



Office fédéral de la statistique
Bundesamt für Statistik
Ufficio federale di statistica
Uffizi federal da statistica
Swiss Federal Statistical Office

ACTUALITÉS OFS
BFS AKTUELL
ATTUALITÀ UST

1 Population
Bevölkerung
Popolazione

Neuchâtel, novembre 2005

Modernisation du recensement de la population et de la statistique démographique

.....

Information:

Ernst Matti, chef de division, tél.: 032 713 66 45
E-mail: ernst.matti@bfs.admin.ch

Markus Schwyn, chef de section, tél.: 032 713 67 02
E-mail: markus.schwyn@bfs.admin.ch

Numéro de commande: 739-0500

© OFS

Table des matières

1	Résumé	4
2	Stratégie	5
3	Utilisation des données des registres	7
3.1	Bases légales: loi sur l'harmonisation des registres	7
3.2	Mise en œuvre	8
3.3	Le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL)	8
3.4	Etat actuel du projet	9
4	Nette amélioration de la statistique démographique	10
5	Mise en place d'un système intégré	12
6	Quels sont les désavantages d'un tel système? Comment y remédier? Quelques solutions	13
6.1	Enquêtes par échantillonnage	14
6.2	Nouvelle conception: avons-nous fait fausse route dans les recensements précédents?	14
7	Modérer les dépenses publiques	16
8	Collaborer avec les cantons et avec les utilisateurs de données	17
9	Situation au plan international	18
10	Perspectives	19

1 Résumé

La statistique doit optimiser ses méthodes et adapter ses ressources pour faire face à l'évolution des conditions cadres techniques et structurelles, et aux nouvelles formes de collaboration aux niveaux national et international. L'avenir de la production statistique passe par une utilisation la plus large possible des données administratives existantes. Il sera ainsi possible de mettre sur pied des systèmes statistiques intégrés qui, grâce à l'adéquation optimale et à l'appariement de leurs données, permettront d'obtenir à moindre coût et plus rapidement une masse d'informations accrue. C'est dans cette perspective que le Conseil fédéral a, le 10 juin dernier, fait part de son intention d'introduire en Suisse une nouvelle méthode de recensement de la population.

2 Stratégie

Pour des raisons juridiques et financières, la collecte de données statistiques et, plus particulièrement, le recensement de la population doivent s'effectuer en privilégiant l'utilisation systématique des données existantes à tout nouveau relevé direct, contraignant pour les milieux interrogés (art. 65, al. 2 Cst; LSF, RS 431.01; loi sur le recensement de la population, RS 431.112). Dans les années 1990 déjà, plusieurs interventions parlementaires portant sur le recensement avaient demandé que la collecte d'informations soit modernisée et que le recensement soit réalisé à partir des données des registres plutôt que par un relevé direct.

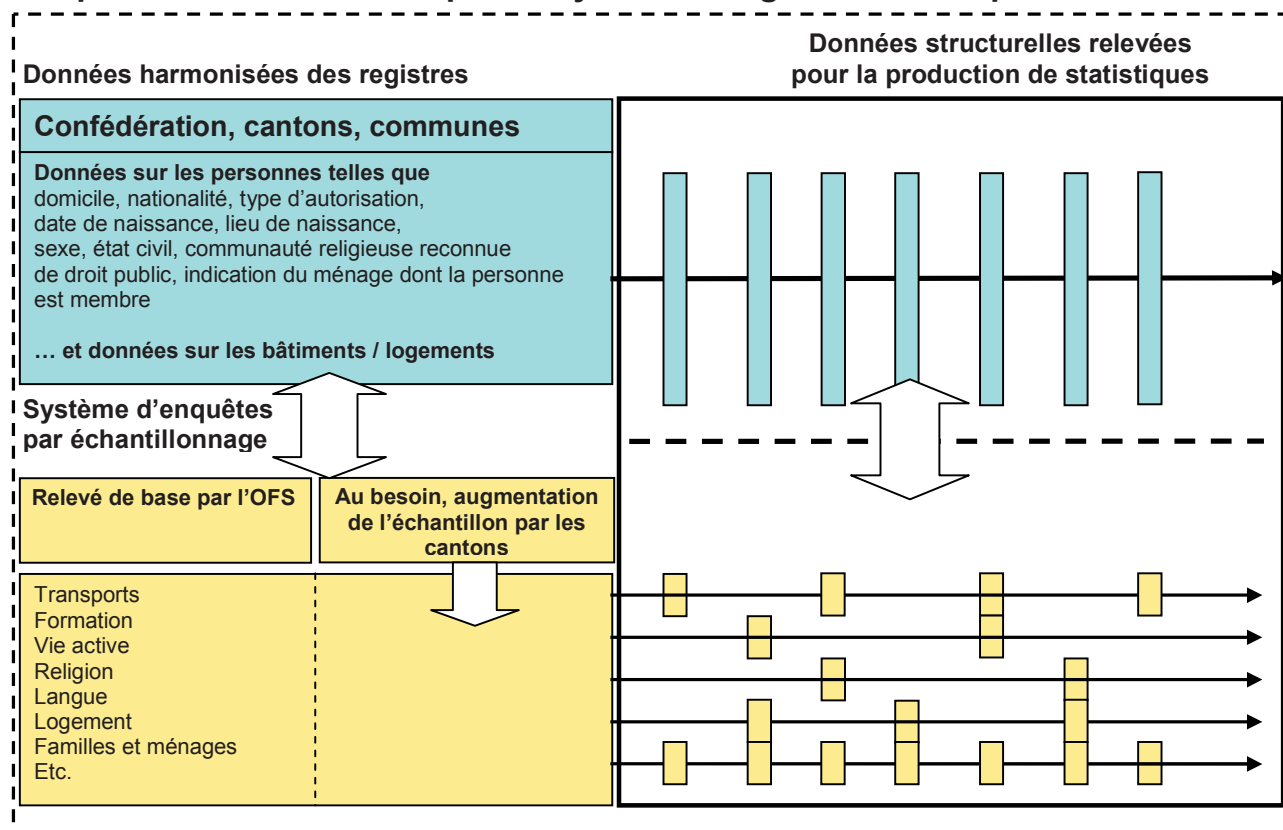
Des dispositions avaient donc été prises à l'approche du recensement 2000 sur les plans juridique, organisationnel et du contenu, pour remodeler entièrement cette enquête. Les travaux entrepris à l'époque ont été poursuivis de manière ciblée ces dernières années et ont débouché sur des projets concrets. Sur la base des concepts et des analyses de faisabilité existants, le Conseil fédéral a pris le 10 juin 2005 les décisions suivantes, qui déterminent la suite des opérations:

- Le nouveau **numéro d'assurance sociale**, qui remplacera le numéro AVS, sera introduit comme caractère commun dans certains registres de personnes aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes. Le Conseil fédéral doit soumettre cet automne un message visant une révision dans ce sens de la LAVS (responsable: Office fédéral des assurances sociales).
- Le DFI est chargé de soumettre dès que possible au Conseil fédéral un **message concernant une loi fédérale sur l'harmonisation des registres** à tous les niveaux de l'Etat, message qui sera transmis aux Chambres fédérales (responsable: Office fédéral de la statistique). Ce message doit être approuvé par le Conseil fédéral en automne 2005. Il précisera les conditions d'utilisation du numéro d'assurance sociale dans les registres communaux des habitants.
- La conception du **recensement fédéral de la population (RFP)** sera entièrement revue. Ce dernier prendra la forme d'un **recensement fondé sur les registres** (registres de la population et registre des bâtiments et des logements), complété par des **enquêtes par échantillonnage** complémentaires effectuées chaque année ou tous les deux ans (ou à intervalles plus grands).

Dans sa décision du 10 juin 2005, le Conseil fédéral s'est donc déclaré favorable à ce que la révision du recensement soit poursuivie de manière conséquente. Il propose un système de relevés fondés sur les registres, complété par des enquêtes par échantillonnage périodiques:

Réorientation du RFP 2010

Représentation schématique du système intégré de statistiques



3 Utilisation des données des registres

La base de données sur laquelle se fonde la nouvelle méthode de relevé existe déjà dans une large mesure, mais les différents registres qui la constituent sont tenus selon des normes hétérogènes au niveau suisse. La saisie des informations contenues dans les registres des habitants devra donc respecter une norme cohérente valable pour l'ensemble de la Suisse (harmonisation). Outre les bénéfices qu'elle amènera sur le plan statistique, cette harmonisation permettra aux cantons et aux communes de disposer de bases de données uniformes, plus faciles à traiter, et qui rendront le règlement des affaires administratives (registres des habitants, impôts, registre foncier, éducation, déménagements) plus efficace et moins coûteux.

Pour que les données des registres puissent être utilisées dans le domaine statistique, il faut que soient créées préalablement les conditions permettant l'harmonisation et le couplage des registres. L'une des conditions primordiales est la préparation des bases légales. Celles-ci comprennent l'adoption d'une loi sur l'harmonisation des registres de la Confédération (LHR), dont le projet devrait être transmis au Parlement par le Conseil fédéral cette année encore, ainsi que la révision de la loi sur l'AVS, avec l'introduction du nouveau numéro d'assurance sociale.

3.1 Bases légales: loi sur l'harmonisation des registres

La loi sur l'harmonisation des registres (LHR) poursuit un double objectif. Elle a pour but de simplifier l'utilisation, par la statistique, des données des registres et de faciliter les échanges de données prévus par la loi entre les registres officiels de personnes de la Confédération et des cantons. En ce sens, elle contribue au développement de la cyberadministration en Suisse.

Concrètement, la LHR donnera un caractère contraignant à l'harmonisation des registres des habitants dans les cantons et les communes. Ces registres, de même que les principaux registres de personnes de la Confédération (dans le domaine des étrangers ou de l'état civil p. ex.) devront pouvoir être utilisés lors des futurs relevés

démographiques, ainsi que pour la modernisation du recensement de la population, qui devrait aboutir en 2010. Les cantons devront également disposer de lois cantonales sur l'harmonisation des registres. Une telle loi est par exemple en préparation dans le canton de Berne.

La LHR prévoit en outre que le nouveau numéro d'assurance sociale, qui doit remplacer le numéro AVS à partir de 2008, constitue un caractère commun à tous les registres de personnes de la Confédération, des cantons et des communes auxquels s'appliquera la loi. Les processus d'échange de données dictés par la loi entre les registres officiels de personnes s'en trouveront facilités. Actuellement, les registres de personnes aux niveaux communal, cantonal et fédéral utilisent des systèmes d'identification des personnes différents, non coordonnés. L'échange de données entre ces registres n'a pas pu être automatisé jusqu'ici, en raison de l'absence d'un identificateur univoque et sûr. En cas de déménagement, par exemple, il faut ainsi saisir les données manuellement, à partir d'un document imprimé, puis les contrôler, alors qu'elles existent déjà sur des supports électroniques. La surcharge de travail ainsi engendrée pour l'administration, la population et la statistique pourrait pourtant être évitée, grâce aux moyens techniques actuels.

L'harmonisation des registres et l'introduction du numéro d'assurance sociale constituent un projet stratégique interdépartemental, qui figure dans le portefeuille des Projets de la Confédération en matière de cyberadministration. En contribuant à éliminer les ruptures de médias, à normaliser les données et à identifier clairement les personnes dans les divers registres de l'administration, l'harmonisation améliorera l'efficacité du travail administratif et la qualité des informations stockées. Ces gains bénéficieront à l'ensemble des services administratifs et, au final, au contribuable.

Soulignons que les processus d'échange des données administratives et l'utilisation du numéro d'assurance sociale dans le cadre de la LHR sont limités aux registres officiels de personnes et qu'ils sont déjà réglementés dans des lois. L'utilisation du numéro d'assurance sociale en-dehors du cadre autorisé par la loi, à savoir sans légitimité démocratique, est exclue.

3.2 Mise en œuvre

L'élaboration à elle seule de bases légales n'est pas suffisante; encore faut-il tout mettre en œuvre pour atteindre les buts visés. Le recensement de la population de l'an 2000 a marqué le début des travaux d'harmonisation au niveau suisse dans la gestion des registres des habitants des cantons et des communes. Cette harmonisation a été encouragée par l'octroi d'aides financières provenant du crédit d'engagement du recensement de l'an 2000. Le Parlement a débloqué à cet effet en 1998 un crédit de 2,7 millions de francs. Les communes intéressées ont reçu en 2001 et en 2002 de l'OFS une série de données harmonisées provenant du recensement, dans le but de standardiser les informations des registres et d'établir un lien entre les logements et les ménages ainsi qu'avec le Registre fédéral des bâtiments et des logements.

3.3 Le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL)

Les informations sur les bâtiments et les logements contenues dans les registres des cantons et des communes étaient très hétérogènes et présentaient de nombreuses lacunes. Il manquait jusqu'ici des registres de bâtiments et de logements répondant à des définitions et des critères uniformes. Le Parlement a donc confié à l'OFS le mandat légal de créer, à partir des données du recensement de la population de 2000, le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Le RegBL permet l'exploitation statistique des caractères de base dans le domaine des bâtiments et des logements. Il permettra d'alléger la tâche des communes et des milieux interrogés lors des futurs recensements. Grâce au géocodage des bâtiments, on peut désormais réaliser de nombreuses exploitations à un niveau géographique très fin, à l'aide d'un système d'information géographique (SIG). Le RegBL libère aussi des synergies et permet des simplifications dans le domaine de la statistique annuelle de la construction et des logements, ainsi que de la statistique des logements vacants. Il servira en outre de base pour le tirage d'échantillons. Grâce à la coordination entre la gestion du registre et la statistique de la construction et des logements, on dispose à présent de données structurées sur les bâtiments et les logements chaque année, et non plus tous les dix ans.

Par ailleurs, le RegBL est d'une grande utilité administrative pour les cantons et les communes, car il leur facilite l'exécution de tâches qui leur sont assignées par la loi (par ex. gestion des constructions, planification locale et planification de zone, protection de l'environnement, approvisionnement et élimination par les services industriels, assurances des bâtiments, planification des interventions auprès des centrales d'urgence). La mise à jour et l'utilisation du registre reposent notamment sur une application G2G axée sur les transactions, qui permet aux communes, aux cantons et à la Confédération d'échanger leurs données via Internet. Actuellement, plus de 1200 services aux échelons fédéral, cantonal et communal recourent à cette offre.

Ces prochaines années, des interfaces seront créées pour pouvoir consulter les données d'autres institutions, telles que la Poste, les services de la mensuration officielle ainsi que d'autres services des communes et des cantons, ce qui permettra de compléter le contenu des registres et d'améliorer leur qualité et, par là, de mieux répondre aux besoins croissants de l'administration et de la statistique.

3.4 Etat actuel du projet

Au printemps 2005, l'OFS a réalisé un sondage auprès des communes concernant l'avancement de l'harmonisation des registres. 2288 communes sur 2740 y ont répondu, ce qui correspond à un taux de réponses de près de 84%. Ces 84% de communes représentent environ 6,9 millions d'habitants, soit 93% de la population. Les résultats du sondage (voir encadré ci-dessous) montrent que l'harmonisation sur une base volontaire a reçu un bon accueil. Le couplage des données des habitants avec le registre fédéral des bâtiments et des logements (EGID) sera bientôt effectif pour la moitié de la population.

L'attribution d'un identificateur de bâtiment et d'un identificateur de logement au niveau fédéral (EGID et EWID) constitue l'une des clés de l'harmonisation des registres. Le numéro EGID est indispensable pour coupler les registres des habitants avec le registre des bâtiments et des logements. Le numéro EWID sert à la formation des ménages selon des critères uniformes. Il faut en effet connaître la composition des ménages pour pouvoir procéder à des exploitations et à des analyses statistiques. L'appariement de ces données permet en outre d'obtenir des informations sur les conditions de logement de la population suisse. Il recèle un grand potentiel dans la perspective du relevé du parc des logements vacants et vides et du relevé des résidences secondaires.

- Près de la totalité des registres des habitants sont tenus électroniquement.
- Les caractères tenus dans les registres des habitants sont actuels (des interrogations subsistent en ce qui concerne la religion et l'état civil des personnes étrangères).
- Environ 40% des communes participent à l'harmonisation effectuée sur une base volontaire.
- L'identificateur fédéral de bâtiment (EGID) est toujours ou partiellement attribué par plus de 40% des communes représentant près de 50% de la population.
- Près de 40% des habitants des 20 plus grandes villes de Suisse ont un numéro EGID tenu à jour.
- L'attribution du numéro EGID sur la base de l'adresse est relativement aisée et peu coûteuse.
- 18% des communes de Suisse attribuent de manière systématique aux nouveaux arrivants un identificateur fédéral de logement (EWID); 22% des communes indiquent tenir à jour partiellement le numéro EWID chez les nouveaux arrivants.
- 11% des communes de Suisse représentant 8% de la population indiquent que les numéros EWID de leurs registres sont à jour dans 91 à 100% des cas; dans 13% des communes représentant 9% de la population, les numéros EWID sont à jour dans 81 à 90% des cas.

Le sondage a également confirmé qu'un nombre croissant de cantons mettaient sur pied des plateformes centrales de données à partir des registres cantonaux de la population mis à jour à l'aide des données fournies par les communes. Alors qu'en 1997, seulement quatre cantons indiquaient disposer de registres centraux de la population, cela devrait être le cas pour la moitié des cantons d'ici à 2010. L'OFS est en contact depuis 2001 avec ces cantons afin de leur permettre de tenir compte des exigences de l'harmonisation des registres en réalisant leur projet.

Le sondage a donc livré de nombreuses informations sur l'avancement de l'harmonisation des registres des habitants. Ses résultats seront vérifiés et complétés par une série d'interviews d'approfondissement, qui seront réalisées auprès d'un nombre restreint de communes. Par ailleurs, ce sondage étant effectué par voie électronique, il pourra être facilement répété. Un état des lieux sera à nouveau dressé par le biais d'un sondage électronique au plus tard à la fin de 2007.

En octobre 2005, une séance d'information a été organisée à l'intention des fournisseurs de logiciels destinés aux contrôles des habitants. Le but était d'informer ces derniers de l'état de l'harmonisation et de les rendre attentifs aux points qui pouvaient poser problème. Des cours de formation seront organisés cette année encore pour les communes qui ont déjà procédé à l'harmonisation de leurs registres des habitants ou qui aimeraient entreprendre une telle harmonisation.

4 Nette amélioration de la statistique démographique

Actuellement, la statistique démographique courante établie entre les recensements de la population ne couvre pas tous les aspects traités par ces recensements. Les principales lacunes sont les suivantes:

- La statistique de l'état annuel de la population ne peut recourir, pour fournir des données sur les personnes de nationalité suisse, que de manière très limitée aux registres de personnes et dépend de la méthode de la mise à jour progressive¹. Selon la qualité des données utilisées sur les mouvements, les effectifs peuvent présenter des écarts importants par rapport aux dénombrements faits à partir des registres individuels au niveau communal.
- La structure annuelle selon l'âge et l'état civil de la population résidente n'est souvent pas disponible au niveau communal; au niveau cantonal elle est partiellement estimée. Cela signifie que des mises à jour importantes du point de vue sociopolitique, comme celle de la courbe des âges de la population entre les années de recensement, ne reposent partiellement que sur des estimations.
- Les services communaux du contrôle des habitants ne fournissent sous une forme individuelle qu'une partie des communications relatives aux arrivées et aux départs d'habitants. La structure selon l'âge et l'état civil de ces personnes doit par conséquent faire l'objet d'une estimation. On ne dispose pas de matrice des migrations exhaustive (mouvements migratoires entre certaines communes, districts ou grandes régions de Suisse ou entre la Suisse et l'un ou l'autre Etat étranger).
- Dans la statistique démographique courante, l'unité statistique est l'individu. Il n'est donc pas possible de déterminer annuellement ni l'évolution, ni le nombre des ménages et des familles.

La possibilité de puiser des données harmonisées directement dans les registres des habitants et dans le Registre fédéral des bâtiments et des logements améliorera grandement la qualité de la statistique annuelle de la population, qui aura alors la forme d'un relevé entièrement fondé sur les registres. Il n'y aura plus lieu de procéder à des enquêtes auprès de personnes. Grâce au couplage avec le Registre fédéral des bâtiments et des

logements, ces résultats statistiques affinés seront géocodés et donc disponibles à un échelon géographique très détaillé. Des informations sur des caractères démographiques tels que l'âge ou la nationalité pourront ainsi être fournies chaque année jusqu'à l'échelon du quartier. De même, on disposera d'informations très détaillées sur les mouvements migratoires à l'intérieur de la Suisse.

L'établissement de l'état annuel de la population à différents niveaux géographiques de la Suisse selon certains caractères structurels restera l'élément central de la nouvelle statistique démographique. Dans certains secteurs, de nouvelles informations seront également disponibles et les lacunes comblées:

- L'état de la population au niveau communal (et à d'autres niveaux ou régionalisations reposant sur l'unité communale, comme les districts, les cantons, les grandes régions, les agglomérations, les régions de mobilité spatiale², les régions linguistiques, la typologie communale, etc.) selon l'âge, le sexe, la nationalité et l'état civil, en fonction du domicile économique et du domicile civil;
- les arrivées et les départs des personnes de nationalité suisse selon l'âge, le sexe, la commune, la région ou le pays d'origine ou de destination;
- le nombre annuel, la taille ainsi qu'une typologie des ménages dans les communes;
- le géocodage de données sélectionnées de la statistique démographique courante (possible grâce au lien établi entre les registres des habitants et le Registre fédéral des bâtiments et des logements [RegBL])³;
- un compte global de la population, c'est-à-dire le lien entre les données d'état et de mouvement dans un système cohérent de bilan.

¹ La situation concernant la population étrangère est un peu meilleure grâce à l'existence d'un registre central fédéral.

² Régionalisation servant à l'analyse de la Mobilité Spatiale («MS»): Office fédéral de la statistique, Les niveaux géographiques de la Suisse, Berne 1997.

³ Cela n'était possible jusqu'ici que tous les dix ans, lors des recensements de la population. De nouvelles opportunités existent désormais dans l'exploitation et la mise en valeur de la statistique annuelle de la population pour l'analyse de données géocodées.

L'exploitation des registres des habitants ne permettra pas de remplacer complètement les relevés très détaillés réalisés chaque année pour déterminer le mouvement naturel de la population. Car ces relevés portent sur d'autres caractères que ceux contenus dans les registres des habitants. Ils permettent d'obtenir des informations sur le rang dans la fratrie, sur la durée de mariage au moment du divorce, et sur quantité d'autres informations essentielles pour pouvoir se faire une image de l'évolution de la société. La banque centrale de données d'état civil réalisée par le Département fédéral de justice et police (INFOSTAR – Registre informatisé de l'état civil de l'Office fédéral de l'état civil)⁴ amènera à une nouvelle conception de la statistique du mouvement naturel de la population. Il s'agira donc de veiller à bien intégrer INFOSTAR dans la future statistique démographique.

L'estimation annuelle de l'état de la population n'aura donc plus lieu d'être à l'avenir. Celle-ci sera remplacée par un relevé fondé sur les registres. Il est impératif que la précision et la qualité des données dans ce domaine soient rapidement améliorées. Ces données sont en effet déterminantes pour la répartition et la redistribution de milliards de francs d'impôts, au titre de la péréquation financière ou de la réduction des primes d'assurance-maladie par exemple.

⁴ La banque de données Infostar a centralisé tous les registres d'état civil gérés à ce jour au niveau local. Les offices de l'état civil sont connectés, en tant qu'unités de saisie des données décentralisées, à une banque de données centrale de la Confédération.

5 Mise en place d'un système intégré

Les données figurant dans les registres comportent environ 50% des informations collectées lors du recensement de la population 2000. Compte tenu de la décision du Conseil fédéral de relever les informations ne pouvant être tirées des registres au moyen d'enquêtes par échantillonnage complémentaires dans la période allant de 2010 à 2019, il s'agit bien sûr maintenant de savoir quelles sont ces informations, quelle est la priorité de les relever, avec quel degré de précision et dans quel but. Les réponses à ces questions sont d'une importance primordiale pour déterminer les méthodes d'enquête et l'organisation du système statistique que devra établir l'Office fédéral de la statistique. Pour définir, à l'intérieur de ce nouveau système, une procédure efficace et optimisée, les enquêtes, méthodes et procédés existants seront à l'avenir combinés et complétés par des enquêtes supplémentaires et par l'intégration d'autres sources de données.

Les besoins d'information sont actuellement établis dans le cadre d'une procédure de consultation à deux niveaux auprès des cantons et des milieux intéressés (voir le chapitre 8) afin de pouvoir définir les principales composantes d'un tel système. Entrent ici en ligne de compte, outre les registres (par ex. registres des habitants, registres fiscaux, registres AVS, etc.), des enquêtes par échantillonnage existantes ou éventuellement à créer ou à élargir (par ex. enquête suisse sur la population active, micro-recensement sur les transports, enquête de structure sur les loyers, PISA, etc.) ou des enquêtes exhaustives auprès d'un certain univers de base (par ex. dans le domaine de l'éducation). Le numéro d'assurance sociale, appelé à remplacer le numéro AVS et à être géré comme numéro univoque dans certains registres, formera l'élément de liaison. Il permettra de créer des liens temporaires à des fins statistiques entre des registres et des échantillons. La loi sur l'harmonisation des registres, évoquée précédemment, règlera les conditions s'y rapportant sur le plan légal. Dans l'éventail des thèmes du recensement de la population, les besoins d'information seront couverts autant que possible par la réunion des

différentes composantes du système, souvent déjà existantes. Un tel système permet d'obtenir des informations bien plus actuelles et plus ciblées quant au contenu.

Aujourd'hui déjà, dans des domaines statistiques tels que la santé, la criminalité, l'économie et l'environnement, on étudie des problématiques concrètes en recourant à une «synthèse» formée à partir de diverses sources de données. Le produit intérieur brut en est l'exemple le plus connu dans la statistique économique. L'OFS s'emploie aussi à utiliser des registres fiscaux pour simplifier des enquêtes complexes comme SILC (Survey on Income and Living Conditions). L'établissement d'un système statistique intégré pour le domaine de la population, visé par la décision du Conseil fédéral du 10 juin 2005, aboutira à un gain d'informations considérable pour l'Etat, l'économie, la société et la recherche.

6 Quels sont les désavantages d'un tel système? Comment y remédier? Quelques solutions

Le passage à un système intégré de la statistique de la population implique des changements dans les sources de données utilisées. Le tableau suivant présente les caractères considérés dans le recensement de la population 2000. Près de la moitié d'entre eux devraient figurer en 2010 dans les registres harmonisés. Il n'est pas prévu que les caractères restants soient gérés dans tous les registres cantonaux et communaux des habitants. Cependant, des cantons et des communes gèrent certains de ces caractères, comme la langue utilisée dans les contacts avec les autorités (notamment dans les cantons bilingues). D'autres caractères, par ex. le lieu de travail ou de formation, sont des informations que l'on trouve dans des registres fiscaux cantonaux. Ces derniers ne sont pas encore harmonisés mais seront utilisables pour la statistique au cours de la prochaine décennie.

Caractères contenus dans les registres

Personnes

- domicile légal (économique/civil)
- nationalité
- type d'autorisation
- date de naissance
- sexe
- état civil
- appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public
- indication du ménage

Bâtiments/logements

- 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
- cuisine

Caractères non contenus dans les registres

- lieu de naissance
- domicile il y a cinq ans
- date du dernier changement d'état civil
- type d'acquisition de la nationalité suisse, deuxième nationalité
- toutes les religions
- nombre d'enfants
- situation dans le ménage
- langue principale, langue parlée
- formation en cours

- plus haute formation achevée
- profession apprise et profession exercée
- vie active, statut
- situation dans la profession
- lieu de travail ou de formation
- durée et fréquence du trajet pour se rendre au travail
- moyens de transport
- statut d'occupation du logement
- type de propriétaire
- loyer

6.1 Enquêtes par échantillonnage

Depuis le milieu des années 1990, l'OFS s'efforce, lors des enquêtes par échantillonnage menées auprès des ménages, d'adjoindre à ses questions des thèmes proches et de les résumer dans des questionnaires uniques multithématiques. Ainsi, des sujets tels que la «formation permanente», le «travail non rémunéré» et la «migration» sont abordés à tour de rôle depuis 1996 dans le cadre de l'enquête suisse sur la population active (ESPA). Cette méthode a permis de renoncer, par exemple, au micro-recensement sur la formation permanente qui, en 1993, était encore exécuté de manière indépendante. Le module «sécurité sociale» est venu s'ajouter en 2002 aux thèmes mentionnés précédemment. A titre d'autres exemples d'intégration réussie de divers sujets, citons l'enquête sur la santé de 1997 et celle sur les revenus et la consommation de 1998, qui comptaient toutes deux un module «Conditions de vie». Dans l'enquête sur les revenus et la consommation, on a même intégré un module sur les comportements en matière de voyage.

Avec sa nouvelle stratégie de collecte de données, l'OFS vise aussi la mise en place d'un système d'information statistique intégré qui s'inscrit dans le concept global portant sur les enquêtes réalisées auprès des ménages et des personnes. Pour ce faire, il est prévu de coordonner et d'intégrer encore davantage à l'avenir les enquêtes réalisées auprès des ménages dans un système regroupant des enquêtes cohérentes. A partir de 2007 et en vue de la mise en œuvre de l'accord bilatéral sur la statistique, ce système sera complété par une enquête coordonnée à l'échelle européenne qui portera sur le revenu et les conditions de vie (SILC – Statistics on Income and Living Conditions). La coordination des enquêtes auprès des ménages s'impose aussi dans la perspective des enquêtes par échantillonnage prévues dans les années 2010 à 2019 pour compléter le recensement de la population. Une plus grande standardisation des méthodes et l'introduction de variables-clés obligatoires permettront de fusionner les séries de données issues des différentes enquêtes pour certaines exploitations et, notamment, d'affiner l'analyse au niveau régional. Cette harmonisation, qui n'engendre ni coûts ni travail supplémentaires, présente ici un grand avantage.

La mise en œuvre cohérente de cette stratégie améliore sensiblement la pertinence, l'exactitude et la comparabilité des informations statistiques. La disponibilité des données statistiques sur la Suisse s'améliorera de manière considérable tant en terme de quantité que de qualité. On disposera à long terme d'un système coordonné,

continu et durable d'enquêtes par échantillonnage, qui pourra être relié aux données existantes dans les registres. Ce système intégré fournira une offre d'informations politiquement actuelle et thématiquement vaste à même de couvrir parfaitement les besoins à venir tout en tenant compte des économies imposées à tous les niveaux de l'Etat. Les données contenues dans les registres seront disponibles dans leur version mise à jour chaque année, alors que les informations statistiques saisies dans les enquêtes par échantillonnage entre 2010 et 2019 seront plus variées et plus actuelles que celles dont nous disposons jusqu'ici par le biais du recensement. Ainsi, les avantages l'emportent sur l'inconvénient qu'un petit nombre de données ne seront plus disponibles pour toutes les unités géographiques au niveau intracommunal.

Les enquêtes par échantillonnage se fondent sur des échantillons de différente taille. Cette dernière varie aujourd'hui entre 3600 unités environ dans l'enquête SILC (Survey on Income and Living Conditions) et 100'000 dans l'enquête de structure sur les loyers. En outre, les cantons qui le souhaitent peuvent, à leurs frais, étoffer les relevés par échantillonnage jusqu'à en faire des relevés exhaustifs. Les moyens financiers économisés par la mise en œuvre de la nouvelle conception pourraient être utilisés par les cantons et les communes pour financer l'élargissement de leurs échantillons.

Là encore, l'harmonisation des registres des habitants est la condition fondamentale pour que de telles enquêtes puissent être réalisées, tant au niveau du tirage d'échantillons, de l'extrapolation ou de la pondération des résultats d'enquêtes par échantillonnage, que de la collecte de données primaires à des fins statistiques. Dans ce contexte, la LHR créera les bases nécessaires à l'élaboration d'un nouveau répertoire d'adresses pour les enquêtes par échantillonnage.

6.2 Nouvelle conception: avons-nous fait fausse route dans les recensements précédents?

Le rapport final sur le recensement 2000 a été publié à fin octobre 2005. Il montre que le recensement 2000 a rempli dans une très large mesure les besoins qui avaient été formulés dans les années 1990. Pour le recensement 2010, il faut tenir compte de nouveaux besoins, de nouvelles exigences quant à la précision ainsi que de l'évolution technique. Il est tout à fait dans la tradition suisse que chaque «génération de recensement» s'adapte à de nouvelles données.

Au fil des décennies, on peut très bien suivre la transformation des besoins en observant l'évolution des caractères dans le recensement. Il n'y a en fait que très peu de caractères à avoir été relevés lors de tous les recensements qui ont eu lieu depuis 1850: nom, prénom, sexe, état civil, âge, nationalité, religion, langue et profession. Bien des caractères ont eu une vie plus courte. Il en est allé ainsi de la durée de l'apprentissage, une information demandée dans le cadre du recensement entre 1941 à 1980. Aujourd'hui, cette information est obtenue par le biais de registres cantonaux des contrats d'apprentissage et d'autres sources de l'administration, actualisés de manière continue et exploités par l'OFS à des fins statistiques.

Même les caractères «permanents» ont été définis de manière différente au fil du temps ou n'ont pas été relevés en fonction des mêmes modalités. Ainsi, jusqu'au recensement de 1990, les sous-locataires constituaient un ménage privé à part. Depuis le recensement 2000, ils font partie du ménage qui leur sous-loue des pièces. La catégorie des actifs occupés est ici un autre exemple: avant 1990, seules les personnes exerçant une activité professionnelle pendant au moins six heures par semaine entraient dans cette catégorie. A partir de 1990, cette limite a été abaissée à 1 heure par semaine. Le caractère «état civil» est aussi passé par des changements. Il ne comptait que trois modalités en 1850: célibataire, marié(e) et veuf/veuve; aujourd'hui, ces modalités sont au nombre de quatre: célibataire, marié(e), veuf/veuve et divorcé(e). De nouvelles modalités viendront s'y ajouter avec le partenariat enregistré.

On pourrait citer encore bien d'autres exemples. Ils montrent que chaque époque a défini ses besoins et posé de nouvelles exigences à la statistique publique en général et au recensement en particulier, et qu'elle doit le faire encore et toujours.

Jusqu'à un passé récent, il n'était pas simple d'exploiter certains caractères relevés pour l'ensemble du territoire. Ainsi dans le recensement 2000, on n'a pas toujours pu coder correctement en particulier des réponses concernant le lieu de travail ou de formation. Ce défaut a été dû, d'une part, à des indications imprécises de la part de personnes interrogées et, d'autre part, aux problèmes rencontrés dans l'harmonisation des indications avec le registre des entreprises et des établissements.

7 Modérer les dépenses publiques

L'harmonisation et la coordination des registres des habitants seront une source durable de synergies et d'économies pour la statistique et pour l'administration. L'harmonisation des registres recèle un potentiel d'économies qui n'est pas encore précisément chiffré mais qui devrait atteindre au moins 1,3 million de francs par an à partir de 2011 au niveau de la Confédération. L'effet sera nettement plus important au niveau des cantons et des communes. Le potentiel d'économies est – selon une estimation prudente – de 1,8 million de francs pour les cantons et de 5,0 millions pour les communes, grâce notamment à des optimisations dans le domaine de l'état civil et du contrôle des habitants. Des économies seront réalisées en outre tous les dix ans dans le domaine du recensement. Les seuls travaux de préparation, de réalisation et de dépouillement du recensement de l'an 2000 ont coûté environ 108 millions de francs à la Confédération, huit millions aux cantons et 60 millions aux communes. Les économies découlant de l'harmonisation des registres et de la modernisation des méthodes de recensement pourront atteindre 58 millions de francs au niveau de la Confédération.

Les cantons et surtout les communes pourront économiser jusqu'à 43 millions de francs, somme qu'ils pourront utiliser – s'ils le souhaitent – pour élargir les futures enquêtes par échantillonnage.

Types de coûts	Confédération	Cantons et communes	Total
Investissements dans l'harmonisation des registres, y compris création du NAS ¹	16	33	49
Coûts de fonctionnement du RFP (postulat: utilisation maximale des registres)	20 (Recensement exhaustif 2000: 108)	10 (Recensement exhaustif 2000: env. 68)	30
Echantillons 2010–2019	30	15	45
Total, investissements compris	66	58	124

¹ Numéro d'assurance sociale.

La répartition des coûts entre la Confédération et les cantons se fera, comme par le passé, conformément à l'article 7 de la loi sur le recensement fédéral de la population:

Art. 7 Frais

¹ La Confédération prend à sa charge les frais découlant:

- a. des dispositions générales du relevé structurel;
- b. de la saisie et de l'exploitation des données;
- c. de la détermination des coordonnées des bâtiments.

² Les cantons et les communes supportent les frais de mise en oeuvre du relevé sur leur territoire.

³ La Confédération octroie une aide financière aux cantons afin de promouvoir l'harmonisation et la coordination des registres du contrôle des habitants et des registres des bâtiments et des logements.

Lors de la consultation qui a suivi la décision de principe du Conseil fédéral du 10 juin 2005, certains ont réclamé, en plus d'un relevé des données contenues dans les registres, un relevé exhaustif des données qui n'y figurent pas, afin de pouvoir produire comme en l'an 2000 des résultats complets aux niveaux des communes et des quartiers des villes. Le coût de l'opération dépasserait sans doute 200 millions de francs au trois niveaux politiques du pays (Confédération, cantons et communes). D'aucuns ont encore proposé d'utiliser ce relevé exhaustif pour contrôler la qualité des registres, à quoi l'on peut objecter que le contrôle des registres cantonaux et communaux ne fait pas partie des tâches de la Confédération et que l'utilisation à des fins administratives de données collectées à des fins statistique n'a jamais encore été autorisée jusqu'ici – sauf pour le recensement de l'an 2000.

8 Collaborer avec les cantons et avec les utilisateurs de données

La coopération entre la Confédération, les cantons et les communes est régie par la loi sur la statistique fédérale et par l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale. Un organe nommé RégioStat, dans lequel peuvent siéger des représentants des offices statistiques des cantons et des villes, est chargé d'encourager cette coopération. Un comité de RégioStat se réunit trois ou quatre fois par an sous la direction de l'Office fédéral de la statistique, en plus d'une réunion plénière annuelle, pour coordonner les travaux statistiques à tous les niveaux de l'Etat et pour planifier et réaliser des projets communs. RégioStat a été régulièrement appelé à examiner des questions touchant l'harmonisation des registres, le recensement de la population et le numéro d'identification des personnes. Au printemps 2004, un atelier de deux jours a réuni RégioStat et l'OFS sur ces sujets complexes.

Les options qui ont été discutées pour le recensement de 2010 vont du relevé pur et simple des données contenues dans les registres au recensement traditionnel auprès de l'ensemble de la population, en passant par une solution combinant un relevé dans les registres et un relevé exhaustif pour contrôler la qualité des registres. Plusieurs solutions associant des relevés dans les registres et des enquêtes directes ont été examinées. Des vues diverses se sont exprimées au sein de l'Office fédéral de la statistique, mais aussi parmi les représentants des cantons, de sorte qu'il n'a pas été possible de retenir d'emblée l'une de ces options à l'exclusion des autres.

Le 10 juin 2005, le Conseil fédéral a dit l'orientation qu'il entend donner à la modernisation du recensement. Il s'agit maintenant de développer concrètement pour 2010 une méthode de recensement qui permette de couvrir les différents besoins en informations et qui tienne compte autant que possible des capacités financières de la Confédération, des cantons et des communes. Le fondement légal de ces travaux est la loi sur le recensement fédéral de la population.

Art. 3 de la loi sur le recensement fédéral de la population:

¹ En collaboration avec les cantons, le Conseil fédéral fixe le programme, définit la méthode du relevé et en règle l'exécution.

² Il encourage l'harmonisation et l'utilisation de registres afin de simplifier le relevé et d'alléger la charge imposée aux personnes interrogées.

Les cantons ont été consultés, conformément à cet article, sur leurs besoins en informations. La consultation s'est achevée fin septembre 2005. Comme le projet de modernisation du Conseil fédéral implique un remaniement profond des méthodes de recensement (en accord avec l'art.3, al. 2 de la loi), les questions posées dans le cadre de cette consultation ont été formulées en des termes très larges. Les cantons ont ainsi eu la possibilité de s'exprimer en détail sur les questions méthodologiques et sur les questions financières.

D'autres milieux seront consultés jusqu'à fin janvier 2006 sur le mandat d'information du recensement. Les résultats des deux consultations seront analysés dans le courant de 2006 et permettront de définir concrètement la forme du recensement de 2010. Il est d'ores et déjà à peu près certain que la loi sur le recensement devra être modifiée.

9 Situation au plan international

Les pays scandinaves se sont engagés les premiers sur la voie d'une utilisation statistique des registres administratifs. Après la seconde guerre mondiale, les registres locaux du contrôle des habitants y ont été progressivement informatisés. Ces registres, aujourd'hui reliés en un réseau national, contiennent des numéros d'identification des personnes et sont utilisables pour les statistiques démographiques.

D'une manière générale, les recensements traditionnels sont en mutation dans bien des pays d'Europe. La France a instauré un système d'enquêtes annuelles directes par roulement. Les Pays-Bas ont mis en place des registres et aboli par voie légale le recensement traditionnel. L'Autriche a entrepris de réaliser son prochain recensement entièrement sur la base des registres administratifs.

L'ONU et l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) publient tous les dix ans des recommandations sur les «recensements de la population et des habitations». Ces recommandations présentent les variables essentielles et les variables subsidiaires sur lesquelles doivent porter les recensements. Elles proposent des classifications et des définitions qui permettent de garantir la comparabilité internationale des résultats. Les recommandations de l'ONU et d'Eurostat pour les recensements de 2010 sont actuellement en préparation. Comme la plupart des pays combinent aujourd'hui plusieurs sources de données (registres, enquêtes), elles devront certainement être adaptées sur le plan méthodologique. Le contenu des recensements est pour l'essentiel incontesté.

L'UE prépare une ordonnance sur les recensements de 2010/2011, qui sera présentée au Parlement européen et qui aura force obligatoire pour les pays membres. L'UE exigera vraisemblablement des données pour les niveaux géographiques NUTS1 et NUTS2⁵, éventuellement NUTS3. Ces niveaux géographiques correspondent, en Suisse, au territoire national, aux sept grandes régions et aux cantons. Le projet d'ordonnance de l'UE autorise différentes méthodes d'enquête, parmi lesquelles figurent les relevés dans les registres administratifs, les enquêtes directes, les enquêtes exhaustives, les enquêtes par échantillonnage, ainsi que diverses combinaisons de ces méthodes.

⁵ Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. Ce sont les divisions géographiques obligatoires dans le domaine statistique au sein de l'UE.

10 Perspectives

La modernisation du recensement est d'une importance capitale pour la société du savoir du XXI^e siècle. Mais c'est aussi une entreprise difficile qui implique de profondes transformations conceptuelles et méthodologiques.

Concrètement, la forme du prochain recensement dépendra des informations qu'on voudra produire en priorité. Par rapport au recensement traditionnel, il y aura des lacunes qu'il faudra étudier soigneusement compte tenu de leur importance, de leur coût et des possibilités d'y suppléer dans le cadre du nouveau système. Au final, il ne devra subsister que des «pertes d'informations» acceptées par tous.

Il sera sans doute nécessaire de modifier la loi sur le recensement de la population. Dans cette perspective, le Conseil fédéral présentera vraisemblablement à la fin de 2006 un message aux Chambres fédérales où il présentera les résultats de la consultation, les modalités concrètes de réalisation du recensement de 2010, le mandat d'information du recensement, le crédit d'engagement nécessaire et éventuellement les modifications à apporter aux dispositions légales. Le Parlement aura ensuite tout le temps nécessaire pour examiner la question et arrêter des décisions définitives.

En attendant, l'Office fédéral de la statistique élabore les fondements du recensement de 2010. Si celui-ci doit être réalisé comme en l'an 2000 sous la forme d'une enquête exhaustive, – avec des registres cantonaux et communaux des habitants non harmonisés ou partiellement harmonisés –, alors le temps qu'il reste est largement suffisant. Le recensement de l'an 2000 n'a-t-il pas été réalisé sur la base d'un texte de loi voté par les Chambres en 1998? Il sera beaucoup plus difficile, en revanche, d'achever l'harmonisation de tous les registres des habitants avant 2010.

Si l'on veut arriver à un consensus général sur le recensement, il faut coopérer dans un esprit ouvert et constructif, ne jamais perdre de vue les aspects qualitatifs et financiers de la question et veiller toujours à bien distinguer entre le nécessaire et le souhaitable. Les futures enquêtes par échantillonnage n'existent encore qu'à l'état d'ébauche. L'objet de ces enquêtes devra être défini d'un commun accord et dans un esprit constructif par l'ensemble des milieux concernés.

Enfin, il importe surtout de faire évoluer l'optique des utilisateurs de statistiques. Ils ne pourront profiter des avantages des systèmes statistiques intégrés que s'ils s'affranchissent de l'idée, aujourd'hui dépassée, qu'il existe une relation linéaire entre la collecte des données et l'information produite et que s'ils se préparent à épuiser l'immense potentiel d'information que recèle la nouvelle conception.

Dans tous les cas, ce genre de projet nécessite non seulement du temps mais aussi un large soutien de tous les acteurs concernés.

