.01

109 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 cantonaux et communaux gérés de manière auto- nome, et pour rationaliser leur exploitation statistique. Au niveau fédéral, les regis- tres INFOSTAR (registre informatisé de l’état civil), SYMIC (système d’infor- mation 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 des données. Les données à transmettre devront être cryptées au sens de la loi fédérale du 19 décem- bre 200344 sur les services de certification dans le domaine de la signature électroni- que et de l’ordonnance d’application du 3 décembre 200445. De plus, le Conseil fédéral édictera des dispositions techniques et organisationnelles afin que la protec- tion 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 popula- tion 2010. Pour que le recensement de 2010 puisse avoir lieu dans les formes pres- crites, 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

E. 41

Ordonnance concernant l’exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1)

E. 42

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

E. 43

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

E. 44

RS 943.03

E. 45

RS 943.032

110 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 compé- tence 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 carac- tère très technique de ces instructions justifie la délégation à l'OFS de cette compé- tence 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'informa- tions 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 popula- tion 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 actuelle- ment 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 envi- ron, 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 échantillon- nage réalisées dans le cadre de la nouvelle loi sur le recensement figureront égale- ment en annexe de l'ordonnance en question, plutôt que dans l'ordonnance générale

E. 46

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

E. 47

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

111 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 thémati- ques par échantillonnage (enquête Omnibus comprise). Les cinq enquêtes thémati- ques 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’écono- mie, de la société, de la formation, de la recherche, du territoire et de l’environne- ment 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, indépen- damment des demandes d’augmentation de la taille de l’échantillon qui lui parvien- draient dans le cadre des programmes supplémentaires. Pour répondre pleinement au mandat constitutionnel, le programme standard sera réalisé sur l’ensemble du terri- toire suisse (al. 2). En vertu de l’al. 3, le programme standard sera publié en même temps que le réper- toire des univers statistiques et des caractères à relever. Par cette procédure coor- donnée, 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 insuffisan- tes 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 significa- tives 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 échantillon- nage. 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 échantil- lonnage seront réalisées par téléphone ou en combinant enquête par téléphone et

112 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 pou- voir 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 pro- gramme 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 parti- culier celle des enquêtes thématiques par échantillonnage (al. 2).

113 2.5 Section 4 Obligation de renseigner, utilisation des données, protection des données, publication Art. 10 Obligation de renseigner Dans l’enquête structurelle, les personnes faisant partie de l’échantillon sont interro- gées 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 complé- ment 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 parti- ciper 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 obliga- toire 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 pourcen- tage 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 fournis- sent 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

114 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 anony- mes 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 téléphoni- ques 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-

E. 49

Enquête suisse sur la population active.

E. 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 crois- sance 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.

119 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 cotisa- tions 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 quan- tités de données qui seront produites dans les différentes enquêtes. Les investisse- ments 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 compo- sants 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 ques- tionnaire 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 dévelop- pement 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.

120 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 développe- ment 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 exi- gences 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 recher- che 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 égale- ment 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 structu- rel 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

121 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 néces- saires 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 engage- ments portant sur plusieurs années et comme les paiements ne seront pas tous effec- tués 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’approu- ver 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 natio- nal 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 résidante fournis par le recensement fédéral de la popula- tion. Le Conseil fédéral fixera dorénavant l’effectif de la population résidante 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 diffé- rents registres, il sera là aussi nécessaire de procéder à des investissements

avant que

65 RS 101 66 RS 161.1

122 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 pos- sibilités 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 écono- mies 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 débourser ensemble environ 9,2 millions de francs. Le tableau 13 présente les conséquences financières d’un doublement de l’échan- tillon de l’enquête structurelle pour chaque canton.

67 Cf. Message du 23 juin 2006 concernant l’harmonisation de registres officiels de per- sonnes, FF 2006 397, ch. 4.5, tableau 5. 68 FF 2006 398, ch. 4.4.2, tableau 3.

123 Tableau 13 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 traite- ment 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, présen- ter 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.

124 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 interro- gées 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 effec- tuée 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'infor- mations 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 pendula- rité qui étaient relevées jusqu'ici dans le cadre du recensement70. Elle a fait apparaî- tre un grand besoin de données sur la mobilité générale avec une certaine représen- tativité 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 spatia- les, ainsi que pour d'autres applications comme la modélisation du trafic et la plani- fication 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.

125 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 pendulai- res aussi détaillées. L'étude mentionnée montre que les enquêtes actuelles ne per- mettraient pas de

combler toutes les lacunes qu'entraînerait l'adoption de cette variante. Pour obtenir les données manquantes, les alternatives sont l'enquête struc- turelle, 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 pendu- laires 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 correspondan- tes (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), com- pétent 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 Agglomerationsde- finition 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.

 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 pen- dulaires 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 agglo- mérations. 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 stricte- ment 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 rensei- gnements 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 domai- nes 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 recense- ment 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'ordon- nance 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 recen- sement, définira les caractères qui feront l'objet des enquêtes, déterminera les identi- ficateurs 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 néces- saire une révision de l’ordonnance du 30 juin 1993 concernant l’exécution des relevés statistiques fédéraux76. Les enquêtes par échantillonnage sont toutes énumé- rées 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

128 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 échan- tillonnage 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 consi- dérer 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 rensei- gnements 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.

129 Annexe 1 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 appro- fondie, 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 com- mune – 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

130 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 actuel- lement tenus dans les registres des habitants et à uniformiser les modalités de carac- tère considérées et leur codage. Les exigences et règles de base précises sont défi- nies 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 don- nées largement automatisé entre les registres des habitants et l’OFS via une plate- forme 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 élabo- rent ensemble une solution optimale. L’introduction des identificateurs EGID et EWID sert à relier des données de per- sonnes 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 regis- tres 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

131 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 pre- mière plausibilisation et validation, puis transmises à l'OFS via la plateforme infor- matique. 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 organisa- tionnel. Les données relevées dans les différents registres seront ensuite regroupées à l'OFS, comparées et préparées pour le traitement statistique. Ces travaux com- prennent les contrôles et les plausibilisations du contenu, la comparaison et l'apure- ment 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 indépen- dants 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.

132 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

enquête annuelle 200 000 personnes 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 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.

Transports Le microrecensement sur le comportement de la population en matière de transports est réalisé depuis 1974 à un rythme quin- quennal. C'est un instrument indispensable pour une politique des transports durable tenant compte des aspects écologiques, éco- nomiques, 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 trans- ports 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'effi- cacité et analyser les effets de mesures politiques prises, pour élaborer et appliquer des modèles de transports (p. ex. modéli- sation 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 politi- que d'aménagement du territoire, de la politique énergétique, de la politique de l'environnement et de la politique des trans- ports;

– 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 trans- ports, 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 per- ception de la famille ont beaucoup changé ces dernières décen- nies. 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 famil- les en Suisse. Par les informations qu'elle propose, elle sert la politique familiale de la Confédération, des

cantons et des com- munes ainsi que des partenaires sociaux.

L’enquête fournit en particulier des indicateurs sur des thémati- ques 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 presta- tions 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 do- maines politiques: rôle de l’Etat, des autorités, des établissements d’enseignement, des organisations, etc. dans la société multicultu- relle et multireligieuse pluralisée sur les plans du droit, de l’inté- gration, 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 thé- matiques 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.

136 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 pri- mordiale 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 systè- mes éducatifs. Les qualifications professionnelles et l’appren- tissage 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 thémati- ques 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 for- mation 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 forma- tion continue soutenue par l’entreprise;

137

– 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).

138 Annexe 2 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 théma- tique 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 com- mune – 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

139 Tableau 2/A2 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 com- parant 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 exhaus- tive 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 effec- tive. 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 recense- ment 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 préci- sion 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).

140 d’erreurs est important, car la structure de la population se modifie au fil des nais- sances, 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 prépara- tifs 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.

141 Annexe 3 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 carac- tères 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’admi- nistration, actualisés de manière continue et exploités par l’OFS à des fins statisti- ques. 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 person- nes 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 statis- tique 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 civil1 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 vivants2

X X X X

Nombre d’enfants, indé- pendamment 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.

142 Questions 1850 1888 1900 1920 1941 1950 1960 1970 1980 1990 2000 Année de naissance des enfants nés durant le mariage2

X

X

X

Année de naissance des enfants (1er au 4e, dernier-né)

X Mariage avant le mariage actuel

X X

Position dans le ménage

X 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, nationalité3 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 maternelle4

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 domesti- que, 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

143 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 rés- dence 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

144 Annexe 4 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 espa- ces 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.

145 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 com- mune-centre ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer tra- vailler au minimum 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 1/6 de sa population active occupée résidante 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’agglo- mération. 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 par- tie d’une agglomération; pour les autres, il sera considéré comme acquis indépendamment du taux atteint). 4. au minimum 1/3 de la population active occupée résidante doit travailler dans la zone centrale. Les communes jouxtant deux agglomérations remplissent également ce critère si 40 % au moins de leur population active occupée résidante travaille dans les deux zones centrales, dont au minimum 1/6 dans chacune des deux. 5. la proportion de personnes résidantes travaillant dans le secteur pri- maire 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 phé- nomènes 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.

146 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 concer- nés. L'aspect transfrontalier est important pour plusieurs agglomérations du pays, notamment celles de Bâle, Genève et Lugano. Il convient de le prendre en considéra- tion 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), com- pétent 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 pen- dulaires 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 agglomé- rations.

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'aggloméra- tion, 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

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.