

MESSAGE N° 112

9 décembre 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi
d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre
de la législation fédérale sur l'harmonisation des
registres**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à la mise en œuvre de la législation fédérale sur l'harmonisation des registres et à la réalisation d'une plate-forme informatique contenant les données des registres des habitants.

**1. L'HARMONISATION DES REGISTRES –
UN PROJET FÉDÉRAL, CANTONAL ET
COMMUNAL**

Le 23 juin 2006, les Chambres fédérales ont adopté la loi sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation des registres; LHR).¹ Cette loi vise à simplifier la collecte de données à des fins statistiques, en assurant l'harmonisation des registres officiels des personnes et l'échange de données personnelles entre les registres. A cette fin, elle fixe notamment les identificateurs et les caractères qui doivent figurer dans les registres (contenu minimal). Le champ d'application de la LHR couvre divers registres fédéraux de personnes (Infostar, SYMIC, Ordipiro, VERA, etc.) ainsi que les registres cantonaux et communaux des habitants et des électeurs.

Parallèlement au développement de l'harmonisation des registres, le Conseil fédéral a introduit un nouveau numéro d'assurance sociale (NAVS13) comme numéro d'identification de personne commun à tous les registres. Il a en outre prévu que le recensement fédéral 2010 se fasse entièrement sur la base de registres numérisés.

Sur le plan cantonal, le projet «Harmonisation des registres des personnes» (HarmPers) concerne avant tout les communes, qui sont responsables du contrôle des habitants. Les communes doivent ainsi adapter leurs logiciels dans les délais impartis par l'Office fédéral de la statistique (OFS), afin que le recensement fédéral 2010 puisse comme prévu se faire sur la base des registres des habitants. Elles doivent notamment intégrer dans leurs registres les données nécessaires pour attribuer à chaque immeuble/chaque logement un identificateur spécifique. L'introduction du nouveau numéro d'assurance sociale NAVS13 devra également être assurée dans les délais impartis par le droit fédéral. Les fournisseurs de logiciels (en l'état: 13 fournisseurs pour les 168 communes fribourgeoises) sont informés des changements et ont d'ores et déjà entamé les démarches nécessaires. Les communes fribourgeoises ont en outre été régulièrement informées par l'organisation de projet (cf. ci-dessous, chiffre 2.2) sur l'avancement du projet et sur leurs obligations y relatives. Ainsi, des lettres et des courriels d'information sont régulièrement adressés à toutes les communes, et deux séances d'information ont été organisées en mai 2008 à l'intention des préposés communaux et d'autres personnes concernées.

Les autorités cantonales sont également concernées par le projet. Ainsi, la loi fédérale prévoit que «les cantons

désignent un service chargé de coordonner et d'appliquer les mesures d'harmonisation et de procéder aux contrôles de qualité s'y rapportant» (art. 9 LHR). Pour la phase préparatoire du projet, le Conseil d'Etat a désigné le Service de la statistique comme autorité compétente au sens de l'article 9 LHR. En outre, le développement d'un contenu harmonisé des registres des habitants présente un intérêt évident pour de nombreuses unités administratives (UA) de l'Etat de Fribourg. Le Conseil d'Etat a dès lors décidé de créer une plate-forme informatique qui réunira les données des registres communaux (cf. ci-dessous, chiffre 2.1).

**2. LA MISE EN ŒUVRE DANS LE CANTON DE
FRIBOURG****2.1 Création d'une plate-forme informatique
cantonale**

Dès la fin 2006, les directions principalement concernées par le projet, à savoir la DSJ, la DEE et la DFIN, ont entamé les travaux en vue de la mise en œuvre de la LHR dans le canton de Fribourg. Ces travaux, auxquels ont été associés des représentants de l'Association des communes fribourgeoises ainsi que plusieurs préposés communaux au contrôle des habitants, ont débouché sur un rapport de pré-étude qui a été présenté au Conseil d'Etat en octobre 2007. Ce rapport arrivait à la conclusion que, pour répondre aux contraintes imposées par la LHR et pour bénéficier en même temps des efforts consentis et des potentialités identifiées, il conviendrait de créer une plate-forme informatique au niveau cantonal, qui permettra d'une part de réaliser les échanges de données entre les communes et la Confédération dans le cadre des recensements fédéraux, et d'autre part de simplifier et de rationaliser les flux d'informations entre les communes et les unités administratives de l'Etat. Pour ces raisons, la plupart des cantons ont opté pour une solution de plate-forme cantonale dans le cadre de la mise en œuvre de la LHR. L'harmonisation des registres, avec la révision totale de la loi sur le contrôle des habitants, figure aussi parmi les objectifs mentionnés dans le programme gouvernemental 2007–2011 (défi N° 7 «Se rapprocher du citoyen et alléger la fiscalité»).

Les principaux bénéfices attendus grâce à la plate-forme cantonale sont les suivants:

- Garantie à long terme de l'homogénéité, de l'intégralité, de l'actualité et de l'exactitude des données personnelles dont ont besoin les communes, le canton et la Confédération;
- Participation de toutes les communes du canton au réseau informatique;
- Améliorations importantes des performances du système d'information global des administrations publiques, en particulier les informations transitant entre les communes et le canton, améliorations représentant des économies substantielles;
- Mise en place des conditions nécessaires à l'émergence de véritables applications de cyberadministration aux différents échelons des administrations publiques;
- L'annonce d'un changement de domicile auprès du registre des habitants sera répercutée à l'ensemble des unités administratives raccordées à la plate-forme.

¹ RS 431.02

2.2 Le projet HarmPers

Le Conseil d'Etat a pris acte du rapport de pré-étude et, par arrêté du 18 décembre 2007, a approuvé la définition de projet comprenant les objectifs suivants:

Objectif général

Réaliser d'ici à la fin de la législature une plate-forme informatique cantonale, sur la base d'un produit existant, pour recueillir l'ensemble des données des registres communaux des habitants.

Objectifs particuliers

- Assurer l'harmonisation des registres communaux des habitants dans les délais impartis par la Confédération (15.01.2010).
- Assurer le raccordement de toutes les communes fribourgeoises à la plate-forme cantonale d'ici au 15.01.2010.
- Elaborer un projet de révision totale de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants.

Pour mener à bien ce projet, le Conseil d'Etat a créé une organisation de projet comportant un comité de pilotage et un comité de projet. Ces structures sont composées de représentants des directions et services concernés (DSJ, SITel, SStat, SPoMi) ainsi que de la Chancellerie d'Etat, de représentants de l'Association des communes fribourgeoises, et de préposée communaux. En outre, un directeur de projet a été engagé dès le 1^{er} avril 2008 pour assurer la coordination interne et externe et la réalisation des objectifs précités dans les délais voulus.

Protection des données

Le regroupement d'un grand nombre de données personnelles sur un support électronique suscite naturellement des interrogations voire des inquiétudes, en relation avec la protection des données. Ainsi, la création d'une plate-forme informatique cantonale comprenant les données de tous les registres des habitants n'est envisageable qu'avec des mesures d'accompagnement permettant de garantir la sécurité des données en question. Les droits d'accès à la plate-forme et les compétences respectives feront l'objet d'une réglementation détaillée dans l'ordonnance d'application de la nouvelle loi sur les registres des habitants respectivement dans une grille d'accès annexée à l'ordonnance. Il est prévu d'associer l'Autorité de surveillance en matière de protection des données aux travaux relatifs à la fixation des droits d'accès.

3. ASPECTS FINANCIERS

Le coût total du projet est estimé à un montant de **4 242 200 francs** entre 2008 et 2011. Ce montant comprend le prix estimé à 2 135 000 francs pour le développement et la mise en place de la plate-forme informatique cantonale par un fournisseur externe, les coûts du personnel de l'Etat actif dans le projet pour un montant de 1 243 150 francs et les honoraires du personnel externe d'appoint dans le projet pour un montant de 370 000 francs. L'offre pour la fourniture de la solution informatique a fait l'objet d'une procédure selon la législation sur les marchés publics. Suite à cette procédure, les montants totaux pour 2008/09 sont inférieurs de 227 830 francs par rapport à ceux annoncés aux budgets.

A noter que le montant initialement prévu au plan financier (3 050 000 francs) pour ce projet est inférieur au montant total, car les coûts effectifs n'étaient pas encore chiffrables au moment de l'établissement du plan financier 2007-2011.

Compris dans la somme totale de 4 242 200 francs, un montant de 390 000 francs, réparti sur 2009 et 2010, est prévu pour compenser les frais induits dans les communes pour l'adaptation de leurs applications informatiques communales en raison de la création de la plate-forme cantonale. Le mode de répartition de ces montants sera basé pour moitié sur le nombre d'habitants de la commune, l'autre moitié correspondant à un montant fixe identique pour chaque commune.

La première partie du projet, réalisée principalement en 2009, consistera, pour l'essentiel, à mettre en place la plate-forme informatique cantonale en réseau avec les registres des habitants des communes ainsi qu'à interfacer la plate-forme avec le registre des électeurs et le Service cantonal des contributions (SCC). La deuxième partie du projet sera réalisée en 2010 et 2011 et consistera, d'une part, à interfacer la plate-forme avec les registres de la Confédération tels que SYMIC (registre des étrangers), le registre intercantonal Infostar (registre de l'état civil) et ceux du canton tels que RDU (Revenu déterminant unifié), SIT (Service d'information du territoire) et le système d'information Admin Ecoles et, d'autre part, à étendre les fonctionnalités de la plate-forme notamment pour faciliter l'accès aux renseignements par les collectivités publiques et les tiers habilités.

Les montants déjà engagés en 2008 pour la mise en œuvre de la LHR ont été intégrés dans le budget annuel de l'Etat. Ces montants se limitent aux coûts de l'organisation de projet, en particulier les coûts du personnel interne et externe pour 2008 et s'élèvent à 436 300 francs pour 2008.

Coûts uniques

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
|--|----------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| Développement de la plate-forme informatique | 10 000 | 1 245 000 | 675 000 | 205 000 | 2 135 000 |
| Personnel de l'Etat | 243 225 | 453 100 | 358 225 | 188 600 | 1 243 150 |
| Personnel externe | 122 500 | 82 500 | 82 500 | 82 500 | 370 000 |
| Frais, y.c. compensation aux communes | 60 575 | 175 700 | 249 575 | 8 200 | 494 050 |
| Total | 436 300 | 1 956 300 | 1 365 300 | 484 300 | 4 242 200 |

Le fonctionnement de la plate-forme informatique débutera dès mi-2009 et les coûts périodiques augmenteront progressivement pour atteindre un montant de 275 000 francs dès 2012. Ce montant se subdivisera entre la maintenance pour un montant annuel de 125 000 francs et les coûts de personnel chargé de gérer la plate-forme et les échanges de données à des fins statistiques, pour un montant annuel de 150 000 francs. Ce dernier montant correspond à une personne à 100 % au Service de la population et des migrants (SPoMi) et une personne à 50 % au Service de la statistique (SStat). Ces ressources humaines seront nécessaires pour gérer la plate-forme et pour assurer la gestion et la transmission des données à des fins statistiques. A noter que sans la plate-forme informatique

cantonale, il appartiendrait aux préposés communaux de transmettre les données des registres des habitants à l'Office fédéral de la statistique.

Coûts périodiques

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|--------|---------|---------|
| Maintenance de la plate-forme informatique | 0 | 50 000 | 100 000 | 125 000 |
| Personnel | 0 | 0 | 75 000 | 150 000 |
| Total | 0 | 50 000 | 175 000 | 275 000 |

Bénéfices attendus

La mise en place de la plate-forme cantonale va générer des gains annuels de productivité qui ont été estimés dans le cadre de la pré-étude. Ces gains annuels, considérés de manière prudente, s'élèveront à 1100 jours-homme au niveau du canton et à 1850 jours-homme au niveau des communes. En outre, des gains de qualité importants porteront leurs effets dans les domaines suivants: simplification des procédures de travail pour le contrôle de l'habitant, amélioration notable de l'accessibilité à des données complètes, homogènes et en temps réel sur la population du canton pour les communes, les services cantonaux et les tiers en fonction de leurs droits d'accès aux données, simplification et réduction des temps de traitement des démarches pour les demandes des citoyens, création d'un noyau de réseau informatique cantonal reliant canton et communes, propice à d'autres initiatives futures de la cyberadministration cantonale.

4. AUTRES ASPECTS

Le décret proposé n'influence pas la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes. En effet, les registres des habitants continueront d'être gérés par les communes, comme c'est le cas aujourd'hui. La plate-forme informatique cantonale ne constituera qu'une copie de ces registres.

Le décret n'est pas concerné par les questions d'euro-compatibilité.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil, être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil (56 voix) et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

Le montant déterminant pour le referendum financier facultatif est actuellement de 7 060 671 francs (art. 46 al. 1 let. b de la Constitution; art. 2 de l'ordonnance du 3 juin 2008 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat). Dans l'ensemble, les coûts uniques du projet HarmPers (4 242 200 francs) et les coûts périodiques déterminants selon l'article 25 al. 2 de la loi sur les finances de l'Etat (1 050 000 francs pour les cinq premières années) n'atteignent pas le seuil précité. Le présent décret n'est dès lors pas soumis au referendum.

5. CONCLUSION

Le projet HarmPers permettra d'une part aux communes et au canton de répondre aux exigences de la législation

fédérale sur l'harmonisation des registres, et d'autre part de simplifier de manière significative les échanges de données entre les administrations communales, cantonales et fédérales ainsi que d'autres utilisateurs dûment autorisés. C'est pourquoi ce projet, qui sera complété d'un projet de loi sur les registres des habitants, figure parmi les objectifs du Conseil d'Etat pour son programme gouvernemental 2007–2011.

En conclusion, nous vous demandons d'adopter le présent décret.

BOTSCHAFT Nr. 112 9. Dezember 2008 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Dekretsentwurf über einen** **Verpflichtungskredit für die Umsetzung der** **Bundesgesetzgebung über die** **Registerharmonisierung**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Dekretsentwurf zur Umsetzung der Bundesgesetzgebung über die Registerharmonisierung und zur Schaffung einer kantonalen Informatik-Plattform für die Daten der Einwohnerregister.

1. DIE REGISTERHARMONISIERUNG – **EIN PROJEKT DES BUNDES, DER KANTONE** **UND DER GEMEINDEN**

Am 23. Juni 2006 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG)¹ verabschiedet. Dieses Gesetz bezweckt die Vereinfachung der Datenerhebung für die Statistik durch die Harmonisierung amtlicher Personenregister sowie des Austauschs von Personendaten zwischen den Registern. Zu diesem Zweck bestimmt das Gesetz die Identifikatoren und Merkmale, die in den Registern zu führen sind (Mindestinhalt). Der Geltungsbereich des RHG deckt verschiedene Personenregister des Bundes (Infostar, ZEMIS, Ordipro, VERA usw.) sowie die kantonalen und kommunalen Einwohner- und Stimmregister ab.

Parallel dazu hat der Bundesrat eine neue Sozialversicherungsnummer als Personenidentifikator für sämtliche Register eingeführt. Er hat ausserdem beschlossen, die eidgenössische Volkszählung 2010 ausschliesslich auf der Grundlage von numerischen Registern erfolgen zu lassen.

Auf kantonaler Ebene betrifft das Projekt «Harmonisierung der Personenregister» (HarmPers) in erster Linie die Gemeinden, welche für die Einwohnerkontrolle zuständig sind. Die Gemeinden müssen denn auch ihre Software innert den vom Bundesamt für Statistik (BFS) vorgegebenen Fristen anpassen, damit die eidgenössische Volkszählung 2010 wie vorgesehen auf der Grundlage der Einwohnerregister erfolgen kann. Sie müssen unter anderem jedem Gebäude und jeder Wohnung einen spezifischen Identifikator zuweisen und diesen im Einwohnerregister eintragen. Des Weiteren muss auch die neue Sozialversicherungsnummer in den vom Bundesrecht vorgesehenen Fristen in den Registern eingetragen werden. Die

¹ SR 431.02