

Harmonisation des registres, numéro d'identification de personne et recensement de la population

Décisions du Conseil fédéral du 10 juin 2005

1. Situation initiale

Dans un monde globalisé, où la connaissance est devenue l'un des biens les plus précieux de notre société, la demande en informations de plus en plus précises ne cesse de croître. Les informations statistiques jouent là un rôle central. Ainsi, les données tirées de la statistique démographique servent de base à la gestion d'importants flux financiers, comme ceux générés par la nouvelle péréquation financière, ou les subventions fédérales destinées à réduire les primes de l'assurance-maladie obligatoire.

La méthode de relevé des données est déterminante pour l'efficacité des systèmes modernes d'information statistique. Pour des raisons juridiques et financières, il importe de privilégier l'utilisation systématique des données existantes à tout nouveau relevé direct, contraignant pour les milieux interrogés (art. 65, al. 2 Cst ; LSF, RS 431.01 ; loi sur le recensement de la population, RS 431.112).

Le prochain recensement de la population, qui aura lieu en 2010, s'appuiera ainsi sur les registres, afin de décharger les individus, les cantons et les communes. Cela signifie que les caractères figurant dans les registres seront tirés directement de ces derniers, et non plus obtenus par une enquête auprès de la population. C'est ce que demandait une motion de la Commission de gestion du Conseil national transmise par les Chambres fédérales en 1996 (95.3557).

Environ 50% des caractères saisis lors du recensement fédéral de la population de 2000 figurent en principe dans les registres cantonaux et communaux des habitants, dont les caractères portent sur les personnes, ainsi que dans le Registre fédéral des bâtiments et des logements, tenu par l'Office fédéral de la statistique, qui contient des caractères sur les bâtiments et les logements. L'autre moitié des caractères concerne entre autres la formation et la profession. Ceux-ci ne figurent pas dans les registres et devraient faire l'objet d'une enquête exhaustive, comme en 2000 (liste de ces caractères en annexe). Une alternative consisterait à procéder à des relevés par échantillonnage. Dans ce cas, on ne disposerait plus d'informations aux niveaux des quartiers, des communes et des districts. Il n'y aurait que des résultats représentatifs au niveau des cantons et des grandes régions.

Le recours aux registres implique que les caractères figurant dans les registres cantonaux et communaux des habitants soient harmonisés, ce que la diversité des législations cantonales a empêché jusqu'ici. La mise en œuvre de l'art. 65, al. 2 Cst, qui donne à la Confédération la compétence d'édicter des dispositions sur l'harmonisation des registres officiels, permettra de corriger cette situation. Elle devrait prendre la forme d'une loi sur l'harmonisation des registres, qui figure comme objet des Grandes lignes du programme de législature.

Par ailleurs, le traitement statistique des données recueillies lors du recensement de la population nécessite l'attribution, à chaque personne, d'un numéro d'identification univoque. Une fois le recensement 2000 achevé, ce numéro d'identification a été effacé, conformément aux dispositions régissant la protection des données.

Dans la perspective d'un recensement 2010 s'appuyant sur les registres, l'idée a germé d'introduire, à titre permanent, un numéro d'identification dans tous les registres de personnes de la Confédération, des cantons et des communes, où il serait utilisé essentiellement à des fins administratives. Un numéro permanent commun à tous les registres offrirait des possibilités de synergie puisqu'il pourrait être utilisé à des fins aussi bien statistiques qu'administratives, ce dont profiterait également la population. C'est pour cette raison qu'a été lancé le projet de création d'un numéro d'identification de personne (qui figure également comme objet des Grandes lignes du programme de législature).

2. Travaux préparatoires

Les travaux préparatoires menés en vue de l'élaboration des lois sur l'harmonisation des registres et sur l'introduction d'un numéro d'identification de personne ont donné lieu à deux procédures de consultation, qui ont été menées en 2003 et en 2004.

Le projet de loi sur l'harmonisation des registres a reçu un accueil plutôt favorable de la part de tous les milieux consultés, exception faite de l'UDC. Le Conseil fédéral a donc chargé le DFI d'élaborer un message concernant l'harmonisation des registres officiels de personnes, qui fournira les bases d'un recensement de la population s'appuyant sur les registres.

Pour ce qui est de l'accueil réservé à l'autre projet de loi, la proposition d'introduire un numéro d'identification de personne unique pour tous les registres s'est heurtée à l'opposition des milieux proches de la protection des données, qui craignent une violation des dispositions protégeant la sphère privée. Le Conseil fédéral a lancé une deuxième procédure de consultation sur un projet proposant six numéros d'identification sectoriels, projet qui a été à nouveau rejeté par les milieux proches de la protection des données, mais également par une large majorité des cantons, en raison de l'importante charge administrative qu'il aurait générée. S'appuyant sur les résultats de la deuxième procédure de consultation, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'élaborer une loi fédérale sur un numéro d'identification limité aux domaines des habitants, de l'état civil, des étrangers et des réfugiés. Ce numéro d'identification réduit a toutefois été rejeté à son tour par les milieux proches de la protection des données.

En octobre 2004, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport « Recensement de la population de 2010: état des travaux et scénarios », qui contenait le calendrier des travaux préparatoires et de réalisation du recensement de 2010 et le programme d'activités des années 2005-2007.

3. Harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants : élaboration des bases légales

Le 10 juin 2005, le Conseil fédéral a chargé le DFI de lui soumettre le plus rapidement possible, à l'intention des Chambres fédérales, un message concernant une loi sur l'harmonisation des registres.

L'harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants, dont les caractères reposent sur des définitions hétérogènes, est indispensable si l'on veut réaliser en 2010 un recensement s'appuyant sur les registres. Ainsi, on dénombre selon les cantons, en raison du manque d'uniformité entre les législations, entre quatre et huit désignations de l'état civil dans les registres des habitants. Quant à la répartition des mandats au Conseil national, qui est fonction du nombre d'habitants de chaque canton, elle est rendue plus difficile en l'absence d'une définition homogène du domicile économique.

A la suite du recensement de la population 2000, plusieurs cantons et communes, soutenus financièrement par la Confédération, ont commencé à harmoniser leurs registres, dans la perspective du recensement de 2010, qu'il était prévu de réaliser en s'appuyant sur les registres. A l'heure actuelle, huit cantons tiennent des registres cantonaux de personnes qui sont reliés aux registres des habitants des communes. Ces registres sont déjà harmonisés ou sont en passe de l'être. Le canton de Berne a élaboré un projet de loi sur la base du projet de loi sur l'harmonisation des registres mis en consultation par le Conseil fédéral en 2003. Les cantons et les communes n'attendent qu'un signe de la Confédération pour mettre en œuvre l'harmonisation des registres selon une procédure standardisée et pour lancer la révision des lois cantonales que cette harmonisation implique. L'harmonisation des registres est donc en cours, mais elle s'interrompra si la Confédération ne s'attelle pas à l'élaboration de bases légales à son niveau. Des bases légales au niveau fédéral sont donc nécessaires pour que tous les cantons procèdent à l'harmonisation de leurs registres selon des standards uniformes.

4. Remplacement, dans les registres, des différents numéros d'identification de personne par un numéro unique d'identification de personne destiné à des fins administratives

Le Conseil fédéral choisit le nouveau numéro d'assurance sociale comme numéro d'identification de personne commun à tous les registres.

a) Etat des lieux

Actuellement, de nombreux registres aux niveaux communal, cantonal et fédéral disposent de leurs propres systèmes de numérotation des personnes ; l'absence de coordination entre ces derniers entrave l'échange de données tel qu'il est réglementé par la loi. En voici quelques exemples :

Sur le plan fédéral :

- numéro STAR du registre de l'état civil INFOSTAR, introduit en 2004 (DFJP) ;
- identificateurs de personnes différents dans le registre de la population résidente étrangère et dans le registre des réfugiés (DFJP). Il est prévu de fusionner les deux registres ;

- numéros d'identification propres au système d'information relatif aux documents d'identité (DFJP) ;
- numéro AVS dans le domaine des assurances sociales, qui devrait être remplacé à partir de 2008 par un nouveau numéro d'assurance sociale (DFI) ;
- numéro d'identification de la carte d'assuré (qui correspondra probablement au nouveau numéro d'assurance sociale), approuvée par les Chambres fédérales (DFI) ;
- autres identificateurs de personnes dans d'autres registres limités à certains groupes de personnes (p. ex. registre des diplomates).

Sur les plans cantonal et communal :

- systèmes de numérotation des registres des habitants dont la plupart varient d'une commune à une autre ;
- numéros AVS, utilisés le plus souvent dans les registres fiscaux, et qui doivent être remplacés.

b) Utilité d'un numéro d'identification de personne unique pour la population et l'administration

Ce foisonnement de numéros d'identification rend le système actuel opaque et inefficace. L'introduction d'un numéro d'identification de personne unique, valable pour l'ensemble des registres et des domaines, mettra un terme à ce désordre. Les échanges entre la population et les autorités s'en trouveront facilités. Les bases nécessaires par exemple à la réalisation du vote électronique ou à d'autres transactions par Internet juridiquement valables seront ainsi posées. Les échanges de données entre les registres pourront être effectués à moindres coûts, avec la rapidité et la sécurité voulues.

Ainsi, l'introduction d'un numéro d'identification de personne commun à tous les registres bénéficiera en premier lieu à la population et à l'administration. La statistique en tirera également profit (recensement de la population, statistique annuelle de la population), même si elle n'en a pas absolument besoin.

c) Situation à l'étranger

Si l'on regarde au-delà des frontières, on constate que 11 pays européens ont introduit des numéros d'identification uniques pour les personnes physiques. Les pays scandinaves ont fait œuvre de pionnier, en introduisant dans les années 1970 déjà de tels numéros pour leur administration. Ils en tirent aujourd'hui un bilan positif.

d) Numéro d'identification de personne et protection des données

Le numéro d'identification de personne a rencontré une forte résistance parmi les instances en charge de la protection des données. Pour ces dernières, la facilité accrue d'accéder aux registres et de combiner leurs données augmenterait le risque d'abus et porterait atteinte au droit fondamental que représente le respect de la sphère privée.

Or, la protection des données, précisément, sera mieux garantie par l'utilisation d'un numéro anonyme non significatif que par les nom et adresse qui figurent dans les registres actuels ou par le numéro AVS, qui permet de déduire des informations sur une personne. Même en

l'absence d'un numéro d'identification de personne, il est possible de réunir des informations concernant une personne ; il suffit pour cela de comparer les noms et les caractères de différents registres. Les recueils de données sur les personnes sont soumis à la loi sur la protection des données, qu'ils comportent ou non des numéros d'identification. Grâce à des mesures légales, techniques et organisationnelles, il est possible de réduire les risques d'abus à un minimum.

e) Numéro d'identification de personne commun à tous les registres

Le 27 octobre 2004, le Conseil fédéral, s'appuyant sur les résultats de deux procédures de consultation, a chargé le DFI d'élaborer un message relatif à une loi fédérale sur un identificateur de personne dans les registres de la population (habitants, état civil, étrangers et réfugiés). Ce message doit être soumis aux Chambres fédérales en même temps qu'un message relatif à une loi sur l'harmonisation des registres. Le projet prévoit que l'on utilise le numéro STAR du système informatisé de l'état civil INFOSTAR comme numéro d'identification. Toutefois, il n'est pas sûr que l'introduction du numéro STAR comme numéro d'identification de personne soit possible d'ici à 2010, et qu'il puisse être utilisé pour le recensement de la population qui aura lieu cette année-là.

De leur côté, les organes d'exécution de l'AVS ont impérativement besoin d'un nouveau numéro d'assuré à partir de 2008. Les travaux menés à cet effet sont bien avancés, et la Centrale de compensation (CdC) de Genève, qui est à l'origine de l'ancien et du nouveau numéros AVS, est en train d'effectuer la conversion entre anciens et nouveaux numéros d'assuré.

Le 8 octobre 2004, le Parlement a adopté un article de loi intitulé « carte d'assuré » qui est venu compléter la loi sur l'assurance-maladie (art. 42a LAMal). Il est prévu que toute personne assujettie à l'assurance obligatoire des soins reçoive une telle carte. Cette carte devra porter un numéro d'identification univoque, représenté par un numéro d'assurance sociale attribué par la Confédération. Dans ce contexte, le nouveau numéro d'assuré développé par la CdC serait appelé à devenir le numéro d'assurance sociale (NAS).

Le numéro AVS actuel est déjà un numéro « populaire », bien ancré dans le public. Il est par ailleurs utilisés à différentes fins (dans de nombreux registres fiscaux cantonaux p. ex.). Il se pourrait en outre que la « carte d'assuré » soit utilisée à terme comme une « carte de citoyen ».

C'est le numéro d'assurance sociale qui a été retenu comme numéro unique d'identification de personne, aussi bien pour les échanges administratifs que pour la tenue des registres. Ce choix bénéficiera au public comme à l'administration. Les bases légales de ce numéro et son utilisation comme identificateur général seront réglementées dans la loi sur l'AVS. Le temps qui reste d'ici à 2010 ne permet toutefois pas d'envisager l'utilisation de ce numéro d'assurance sociale pour le prochain recensement de la population.

5. Réalisation distincte des projets « harmonisation des registres » et « numéro d'identification de personne »

Le Conseil fédéral a décidé que les projets « harmonisation des registres » et « introduction d'un numéro d'identification de personne » seront poursuivis de manière séparée, mais coordonnée. Il convient à cet égard d'accorder une attention particulière à la protection des données.

Il n'est pas réaliste d'envisager l'utilisation du numéro d'assurance sociale lors du recensement de la population de 2010. Comme le recours à un numéro d'identification de personne commun à tous les registres ne représente pas une nécessité pour le recensement de la population, il convient de mener les deux projets séparément. A cet égard, l'accent doit être mis sur la réalisation d'un recensement de la population s'appuyant sur les registres, pour laquelle il est nécessaire d'harmoniser ces derniers. Mais les deux projets doivent être menés de manière coordonnée afin de pouvoir exploiter les synergies potentielles.

6. Nouvelle conception du recensement de la population 2010 : quatre variantes possibles

Le Conseil fédéral choisit la variante 4, à savoir réaliser en 2010 un recensement de la population entièrement fondé sur les registres, avec des relevés par échantillonnage tous les ans ou tous les deux à quatre ans.

La couverture thématique et la ventilation géographique des informations – un relevé exhaustif fournit des résultats jusqu'à l'échelon des communes et même des quartiers – sont définis dans la loi sur le recensement de la population (art. 1) et trouvent leur concrétisation dans un mandat d'information de la Confédération établi avec les cantons, conformément à l'art. 3, al. 1.

La situation financière de la Confédération et l'éventuelle harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants pour l'année 2010 impliquent la révision de ce mandat d'information.

Dans la perspective d'un recensement fédéral de la population 2010 s'appuyant sur les registres, le Conseil fédéral a décidé le 27 octobre 2004 d'évaluer plusieurs scénarios pour remplir ce mandat d'information à l'aide de relevés exhaustifs ou de relevés par échantillonnage. Ces scénarios ont débouché au fil des travaux préparatoires sur quatre variantes, qui ont été soumises au Conseil fédéral le 10 juin 2005.

a) Variante 1 : Renoncer à harmoniser les registres et réaliser un recensement de la population 2010 sur le modèle traditionnel du recensement 2000 (relevé exhaustif avec questionnaires préimprimés)

Le Conseil fédéral renonce, pour des raisons financières, à l'harmonisation des registres. Les caractères non harmonisés relatifs aux personnes figurant dans les registres cantonaux et

communaux des habitants seraient préimprimés sur les questionnaires. Ils devraient être contrôlés et au besoin corrigés par la population dans le cadre d'un relevé exhaustif. Les autres informations (env. 50%) devraient être recueillies auprès de la population à l'aide du même questionnaire préimprimé comportant des questions supplémentaires. Des informations concernant les bâtiments et les logements pourraient être tirées du Registre fédéral des bâtiments et des logements. Les informations que fournirait le recensement de 2010 seraient les mêmes que celles du recensement 2000. Le recensement de 2010 occasionnerait des frais un peu moins élevés que ceux du recensement 2000.

Le recensement de la population pourrait tout à fait être organisé de cette manière en 2010. Mais cette variante n'est que difficilement défendable sur le plan politique, car le Conseil fédéral a à maintes reprises promis aux Chambres fédérales que le prochain recensement serait réalisé à l'aide de registres harmonisés et qu'il coûterait moins. On peut supposer que cette variante soulèverait des oppositions assez vives aux Chambres fédérales et, surtout, dans la population, car les informations déjà contenues dans les registres devraient être redemandées et contrôlées une nouvelle fois. Les cantons et les communes auraient quant à eux de la peine à comprendre l'abandon du projet d'harmonisation des registres du fait qu'ils se sont déjà attelés à cette tâche avec le soutien financier de la Confédération.

b) Variante 2 : Harmoniser les registres et réaliser un recensement de la population 2010 s'appuyant sur les registres avec un relevé complémentaire par échantillonnage au jour de référence du RFP (s'ils le désirent, les cantons peuvent transformer à leurs propres frais ce relevé par échantillonnage en un relevé exhaustif)

Le Conseil fédéral se prononce en faveur de l'harmonisation des registres. Les caractères figurant dans les registres pourraient être saisis sans recourir à un questionnaire. Les caractères supplémentaires qui ne figurent pas dans les registres seraient saisis dans le cadre d'un relevé par échantillonnage à l'aide d'un questionnaire.

Les promesses politiques faites par le Conseil fédéral pourraient être tenues. Le recensement de la population serait moins coûteux et la charge des personnes interrogées serait allégée.

Toutefois, par rapport au recensement de l'an 2000, cette variante produirait la moitié moins d'informations au niveau des quartiers, des communes et des districts. Il en résulterait une perte d'information, qui risquerait de mécontenter les cantons. En outre, les résultats du recensement ne seraient pas comparables avec ceux des recensements précédents.

c) Variante 3 : Harmoniser les registres et réaliser un recensement de la population 2010 s'appuyant sur les registres, avec un relevé exhaustif des caractères ne figurant pas dans les registres

Le Conseil fédéral se prononce en faveur de l'harmonisation des registres. Les caractères figurant dans les registres pourraient être saisis sans recourir à un questionnaire. Les caractères ne figurant pas dans les registres seraient saisis à l'aide d'un relevé exhaustif. Les

informations fournies par le recensement de 2010 seraient les mêmes que celles du recensement 2000.

Les promesses politiques faites par le Conseil fédéral ne pourraient être tenues que partiellement. Les coûts se situeraient au même niveau que ceux du recensement 2000 et la charge des personnes interrogées ne serait que partiellement réduite (le volume du questionnaire diminuerait de moitié environ). La population ne comprendrait cependant que difficilement pourquoi on lui demande une nouvelle fois de remplir un questionnaire, même si celui-ci est moins long.

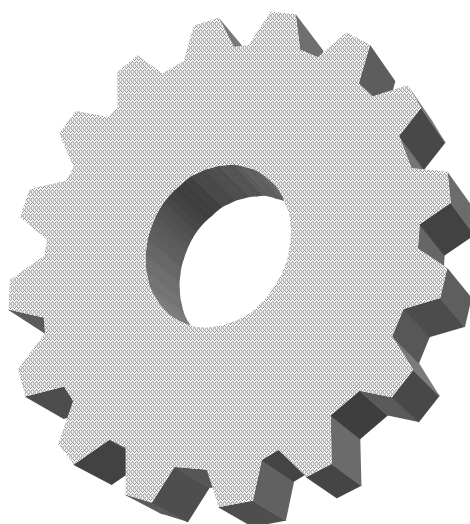
d) Variante 4: Harmoniser les registres et réaliser en 2010 un recensement de la population entièrement fondé sur les registres, avec des relevés par échantillonnage tous les ans ou tous les deux à quatre ans, indépendants du jour de référence du recensement (les cantons qui le souhaitent peuvent, à leurs frais, transformer les relevés par échantillonnage en relevés exhaustifs)

La variante 4 est celle retenue par le Conseil fédéral. Ce dernier se prononce en faveur de l'harmonisation des registres. Les caractères qui figurent dans les registres pourront être relevés sans questionnaire. Ceux qui n'y figurent pas seront collectés non dans le cadre du recensement, mais au moyen de relevés par échantillonnage au cours des années 2010 à 2019. Certaines synergies seront exploitées avec le système d'enquêtes auprès des ménages qui est en cours d'élaboration dans le cadre de l'accord avec l'Union européenne sur la statistique.

Les promesses politiques du Conseil fédéral pourront être entièrement tenues. Cette variante est la moins coûteuse de toutes et elle déchargera les milieux interrogés. Toutefois, par rapport au recensement de l'an 2000, elle produira la moitié moins d'informations au niveau des quartiers et des communes. Il en résultera une perte d'informations, qui risque de mécontenter les cantons. Les résultats du recensement ne seront pas comparables avec ceux des recensements précédents. La loi fédérale sur le recensement fédéral de la population devra éventuellement être modifiée.

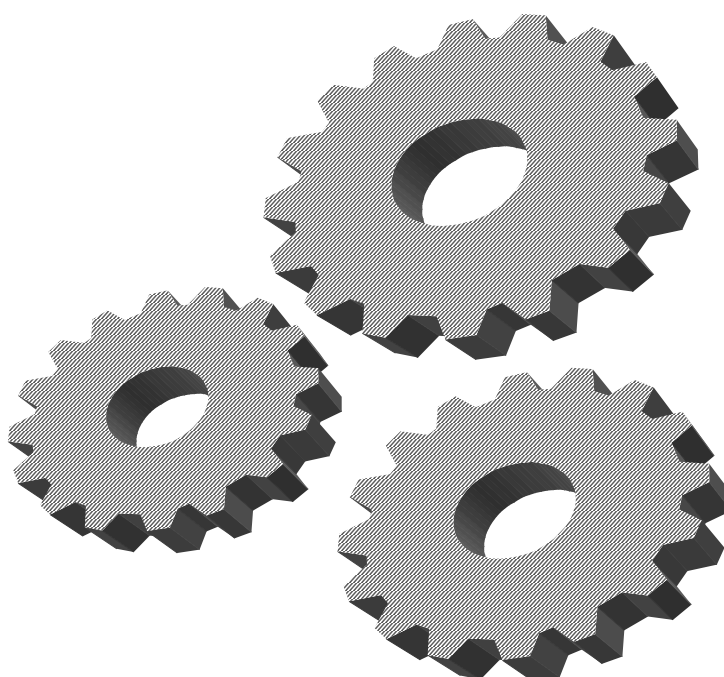
Un système optimisé de relevés par échantillonnage, associé à un recensement entièrement fondé sur les registres, produira toutefois un double gain d'informations. D'une part, les données des registres pourront être exploitées plus fréquemment (p. ex. annuellement) et à très bon compte, ce qui permettra d'accroître sensiblement la précision et l'actualité des données démographiques de la Suisse. D'autre part, les informations qui ne figurent pas dans les registres et qui seront relevées entre les recensements seront plus détaillées et plus à jour.

De César à Napoléon



Recensement
de la population

Fin du 20^e siècle



Registres

Echantillons

21^e siècle



e) Gestion du risque, pour le prochain recensement, d'un éventuel retard dans l'harmonisation des registres en 2010

Harmoniser entièrement les registres des cantons et des communes avant 2010 est un objectif ambitieux qui pourrait ne pas être atteint. L'ampleur de la tâche ne doit pas être sous-estimée, surtout au niveau des communes. Mais les travaux ont déjà commencé et l'Office fédéral de la statistique estime que, en 2010, le contenu des registres sera harmonisé pour environ 80% de la population. Mais il est indispensable, pour y arriver, d'édicter le plus vite possible une loi fédérale sur l'harmonisation des registres.

Si l'harmonisation des registres des communes n'est pas entièrement terminée en 2010, il faudra recourir le moment venu à l'une des deux mesures suivantes :

- **Mesure 1:** différer le recensement d'un à trois ans, le temps d'achever l'harmonisation des registres. Il faudra à cet effet modifier la loi sur le recensement de la population.
- **Mesure 2:** réaliser auprès d'environ 20% de la population une enquête exhaustive pour collecter les données des registres qui n'auront pas été harmonisés.

Le moment venu, le Conseil fédéral choisira l'une de ces deux mesures.

7. Suite des travaux

Le DFI remettra le plus tôt possible au Conseil fédéral un message sur l'harmonisation des registres. Une telle harmonisation est une condition préalable à la réalisation d'un recensement fondé sur les registres.

Le projet d'harmonisation des registres et le projet de création d'un numéro d'identification de personne seront conduits séparément, mais de manière coordonnée.

Les cantons seront consultés sur le mandat d'information du recensement correspondant à la variante 4, retenue par le Conseil fédéral, et sur le financement du recensement. Les résultats de cette consultation seront présentés au Conseil fédéral en 2006, accompagnés de propositions consolidées sur le mandat d'information du recensement de 2010 et sur le crédit d'engagement nécessaire à sa réalisation.

Annexe

Vue d'ensemble des caractères relevés lors du recensement de la population

Caractères figurant dans les registres	
Personnes • Domicile (économique ou civil) • Nationalité • Type d'autorisation de séjour • Date de naissance • Sexe • Etat civil • Appartenance à une communauté religieuse de droit public • Appartenance à un ménage	Bâtiments/Logements • Emplacement bâtiment, géocodes • Type de bâtiment • Période de construction • Rénovations, transformations • Nombre d'étages • Chauffage • Préparation d'eau chaude • Etage • Nombre de pièces • Surface • Cuisine
Caractères ne figurant pas dans les registres	
• Lieu de naissance • Domicile il y a 5 ans • Date du dernier changement d'état civil • Acquisition de la nationalité suisse, 2e nationalité • Religion • Nombre d'enfants • Position dans le ménage • Langue principale, langue usuelle • Formation en cours	• Niveau de formation atteint • Profession, apprise et exercée • Vie active, statut • Situation professionnelle • Lieu de travail ou de formation • Temps et fréquence de trajet • Moyen de transport • Type d'occupant du logement • Loyer