00

Bases statistiques et généralités

625-1200-05

Révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement

Conception, méthodes et processus

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la statistique OFS

Chancellerie fédérale ChF

Neuchâtel, 2012

La série «Statistique de la Suisse»
publiée par l'Office fédéral de la statistique (OFS)
couvre les domaines suivants:

0 Bases statistiques et généralités

1 Population

2 Espace et environnement

3 Vie active et rémunération du travail

4 Economie nationale

5 Prix

6 Industrie et services

7 Agriculture et sylviculture

8 Energie

9 Construction et logement

10 Tourisme

11 Mobilité et transports

12 Monnaie, banques, assurances

13 Protection sociale

14 Santé

15 Education et science

16 Culture, médias, société de l'information, sport

17 Politique

18 Administration et finances publiques

19 Criminalité et droit pénal

20 Situation économique et sociale de la population

21 Développement durable et disparités régionales et internationales

Statistique de la Suisse

Révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement

Conception, méthodes et processus

Rédaction Sabrina Baumgartner, André de Montmollin

Editeurs Chancellerie fédérale suisse (ChF)
et Office fédéral de la statistique (OFS)

Office fédéral de la statistique (OFS)
Neuchâtel, 2012

Editeurs: Chancellerie fédérale suisse (ChF), Office fédéral de la statistique (OFS)

Compléments d'information: sur le système d'indicateurs: André de Montmollin (OFS)
sur le programme de la législature: Lorenzo Cascioni / Anne Roulin Perriard (ChF)

Auteurs: Sabrina Baumgartner, André de Montmollin

Diffusion: Office fédéral de la statistique, CH-2010 Neuchâtel
tél. 032 713 60 60 / fax 032 713 60 61 / e-mail: order@bfs.admin.ch

Numéro de commande: 625-1200-05

Prix: 12 francs (TVA excl.), impression à la demande

Série: Statistique de la Suisse

Domaine: 00 Bases statistiques et généralités

Langues du texte original: Allemand/Français

Traduction: Services linguistiques de l'OFS

Page de couverture: OFS; concept: Netthoevel & Gaberthüel, Bienne; photo: © Services du Parlement 3003 Berne

Graphisme/Layout: Section DIAM, Prepress / Print

Copyright: OFS, Neuchâtel 2012
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales,
si la source est mentionnée

ISBN: 978-3-303-00481-4

Table des matières

Résumé 5

1 Introduction 6

1.1 Genèse 6

1.2 Buts et principes 7
1.2.1 Stabilité 8
1.2.2 Participation 8
1.2.3 Transparence 8

1.3 Acteurs 8

1.4 Systèmes d'indicateurs comparables pour un monitorage des programmes législatifs 10

1.5 Déroulement du projet 11

2 Conception du système 12

2.1 Référentiel 12

2.2 Thèmes transversaux 13

2.3 Typologie 13
2.3.1 Pourquoi une typologie? 14
2.3.2 Approches possibles d'une typologie 15
2.3.3 Synthèse et proposition de typologie 16

2.4 Structure du système 17

3 Choix des indicateurs 19

3.1 Choix des indicateurs pour le système d'indicateurs 19
3.1.1 Critères de sélection 19
3.1.2 Règles du jeu 20
3.1.3 Procédure 20
3.1.4 Analyse des lacunes 21
3.1.5 Caractéristiques du système d'indicateurs constitué 22

3.2 Choix des indicateurs pour le programme de la législature 22

3.3 Utilisation du système d'indicateurs pour la production de rapports politiques 24

4 Production et publication des indicateurs de la législature 25

4.1 Possibilités de présentation et public-cible 25

4.2 Présentation des indicateurs sur le Portail de l'OFS 26

4.3 Règles rédactionnelles 28

4.4 Règles du jeu concernant la rédaction 29

4.5 Consultations 30

4.6 Perspectives 31

5 Bibliographie 32

6 Annexes 35

6.1 Liste des tâches 35

6.2 Liste des indicateurs 37

6.3 Indicateurs relatifs aux thèmes transversaux (extraits du système d'indicateur) 44

6.4 Règles rédactionnelles 45

6.5 Composition du groupe d'accompagnement 46

Résumé

La révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement avait pour but de construire un système de monitorage propre à assurer le suivi statistique des objectifs du Conseil fédéral dans le cadre du programme de la législature. Ce système devait comporter d'une part une série d'indicateurs sélectionnés par le Conseil fédéral pour le programme de la législature, et produire d'autre part les informations statistiques nécessaires aux analyses de la situation publiées dans le message sur le programme de la législature et dans les rapports de gestion du Conseil fédéral. Les principes qui ont guidé la révision sont la stabilité – le système doit être utilisable pour plusieurs législatures –, la transparence, la nécessité de documenter les processus de décision, le respect des principes de la statistique publique (indépendance, neutralité, cohérence, transparence), et la participation active des départements et offices fédéraux à la construction du système.

Le système d'indicateurs révisé est une réponse aux dispositions légales entrées en vigueur en 2007 (art. 144, al. 3 et 146, al. 3, LParl). Il remplace à la fois le système pilote abandonné en 2007 en raison de sa complexité et du coût de sa maintenance et la solution transitoire mise en œuvre pour la législature 2007–2011. La Chancellerie fédérale (ChF) a confié la réalisation du projet à l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui dispose du savoir-faire nécessaire à la construction d'un système d'indicateurs.

La construction du système s'est appuyée sur les objectifs supérieurs et sur les bases légales du catalogue des tâches (annexe 4 du plan financier de la législature). La sélection des indicateurs, au nombre de 150, s'est faite dans le respect des principes de la statistique publique, selon un processus participatif incluant tous les départements et offices fédéraux directement concernés. Les 37 indicateurs choisis par le Conseil fédéral et intégrés dans le message sur le programme de la législature 2011–2015 proviennent de ce système d'indicateurs. Le système a également facilité la formulation des objectifs quantifiables du message.

Les 37 indicateurs de la législature sont publiés sur le portail statistique de l'OFS. Chaque indicateur y est présenté avec l'objectif de législature et l'objectif quantifiable auquel il se rapporte. On a eu soin de bien différencier graphiquement les objectifs politiques des informations statistiques, qui doivent être aussi neutres que possible.

1 Introduction

1.1 Genèse

Le débat sur la création d'un système d'indicateurs comme instrument de gouvernement remonte à une motion de la commission du Conseil national chargée de l'examen du programme de la législature. La motion «Création d'un système d'indicateurs en tant qu'instrument de conduite» (00.3225), déposée en mai 2000, demande la mise en place d'un système d'indicateurs qui permette «d'évaluer dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints» et qui serve d'instrument de gestion et de contrôle pour mettre au point le programme de la législature. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a exprimé un avis favorable à la création d'un système d'indicateurs quantitatifs, la considérant comme un préalable important pour pouvoir utiliser des indicateurs comme instruments de gestion et de contrôle dans les travaux de mise au point du programme de la législature. Il a cependant relevé que les objectifs politiques ne peuvent être quantifiés que dans certains domaines et que les aspects qualitatifs doivent également être pris en considération. Il a proposé que ces questions soient clarifiées dans le cadre d'un projet pilote qui fournira des bases conceptuelles et méthodologiques.

Par la suite, la Chancellerie fédérale a élaboré, avec le concours de l'Office fédéral de la statistique, le rapport intitulé «Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique» publié en 2004. Le système d'indicateurs proposé, également appelé «instrument de conduite», comprenait 106 indicateurs, dont 15 ont été déclarés prioritaires par le Conseil fédéral. Au cours des années 2004 à 2007, ce système d'indicateurs a été testé et publié sur le site internet de l'OFS. La présentation des indicateurs, qui provenaient de statistiques très diverses, suivait un schéma uniforme et simple à comprendre. Lorsque des objectifs politiques quantifiés étaient en jeu, elle renseignait sur l'état d'avancement vers les objectifs fixés.

Ce système d'instruments de conduite était cependant très lourd, tant au niveau de son exploitation qu'à celui de sa maintenance. L'exigence d'une présentation uniforme d'informations et de données provenant de sources très diverses rendait extrêmement difficile l'entretien du système, tant en ce qui concerne les thèmes traités que sur le plan technique (ChF 2009, p. 10). C'est ce qui amena la Chancellerie fédérale à proposer une solution transitoire pour le programme de la législature 2007–2011. En novembre 2007, le Conseil fédéral décida de recourir uniquement à des indicateurs et à des statistiques régulièrement mis à jour par les offices compétents de la Confédération et d'abandonner son propre système d'instruments de conduite, trop cher à l'entretien. L'analyse de la situation et du degré de réalisation des objectifs du rapport de gestion du Conseil fédéral reposa depuis lors sur les systèmes d'indicateurs utilisés par les services spécialisés de la Confédération et sur les statistiques existantes, régulièrement mises à jour. On renonça de ce fait à une présentation uniforme au moyen de graphiques.

La loi sur le Parlement exige depuis 2007 que le rapport de gestion et le message sur le programme de la législature soient accompagnés d'indicateurs. En conséquence, la Chancellerie fédérale a décidé de réviser le système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement dans le cadre des travaux préparatoires de la législature 2011–2015.

L'article 144, alinéa 3, de la loi sur le Parlement réglemente le contenu du rapport de gestion: «Dans son rapport de gestion, le Conseil fédéral présente les points forts de son activité pour l'année sous revue. Il rend compte du degré de réalisation des principaux objectifs qui avaient été prévus pour l'année, de la mise en œuvre du programme de la législature et du programme législatif, et de *l'état des indicateurs pertinents pour l'appréciation globale de la situation et l'évaluation du degré de réalisation des objectifs.* Il justifie les écarts éventuellement survenus entre-temps ainsi que les projets qu'il n'avait pas prévus.»

L'article 146, alinéa 3, énonce en ces termes les exigences auxquelles doit satisfaire le message sur le programme de la législature: «Dans le message […], *les objectifs sont accompagnés d'indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs. Le message*

contient également une analyse de la situation reposant sur les indicateurs. De plus, le message présente un aperçu de tous les projets d'acte que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).»

La Chancellerie fédérale entendait créer par cette révision un système d'indicateurs unique et durable, à même de fournir les informations requises pour établir le rapport de gestion, pour évaluer le degré de réalisation des objectifs et pour analyser la situation dans le message sur le programme de la législature. La Chancellerie fédérale a confié la révision du système d'indicateurs à l'Office fédéral de la statistique, qui possède les connaissances nécessaires sur les systèmes d'indicateurs multithématiques. Cette révision a pu profiter notamment des expériences faites en matière de monitorage du développement durable (MONET ➔ chapitre 1.4). Le projet de «Révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement» a débuté en avril 2010 et s'est achevé en novembre 2012; il était soumis dès le départ à un calendrier serré.

1.2 Buts et principes

Le projet de «Révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement» avait pour but de mettre sur pied un système de monitorage pour le programme de la législature. Le système d'indicateurs doit permettre d'observer et d'évaluer le degré de réalisation des objectifs fixés par le Conseil fédéral dans le programme de la législature[1]. Il doit aussi fournir les informations statistiques nécessaires à l'analyse de la situation et à l'établissement des rapports de gestion.

Il a été possible de se référer à d'abondantes références bibliographiques pour la définition des notions de monitorage et d'indicateur. Il convient de mentionner en particulier une étude du Centre d'évaluation des choix technologiques TA-SWISS (Feller-Länzlinger et al., 2010), qui définit des règles et des processus à suivre dans l'utilisation des indicateurs.

Un système de monitorage sert à recueillir, analyser et présenter des informations de manière à pouvoir observer, en permanence et à long terme, les mutations en cours, leur ampleur et leur orientation (Kissling-Näf/Knoepfel 1997, p. 147). Un tel système est composé de plusieurs indicateurs qui renseignent sur les objectifs atteints et signalent les points sur lesquels il y a lieu d'intervenir (Wachter 2010, p. 193). Un indicateur est une variable décrivant l'état ou la dynamique d'un phénomène, d'un système ou d'un élément d'un système (Morosini et al., 2002). Il est toujours en rapport avec une norme, un état de référence ou un objectif (Feller-Länzlinger et al., 2010, p. XVI-XVII). C'est pourquoi il permet de tirer des conclusions allant plus loin que celles fondées sur les informations tirées directement de la variable (OECD 1993, p. 7). Pour le monitorage, l'indicateur doit «raconter une histoire» qui justifie son choix, atteste de sa pertinence pour une thématique donnée et fixe ses limites. Les indicateurs sont donc essentiellement des instruments de communication: en tant que représentants de toute une thématique, ils permettent un rapide tour d'horizon de la question et une information simplifiée sur les mutations observées. Une sélection de quelques indicateurs permet ainsi d'observer des objectifs complexes, comme le sont ceux du programme de législature.

Un système de monitorage ne se prête toutefois ni à l'évaluation de programmes politiques spécifiques ni à leur contrôle, et il ne permet pas de tirer des conclusions quant à l'efficience de certaines mesures. Une des raisons est qu'un monitorage ne permet pas d'établir des liens de cause à effet entre les objectifs fixés et le degré de réalisation de ces objectifs (Kissling-Näf/Knoepfel 1997, p. 147). Les liens éventuels se basent sur des théories et des hypothèses ou peuvent résulter d'influences d'origine externe dont les agents ne sont pas contrôlables. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne un monitorage au niveau fédéral étant donné que le Conseil fédéral partage son pouvoir d'action, notamment avec les cantons et les communes. Par ailleurs, les indicateurs d'un monitorage se situent au niveau supérieur de l'*outcome*[2], qui ne permet pas de tirer de conclusions sur les questions de contrôle et de pilotage. Le caractère limité du monitorage tient en outre au fait que les objectifs législatifs du Conseil fédéral se rapportent parfois à des thématiques larges, dont une partie seulement peut être couverte par des indicateurs. Le choix d'un indicateur et son affectation à un objectif donné ne permet donc d'observer et d'informer que sur un seul aspect de l'objectif.

Dans la mise en place du système de monitorage, il importe de respecter les principes de la statistique publique, ce qui implique notamment la pertinence des informations, une base légale suffisante, la publication des données, la transparence quant aux méthodes et

[1] L'évaluation des objectifs n'est pas du ressort de la statistique publique. Dans le rapport de gestion du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale procède à une évaluation politique des objectifs.

[2] Le niveau de l'*outcome* décrit les effets de l'action de l'Etat, soit les changements qu'il s'efforce de mettre en œuvre dans un contexte socio-économique donné (Rieder 2003, p. 7).

procédures pratiquées, l'indépendance des organes spécialisés face aux instances politiques ainsi que l'impartialité (OFS/CORSTAT 2012, p. 5–6).

Les principes définis ci-après se réfèrent aux expériences réalisées avec le système des instruments de conduite, la solution transitoire appliquée pour la législature 2007–2011 et le monitorage du développement durable (ChF 2009, p. 7).

1.2.1 Stabilité

Le but est d'aménager le système de monitorage de manière à pouvoir l'utiliser pour plusieurs législatures et à ne pas devoir le refaire à neuf tous les quatre ans. Il importe de pouvoir continuer de le développer pendant plusieurs années et de le tenir à jour dans le cadre du réseau de contacts qui s'est constitué. Avec le temps, les processus, principes et critères de la révision pourront être considérés comme connus au sein de l'administration fédérale. La continuité permettra ainsi une meilleure efficacité, notamment en ce qui concerne le choix des indicateurs et la production des rapports de gestion et des analyses de situation par la Chancellerie fédérale.

En ce qui concerne le système d'indicateurs, la stabilité est assurée par le fait que les indicateurs sont étroitement liés à la structure du catalogue des tâches du plan financier (➔chapitre 2.1). Le catalogue des tâches, qui a vu le jour dans le sillage du programme d'abandon de tâches de l'administration fédérale, énumère les tâches de la Confédération, qui sont toutes légitimées par une base légale précise. Il n'est généralement pas possible d'apporter des changements importants au catalogue des tâches sans passer par une modification des bases légales.

1.2.2 Participation

Un élément essentiel de la révision est la participation de toutes les unités administratives concernées[3]. Le but de cette étroite liaison entre les unités participantes est de faire connaître le projet, ses principes et ses méthodes, et d'en favoriser une large acceptation. Le caractère multithématique du système d'indicateurs rend en outre indispensable l'intégration du savoir spécifique propre à chacune des unités administratives.

Le principe de la participation exige que toutes les unités administratives participantes soient consultées pour les décisions importantes touchant leur domaine de compétence et qu'elles aient droit à une décision fondée sur le consensus. Lors des séances périodiques et dans le cadre des procédures de consultation, toutes les unités doivent avoir la possibilité d'intervenir dans le processus en prenant position et en faisant valoir leur point de vue. Un groupe d'accompagnement comprenant 23 unités administratives a été constitué pour la mise en œuvre du principe de la participation.

1.2.3 Transparence

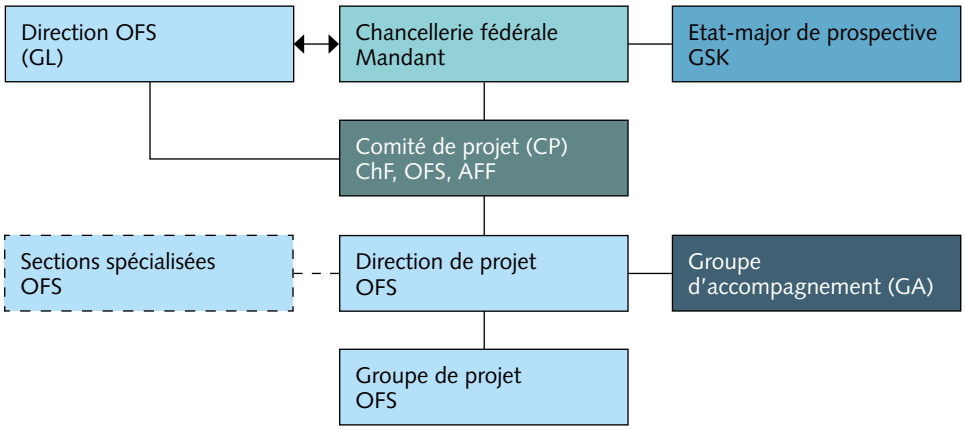
Toutes les procédures et options doivent être préalablement notifiées à l'ensemble des unités administratives participantes, puis mises au point avec leur accord. Les compétences et le rôle des unités concernées doivent être définis et notifiés à chaque étape: qui a droit à une décision par consensus? Qui a son mot à dire, et à quelle étape? Qui est «simplement» informé? En outre, toutes les étapes du travail doivent être documentées et justifiées. Procéder de façon transparente implique également une information régulière de toutes les unités administratives sur l'état d'avancement du projet ainsi que la possibilité pour elles d'exprimer leur avis.

1.3 Acteurs

La responsabilité de la révision incombait à la Chancellerie fédérale, laquelle a décidé de confier la mise en œuvre du projet à l'OFS. La tâche de l'OFS a consisté à garantir le respect des critères de la statistique publique et à mettre à profit ses connaissances méthodologiques en matière de construction de systèmes d'indicateurs multithématiques. L'OFS a été chargé de définir un référentiel et d'élaborer la structure du système. Il a également eu pour mission de définir les processus de sélection des indicateurs et de construire le système. Il a dû en outre préparer plusieurs propositions concernant la présentation des indicateurs sur internet et publier les indicateurs sur son portail statistique. Les organes présentés à la figure G1 ont été constitués en vue de la mise en œuvre de ce mandat.

[3] Sont dénommés ci-après «unités administratives» les offices fédéraux, les secrétariats généraux, les bureaux fédéraux, etc.

Organisation du projet **G 1**



© Office fédéral de la statistique (OFS)

L'OFS a assuré la conduite opérationnelle et la mise en œuvre du projet en les confiant à un directeur de projet et à un groupe de projet. Ceux-ci était placés sous la surveillance d'un comité de projet (CP) comprenant un/e représentant/e de chacun des organes suivants: Chancellerie fédérale, Office fédéral de la statistique et Administration fédérale des finances (AFF). Le comité de projet prenait les décisions stratégiques et contrôlait le travail du groupe de projet.

Les directions de la Chancellerie fédérale et de l'OFS ont été régulièrement informées de l'avancement du projet et ont approuvé certaines étapes du projet qui relevaient spécifiquement de leurs compétences respectives.

Un groupe d'accompagnement a également été constitué. Il était composé de représentants des unités administratives responsables selon l'annexe 4 du plan financier (catalogue des tâches). Le groupe d'accompagnement a apporté ses connaissances techniques pour la mise en place du cadre de référence, a participé au choix des indicateurs et a assuré la liaison avec les offices et départements concernés.

L'Etat-major de prospective de l'administration fédérale (PST), composé d'un à deux représentants de chacun des sept départements, est placé sous la direction de la Chancellerie fédérale. Il a pour mission d'interroger, dans une perspective critique mais constructive, la politique de la Confédération face aux défis de l'avenir[4]. Il procède tous les quatre ans à une analyse de la situation et du contexte international de la Suisse afin de désigner les questions stratégiques qui serviront au Conseil fédéral de base de discussion au moment où il s'agira de définir les objectifs et priorités stratégiques du programme de la législature. Le rapport sur les défis futurs de la politique fédérale («Perspectives 2025») a été utilisé pour la construction du système. L'Etat-major de prospective a accompagné le projet sur les plans technique et stratégique.

La Conférence des secrétaires généraux (GSK) est l'organe suprême de coordination de l'administration fédérale. Dirigée par la Chancelière de la Confédération, elle comprend les secrétaires généraux et générales des sept départements ainsi que les deux vice-chanceliers[5]. La Conférence des secrétaires généraux a été tenue régulièrement informée de l'état d'avancement du projet.

[4] Etat-major de prospective de l'administration fédérale, voir page web: *www.bk.admin.ch/org/udpg/01297/index.html?lang=fr*

[5] Conférence des secrétaires généraux, voir page web: *www.bk.admin.ch/org/udpg/01296/index.html?lang=fr*

1.4 Systèmes d'indicateurs comparables pour un monitorage des programmes législatifs

Au niveau fédéral, il existe d'innombrables systèmes d'indicateurs sur de nombreux thèmes. Il s'agit essentiellement de systèmes monothématiques, concernant par ex. la biodiversité, l'environnement ou l'éducation. Le monitorage du développement durable a joué un rôle particulier pour le présent projet. Ce système, né d'une collaboration entre l'OFS, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE), comprend 75 indicateurs ayant trait aux thématiques suivantes: responsabilité écologique, capacité économique et solidarité sociale[6]. Il a été déterminant dans le cadre de la révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement, car il était alors l'un des rares systèmes multithématiques de monitorage existant en Suisse. De plus, il a servi de référence pour les contenus et les processus de la révision. On a pu, en l'occurrence, se référer au savoir-faire technique acquis dans le domaine des indicateurs et du monitorage, mais également aux expériences faites en matière de processus participatifs et en matière de présentation et de communication des systèmes d'indicateurs. Sans ces connaissances et cette expérience, il n'aurait pas été possible de respecter l'agenda relativement serré de la révision.

Tout comme au niveau national, il existe aux niveaux cantonal et communal essentiellement des systèmes d'indicateurs monothématiques et des systèmes d'indicateurs de développement durable[7]. Une exception à cet égard est le système de monitorage du programme de législature du canton de Bâle-Ville[8], dans lequel 64 indicateurs signalent au gouvernement s'il est en voie ou non d'atteindre ses objectifs. Ces indicateurs sont utilisés pour la production de rapports qualitatifs (rapport annuel, analyse de la situation) de ce canton.

Un coup d'œil sur ce qui se passe au-delà de nos frontières montre qu'il existe peu de systèmes d'indicateurs permettant un monitorage des objectifs de législature. Un exemple à cet égard est celui de l'Ecosse, qui a défini 45 «national indicators»[9]. Ces indicateurs permettent d'observer au niveau de l'outcome les progrès qui ont été réalisés dans le sens de l'objectif fixé, celui d'une Ecosse performante et prospère.

L'Union européenne a adopté la stratégie «Europe 2020», qui promeut une économie intelligente, durable et inclusive[10]. Les objectifs essentiels sont des objectifs quantifiables ayant trait aux questions suivantes: emploi, recherche et innovation, climat et énergie, éducation et pauvreté. Pour l'ensemble de l'UE sont ainsi définies certaines valeurs que devraient atteindre tous les Etats membres. À l'heure actuelle, huit indicateurs principaux servent à mesurer les progrès réalisés par les Etats membres. Les indicateurs principaux sont utilisés dans le rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020 que la Commission présente annuellement au Conseil européen.

À l'étranger, on trouve au niveau régional de nombreux systèmes d'indicateurs servant à mesurer les progrès réalisés par les gouvernements locaux. L'énumération ci-après ne prétend pas à l'exhaustivité. En France, dans le Pays de la Loire, l'«Observatoire régional économique et social (ORES)» a pour tâche essentielle l'observation des activités économiques et sociales de la région à l'intention du Conseil (parlement) régional[11]. Aux Etats-Unis, l'Etat de Virginie utilise un système d'indicateurs («*Virginia performs*») portant sur sept thématiques, qui rend compte de la situation de l'Etat et des progrès réalisés[12]. Aux Etats-Unis et en Amérique du Sud, de nombreuses villes sont dotées de systèmes d'indicateurs sur divers aspects de la qualité de vie, dont certains sont coordonnés avec des programmes nationaux[13]. Ces systèmes d'indicateurs permettent d'observer le travail des administrations et parlements municipaux et sont censés contribuer à améliorer durablement la qualité de vie dans les villes. Les projets sont souvent réalisés, sur le plan local, par des universités, des fondations et des organisations de la société civile.

6 Office fédéral de la statistique, monitorage du développement durable, voir page web: *www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/01.html*

7 Par ex. le «Cercle Indicateurs», s'agissant des indicateurs de développement durable pour les cantons et les villes de Suisse, voir page web: *www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/04/01.html*

8 Office de statistique de Bâle-Ville, voir page web: *www.statistik-bs.ch/publikationen/kennzahlen/legislaturplan*

9 The Scottish Government, Scotland performs, voir page web: *www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms/indicators*

10 Commission européenne, «Europe 2020», voir page web: *http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm*

11 Observatoire régional, Pays de Loire, voir page web: *http://ores.pays-delaloire.fr/*

12 Virginia performs, voir page web: *http://vaperforms.virginia.gov/index.php*

13 National Neighborhood Indicators Projects NNIP aux Etats-Unis, voir page web: *www.neighborhoodindicators.org/*
Brésil, voir page web: *www.riocomovamos.org.br/portal/default.asp*
Colombie, voir page web: *http://reddeciudadescomovamos.org/index.php*

1.5 Déroulement du projet

Le projet s'est déroulé en trois étapes principales, qui correspondent aussi à la structure du présent rapport. La première étape a été celle de la conception du système d'indicateurs. Elle a consisté à élaborer un référentiel ainsi qu'à définir des thèmes transversaux et une typologie. La typologie a été établie par le groupe de projet sur la base d'un mandat confié au professeur Peter Knoepfel de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP). La réunion des différents éléments a finalement permis de mettre en place la structure du système.

La deuxième étape a été celle du choix des indicateurs constitutifs du système. À cet effet, des critères auxquels tous les indicateurs doivent répondre ont été préalablement définis. Des règles du jeu ont été fixées pour pouvoir procéder à la sélection avec le concours de toutes les unités administratives concernées et de la manière la plus transparente possible. Un test pratique a été ensuite effectué afin de mettre au jour les lacunes du système et de pouvoir procéder à des adaptations pour y remédier. Dans la foulée des travaux d'élaboration du programme de la législature, la Chancellerie fédérale et les départements fédéraux ont proposé au Conseil fédéral, parmi les indicateurs provenant de l'ensemble du système révisé, ceux destinés au suivi des objectifs de la législature[14]. L'OFS a participé à ce processus de nature politique uniquement dans son rôle d'expert en matière d'indicateurs et du système d'indicateurs révisé lui-même.

La troisième étape a été celle de la publication des indicateurs. Seuls les 37 indicateurs choisis pour le programme de la législature[15] ont été publiés sur internet, sur le Portail statistique, sous la forme d'un modèle standard d'indicateurs. La procédure de consultation relative aux graphiques et aux textes des indicateurs a suivi un ensemble de règles du jeu préalablement définies. Les unités administratives responsables ont été consultées sur les textes et les graphiques jusqu'à ce qu'un consensus s'établisse entre toutes les parties concernées.

[14] Lors des délibérations parlementaires, une septième ligne directrice concernant l'égalité a été ajoutée. En outre a été transmise la motion du Conseil national (Commission 12.008-N) «Introduire des indicateurs d'égalité dans le programme de la législature». Les processus de sélection des indicateurs d'égalité ont été les mêmes que ceux décrits dans le présent rapport.

[15] En ajoutant les indicateurs concernant la ligne directrice 7 sur l'égalité, les indicateurs pour la législature sont au nombre de 44.

2 Conception du système

La phase de conception du système d'indicateurs a consisté à définir un référentiel, à actualiser les données relatives aux bases légales, à déterminer les critères de sélection des indicateurs et à élaborer les règles du jeu ainsi qu'une typologie. Les pages qui suivent présentent une description commentée de chacune des étapes. Les connaissances et l'expérience acquises dans le cadre du monitorage du développement durable se sont avérées particulièrement utiles lors de la conception du système.

2.1 Référentiel

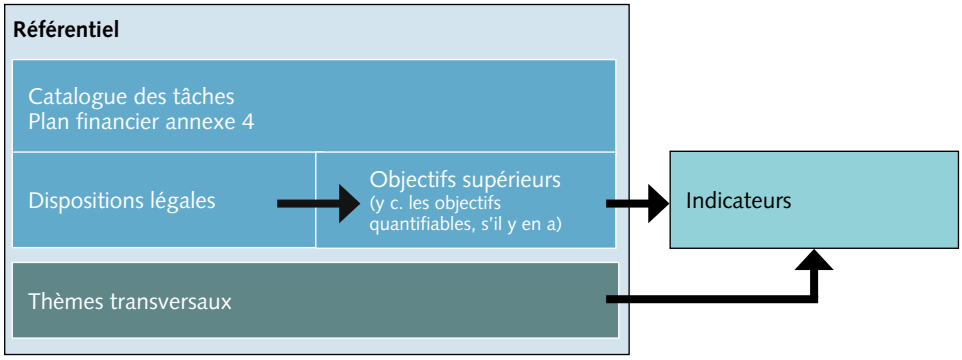
Le référentiel est basé sur le catalogue des tâches de la Confédération (Eyer 2008, p. 52). Elaboré dans le cadre du programme d'abandon de tâches 2004/2005, ce catalogue inventorie toutes les tâches de la Confédération définies comme telles. Le catalogue des tâches détermine la structure du plan financier depuis 2006 (publication du plan financier 2008–2010). Il est publié en annexe 4 de ce dernier et contient 44 tâches réparties entre 13 groupes de tâches. Chaque tâche est décrite, de même que ses bases légales, les objectifs supérieurs auxquels elle se rapporte et les unités administratives auxquelles elle incombe. Les renvois aux bases légales légitiment les objectifs supérieurs du catalogue des tâches et donc le référentiel. Les objectifs supérieurs sont formulés à divers niveaux d'abstraction. On y compte des objectifs plus ou moins opérationnels (par ex. l'achèvement du réseau des routes nationales) ou abstraits (par ex. le maintien de la paix) fixés à court, moyen ou long terme. Les objectifs ne sont que partiellement quantifiables (c'est-à-dire mesurables en fonction d'une valeur cible et d'un délai).

Le catalogue des tâches a été utilisé en tant que référentiel, car les objectifs de la législature du Conseil fédéral 2011–2015 n'étaient pas encore connus au début du projet. On a supposé que les objectifs supérieurs présenteraient une certaine analogie avec les objectifs de la législature. En outre, comme ils reposent sur des bases légales, les objectifs supérieurs sont en principe stables.

Deux des 44 tâches n'ont pas été retenues dans le référentiel; il s'agit des tâches «Tribunaux» et «Parts aux recettes de la Confédération». En raison de la séparation des pouvoirs, la tâche consistant à définir les objectifs de la justice et à les observer par monitorage n'incombe pas au Conseil fédéral. Quant aux recettes de la Confédération, il n'est pas possible de définir des objectifs en tant que tels. Le thème du régime fiscal a été classé dans la tâche «1.1 Conditions institutionnelles et financières». Une liste de toutes les tâches comprises dans le référentiel et des groupes auxquels elles appartiennent se trouve en annexe (➔chapitre 6.1).

La figure G2 montre la composition du référentiel à partir des éléments du catalogue des tâches. Les tâches et les groupes de tâches déterminent la structure de base du système. À chaque tâche se rapportent plusieurs objectifs supérieurs, qui constituent la structure fine du système. Toutes les unités administratives concernées ont été priées de mettre à jour les objectifs supérieurs et les données relatives aux bases légales avant de procéder à la sélection des indicateurs. La structure du catalogue des tâches a pour avantage de préciser l'unité administrative responsable de chaque tâche de la Confédération; elle a ainsi joué un rôle déterminant dans la composition du groupe d'accompagnement.

Composition du référentiel **G 2**



© Office fédéral de la statistique (OFS)

2.2 Thèmes transversaux

Le référentiel comprend tous les domaines d'activité de la Confédération. Certains thèmes qui ne sont pas explicitement mentionnés dans le catalogue des tâches figurent cependant régulièrement dans les programmes de législature en tant qu'objectifs de la Confédération. Ces thèmes dits transversaux correspondent à des principes de base de la société et concernent plusieurs domaines d'activité. Il s'agit, en l'occurrence, de principes du même ordre que ceux énoncés dans l'article 2 de la Constitution fédérale: assurer l'indépendance et la sécurité du pays, favoriser la prospérité commune, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays, veiller à garantir l'égalité des chances et s'engager en faveur de la conservation durable des ressources naturelles (Constitution fédérale, article 2). Certains de ces principes sont explicitement mentionnés dans les objectifs supérieurs, mais la majeure partie d'entre eux concernent plusieurs tâches à la fois. Par exemple, l'intégration se rapporte non seulement au domaine de la migration, mais également à ceux de la formation, de la culture ou de l'économie.

Quatre thèmes transversaux ont été définis pour le système d'indicateurs: égalité, intégration, cohésion nationale et sociale, disparités régionales. Le choix des thèmes s'est fondé sur une analyse des programmes de législature des années 1999–2003, 2003–2007, 2007–2011 et sur les principes de l'article 2 de la Constitution fédérale. L'analyse a montré que le thème de la cohésion nationale et sociale a été traité dans les trois programmes de législature, l'intégration l'a été dans les programmes 1999–2003 et 2007–2011, les disparités régionales dans celui de 1999–2003, et l'égalité dans celui de 2007–2011.

Comme les thèmes transversaux concernent plusieurs groupes de tâches, ils ne peuvent pas être intégrés directement à la structure du référentiel. Pour résoudre ce problème, on a eu recours aux groupes de tâches qui, de par leur thématique plus large, se prêtent mieux au classement (➔chapitre 3.1.4). Le tableau T1 montre à quels groupes de tâches du catalogue des tâches les thèmes transversaux peuvent être attribués.

Le tableau indique d'une part les aspects sous lesquels chaque thème transversal peut être considéré; il détermine d'autre part la place de chaque indicateur transversal à l'intérieur du système. Si un indicateur transversal est placé dans un certain groupe de tâches, cela ne signifie pas que les unités administratives responsables de ces tâches sont également responsables de l'indicateur en question. Une liste de tous les indicateurs relatifs aux thèmes transversaux se trouve en annexe (➔chapitre 6.3).

2.3 Typologie

L'organisation interne du système est garantie par une typologie d'indicateurs. L'objectif de la typologie est de fournir l'image la plus cohérente et la plus complète possible des phénomènes et processus sociétaux et socio-économiques qui sont en jeu, donc de minimiser le risque de partialité et d'arbitraire lié au système d'indicateurs. La typologie contribue à la systématique et à la transparence dans le choix des indicateurs.

La typologie proposée se fonde sur le modèle des ressources (modèle du stock de capital), basé sur un capital de quatre types qui peut s'accroître ou être utilisé. La typologie a été complétée par deux catégories qui permettent de prendre en compte des objectifs en matière d'efficience et de répartition.

T 1* Attribution des thèmes transversaux aux groupes de tâches, X = attribution possible

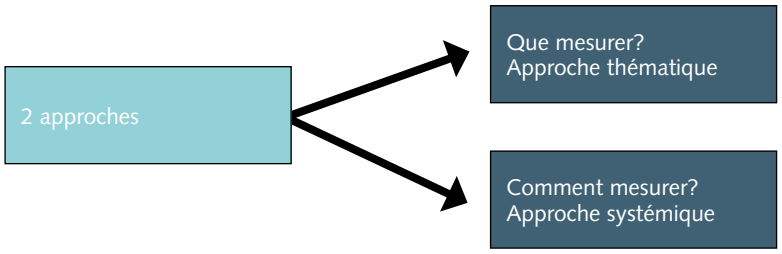
	Cohésion nationale et sociale	Intégration	Disparités régionales	Egalité
1. Conditions institutionnelles et financières				
2. Ordre et sécurité publique		X		
3. Relations avec l'étranger – coopération internationale				
4. Défense nationale				
5. Formation et recherche	X	X		X
6. Culture et loisirs	X	X		
7. Santé		X	X	
8. Prévoyance sociale	X	X	X	X
9. Trafic			X	
10. Protection de l'environnement et aménagement du territoire			X	
11. Agriculture et alimentation				
12. Economie	X	X		X
13. Finances et impôts			X	

2.3.1 Pourquoi une typologie?

A la différence d'une simple liste, un système d'indicateurs repose sur une structure clairement définie, conférée par deux approches; une approche thématique, constituée du référentiel (dans le cas présent tâches et objectifs supérieurs), qui définit le «que mesurer»; et une approche systémique apportée par la typologie d'indicateurs, qui définit le «comment mesurer» (figure G3). La combinaison de ces deux approches structure le système d'indicateurs sous la forme d'une matrice bidimensionnelle dont les lignes présentent les thèmes et les colonnes la typologie.

La typologie a donc pour fonction d'assurer la cohérence interne (ou horizontale) du système en standardisant les indicateurs, c'est-à-dire en définissant à l'avance la manière dont ils mesureront les objectifs du référentiel (représentés par les lignes de la matrice). L'usage d'une typologie permet ainsi de conférer un cadre à la procédure de sélection des indicateurs et, ce faisant, de limiter l'arbitraire lors du choix des indicateurs. Du fait du temps très limité imparti à la révision, il n'a pas été possible d'établir la typologie avant de procéder au choix des indicateurs. Les avantages de la typologie n'ont donc pas été pleinement exploités. Les indicateurs ont cependant été classés après coup dans la typologie afin d'illustrer la structure interne du système. La typologie est désormais disponible pour d'autres travaux en lien avec le système d'indicateurs.

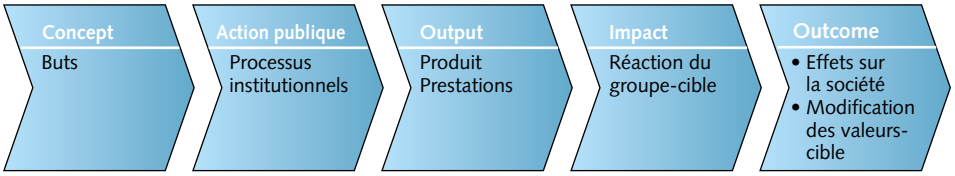
Structuration du système d'indicateurs **G 3**



Source: OFS, OFEFP, ARE 2003, p. 22

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Forme générale de la modélisation des politiques publiques **G 4**



Source: Balthasar 2000, p. 16

© Office fédéral de la statistique (OFS)

2.3.2 Approches possibles d'une typologie

La modélisation des politiques publiques

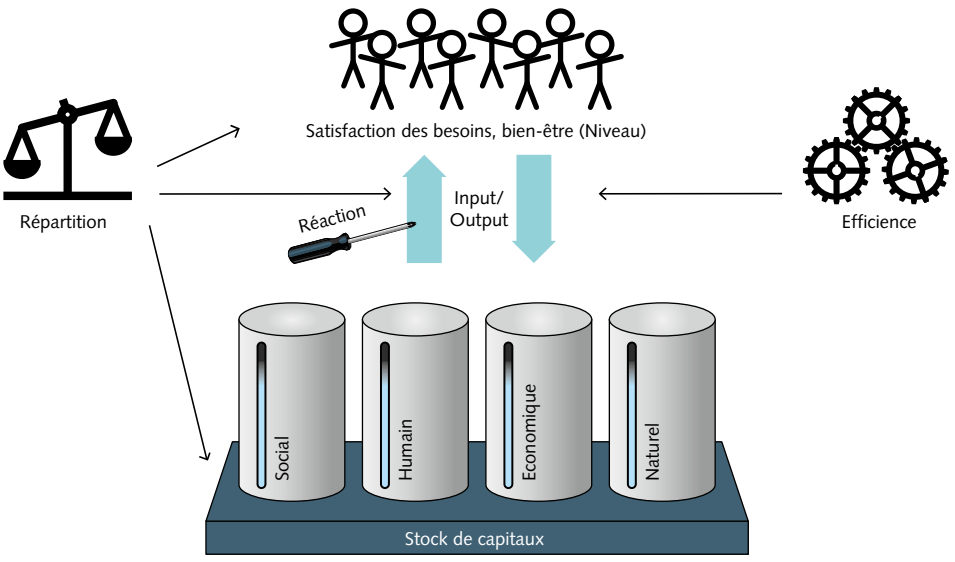
La modélisation des politiques publiques, communément appelée modèle d'impact ou *Wirkungsmodell* en allemand, a été développée dans le cadre de la nouvelle gestion publique (figure G4). Elle est largement utilisée pour l'évaluation des politiques publiques. Elle établit des liens de causalité entre les éléments du modèle (moyens investis, actions publiques entreprises, impacts et effets sur la société).

Cette modélisation ne répond pas aux besoins d'un système de monitoring. Elle ne serait pas aisée à appliquer systématiquement en raison de la difficulté à établir des liens de causalité entre les éléments du modèle et à les mesurer à un niveau supérieur à celui de l'évaluation de projets individuels. De plus, l'application systématique de cette modélisation dans un processus d'évaluation de toutes les tâches requerrait un nombre important d'indicateurs et engendrerait des coûts excessifs. Toutefois, étant donné qu'elle est largement utilisée et reconnue au sein de l'administration fédérale, elle ne peut être complètement ignorée.

Monitorage du développement durable (MONET)

La typologie est conçue sur un modèle de stock et de flux. Elle est fondée d'une part sur la définition du développement durable selon «Brundtland» dont elle prend en compte les éléments fondamentaux que sont la couverture des besoins (catégorie Niveau), la solidarité intergénérationnelle (conservation du capital, catégorie Capital) et intragénérationnelle (équité, catégorie Répartition) (figure G5). Elle repose d'autre part sur le découplage entre activités humaines et utilisation des ressources

Typologie d'indicateurs MONET **G 5**



Source: OFS 2012, p. 65

© Office fédéral de la statistique (OFS)

(catégorie Efficience), notion retenue implicitement dans la définition de l'objectif qualitatif «efficacité économique» de la politique fédérale en matière de développement durable. La typologie comprend également une catégorie intrant-extrant (catégorie Input-Output) qui décrit les investissements et les prélèvements dans les stocks de capitaux et une catégorie réaction qui prend en compte les réactions politiques ou sociétales (OFS 2012, p. 65–67).

Cette typologie a été développée dans le cadre très normatif du développement durable. Toutefois, certains de ses éléments tels que les stocks de capitaux, les investissements et prélèvements dans les stocks, la distribution des ressources (équité) ou encore l'efficience de l'allocation des ressources (découplage) ont un caractère plus universel et pourraient être repris pour d'autres problématiques. Ceci est particulièrement vrai pour l'efficience, qui correspond également, et peut-être avant tout, au souci premier de tout acteur économique. L'efficience est par ailleurs mentionnée explicitement dans plusieurs objectifs supérieurs du catalogue des tâches (p.ex. les tâches 1.1 Conditions institutionnelles et financières, 12.1 Ordre économique, 12.3 Energie).

Stocks de capitaux

Le modèle des stocks de capitaux s'appuie sur le concept des quatre capitaux développé par Paul Ekins (1992) et repris depuis par de nombreux chercheurs, notamment à la Banque mondiale. Ce modèle a été proposé par le professeur Knoepfel de l'IDHEAP dans le cadre du mandat attribué par l'OFS (Knoepfel 2011). Ce concept considère un développement comme un ensemble de métabolismes qui se nourrissent de flux (biens et/ou services) provenant des stocks des quatre capitaux manufacturé, naturel, humain et social. Ces flux, liés aux activités de production et de consommation humaines constituent des prélèvements ou des enrichissements (investissements). Ce concept s'inscrit également parfaitement dans les nombreux travaux et développements internationaux actuellement en cours, comme par exemple le rapport de J. Stiglitz, A. Sen et J.-P. Fitoussi sur la mesure des performances économiques et du progrès social (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2009), la note de discussion du Conseil fédéral sur l'économie verte[16] ou la «Stratégie de croissance verte» de l'OCDE[17].

[16] Communiqué de presse relatif à la note de discussion du Conseil fédéral, 2010, voir page web: *www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=35687*

[17] Travaux de l'OCDE sur la croissance verte, voir page web: *www.oecd.org/fr/croissanceverte/*

Ce modèle a le mérite d'apporter une définition précise des quatre capitaux sans pour autant qu'il soit nécessaire d'émettre des jugements quant à leur substitution ou à des seuils de prélèvements à ne pas dépasser. Il s'agit uniquement de standardiser la mesure (niveau du stock, flux entrant ou sortant du stock) et d'attribuer les indicateurs ainsi définis à l'un des quatre stocks afin de suivre son évolution.

Cette approche par la prise en compte des stocks de capitaux semble convenir à la mesure de nombreux objectifs supérieurs du référentiel, en particulier ceux qui sont clairement orientés «ressource», tels les objectifs des tâches liées aux ressources naturelles, à l'énergie ou encore à la formation. Elle permet également la prise en compte des flux (investissements et prélèvements dans les stocks) qui sont généralement plus faciles à mesurer que les stocks et surtout réagissent plus rapidement aux modifications des conditions (mesures politiques, conjoncture, crises, etc.). Ce modèle ne permet en revanche ni la prise en compte directe des thèmes transversaux ni celle de l'efficience de l'allocation des ressources.

2.3.3 Synthèse et proposition de typologie

La vue d'ensemble des avantages et désavantages des typologies présentées (tableau T2) démontre qu'aucune d'entre-elles ne répond aux exigences du projet de révision.

En conséquence, la solution réside dans une combinaison des approches possibles. La typologie finalement choisie retient le modèle des stocks de capitaux complétée par des catégories de distribution et d'efficience de l'allocation des ressources telles que définies par la typologie MONET, tout en suggérant d'établir des correspondances avec les catégories issues de la modélisation des politiques publiques. Il devrait ainsi être possible de mesurer de manière homogène la large palette des objectifs supérieurs tout en tenant compte de la nécessité d'intégrer les thèmes transversaux.

La typologie est présentée sous la forme d'un tableau qui peut être complété pour chaque tâche (tableau T3). Sachant que chaque tâche comprend au maximum trois indicateurs, il n'est pas possible, ni même censé, de remplir toutes les cases du tableau. Le choix des catégories dépend des objectifs supérieurs de la tâche en question.

Dans le but d'établir des correspondances avec le modèle d'impact, le tableau propose également une rubrique supplémentaire qui ne fait pas partie de la typologie. Cette rubrique a uniquement pour fonction de classer

les indicateurs retenus selon les catégories de la modélisation des politiques publiques afin d'en favoriser la lecture au sein de l'administration fédérale et de s'assurer que les indicateurs correspondent majoritairement à la catégorie «outcome» qui convient le mieux à un système de monitoring. Les caractéristiques des quatre types d'indicateurs sont décrites dans le tableau T4.

2.4 Structure du système

Le référentiel, les thèmes transversaux et la typologie constituent l'ensemble des éléments nécessaires à la structuration du système d'indicateurs. Le référentiel, avec ses tâches et ses objectifs supérieurs, fait office de grille thématique permettant de déterminer ce qui est mesuré. La grille est traversée par les thèmes transversaux,

T2* Synthèse des typologies

Modèles	Avantages	Désavantages
Modélisation des politiques publiques	• Modèle très répandu • Reconnu au sein de l'administration fédérale	• Pas adapté au monitoring • Difficulté d'établir des liens de causalité dans certains domaines • Requiert un grand nombre d'indicateurs
MONET	• Adapté au monitoring • Comprend plusieurs catégories (stocks de capitaux, distribution, efficience) • Compatible avec les développements actuels (p.ex. Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi et autres)	• Caractère normatif marqué développement durable
Modèle de stocks de capitaux	• Approche scientifique • Modèle éprouvé • Compatible avec les développements actuels (p.ex. Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi et autres)	• Ne tient pas compte de la distribution, ni de l'efficience

T3* Typologie

Types de capital	Types d'indicateurs					Catégories de la modélisation des politiques publiques
	Stocks	Flux		Efficience	Distribution	
		Prélèvements	Apports			
Economique						
Naturel						
Humain						
Social						

T4* Description des types d'indicateurs

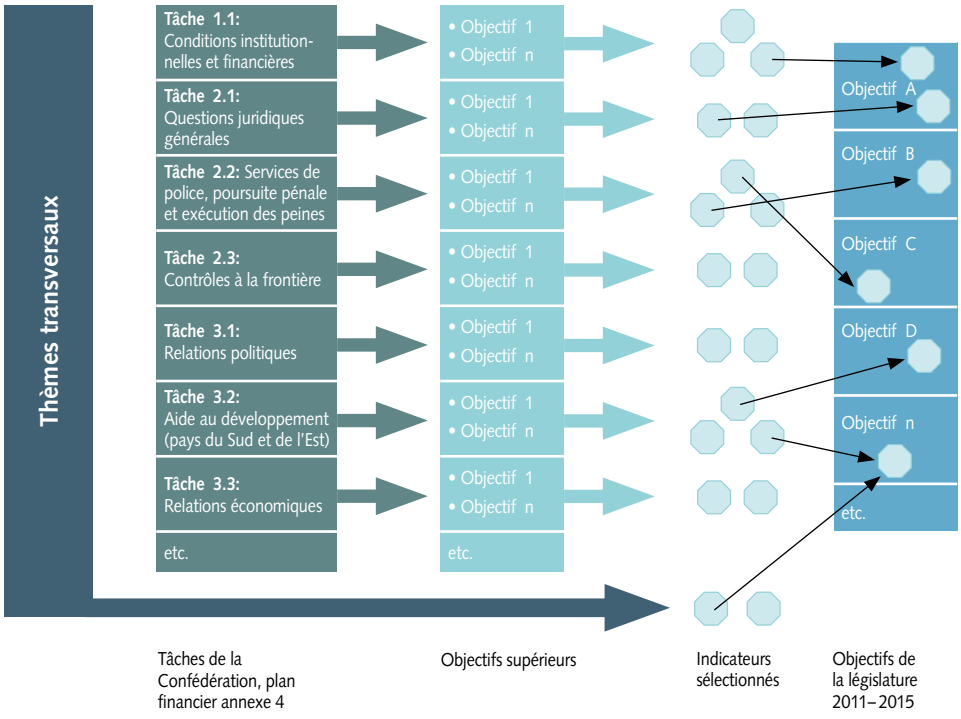
Types d'indicateurs	Description	Mesure
Stocks	Décrivent les réserves de capital et leur augmentation ou diminution (au moyen de séries chronologiques). Sont également assimilables à des stocks les engagements pris à l'égard des générations futures (dettes, sites contaminés, etc.)	Valeurs absolues ou valeurs relatives (par habitant par exemple). Pas de désagrégation par groupe de population ou par région
Flux	Prélèvements ou investissements (flux) conduisant à une dépréciation ou à une augmentation du stock	Valeurs absolues ou valeurs relatives (par rapport au PIB p.ex.)
Efficience	Mesure du résultat obtenu par rapport aux ressources utilisées (flux)	Valeurs relatives (par rapport au PIB, à une prestation, etc.) ou sous forme d'un pourcentage (par des ressources affectées à l'une ou l'autre solution)
Distribution	Mesure la répartition des stocks ou des flux selon des groupes de population ou des régions	Valeurs relatives (par rapport au genre, au revenu, à l'origine, au lieu de résidence, etc.)

qui complètent et élargissent la perspective sectorielle du référentiel. La typologie définit la *manière* dont chaque objectif sera mesuré. Elle fonctionne comme une lunette faisant ressortir les types d'indicateurs (stock, flux, efficience, répartition) en fonction du genre de capital (économique, naturel, humain, social). La figure G6 illustre la structure du système.

À l'origine, il était question de choisir un indicateur par tâche. Le système aurait alors compté 42 indicateurs. Mais cette manière de procéder posait quelques problèmes: d'une part, les tâches et les objectifs supérieurs sont formulés de manière différente les uns des autres et de telle sorte qu'ils englobent un large éventail thématique, d'où l'impossibilité de mesurer toutes les tâches au moyen d'un seul indicateur. Comparées les unes aux autres, les tâches ne revêtent pas toutes la même portée politique. Une tâche telle que l'assurance-vieillesse a un poids politique beaucoup plus important que celui de l'assurance militaire. D'autre part, une question de légitimité se posait également: qui décide, pour chaque tâche, de l'objectif à mesurer? Selon quels critères cet objectif est-il sélectionné?

Pour ces raisons, le nombre maximum d'indicateurs par tâche a été fixé à trois. Cependant, cette manière de procéder ne permettait pas davantage de couvrir tous les objectifs supérieurs formulés dans le système. Il a été laissé aux unités administratives responsables le soin de soupeser les objectifs supérieurs quant à leur pertinence au niveau politique. En outre, tous les objectifs supérieurs du système ne sont pas quantifiables ou mesurables au moyen de données quantitatives. La limitation à trois indicateurs par tâche devait permettre de produire un système d'indicateurs d'une envergure raisonnable tout en autorisant des observations pertinentes au sujet des objectifs.

Structure du système d'indicateurs **G 6**



© Office fédéral de la statistique (OFS)

3 Choix des indicateurs

Une fois la structure du système d'indicateurs établie, il a été possible de choisir les indicateurs. Dans un premier temps, 150 indicateurs ont été sélectionnés pour le système. La sélection s'est faite sur la base de critères et de règles préalablement définis. Puis, pour mettre en évidence d'éventuelles lacunes, le système a fait l'objet d'une analyse basée sur les précédents programmes de la législature et sur les défis à venir.

L'étape suivante a consisté en un processus politique. Le Conseil fédéral a choisi, parmi les indicateurs du système, ceux qui permettent au mieux d'observer les objectifs stratégiques formulés dans le message sur le programme de la législature (➝chapitre 3.2). Le système d'indicateurs a, par la suite, servi de «bibliothèque» de données statistiques à la Chancellerie fédérale, qui a pu en tirer les informations nécessaires pour produire le rapport de gestion du Conseil fédéral et le message sur le programme de la législature.

3.1 Choix des indicateurs pour le système d'indicateurs

Les indicateurs constituent le cœur du système; leur choix requiert donc le plus grand soin et le respect du principe de transparence. Pour garantir cette transparence, les exigences applicables aux indicateurs ont été fixées et communiquées à l'avance.

3.1.1 Critères de sélection

Les critères de sélection permettent d'assurer, autant que possible, que les indicateurs correspondent aux critères de la statistique publique et qu'ils soient mis à jour régulièrement. En principe, seuls les indicateurs permettant de mesurer un objectif supérieur peuvent s'inscrire dans le système. Les critères suivants ont été définis:

L'indicateur est directement lié au référentiel

- L'indicateur mesure complètement ou partiellement un des objectifs supérieurs de la Confédération consignés dans le référentiel.
- L'indicateur présente un lien pertinent avec les dispositions légales (objectifs et dispositifs politiques essentiels énoncés dans la Constitution et dans des lois, des ordonnances et/ou des documents stratégiques fondamentaux).
- L'indicateur joue un rôle important dans le contexte global de la Suisse.
- Préférence est donnée aux indicateurs qui permettent, en sus, des observations sur des thèmes transversaux.

L'indicateur satisfait aux exigences statistiques

- L'indicateur est basé sur des données représentatives de toute la Suisse.
- L'indicateur est basé sur des données répondant aux principes de la statistique publique (pertinence, transparence, indépendance des producteurs, impartialité).
- L'indicateur est scientifiquement fondé. Il réunit un large consensus quant à sa validité et à sa fiabilité.
- L'indicateur est quantifiable, c.-à-d. qu'il est basé sur des données quantitatives. Ceci n'exclut pas les données quantitatives fondées sur des appréciations subjectives.
- L'indicateur contient une certaine quantité minimale d'information (pas d'indicateurs de type binaire «oui/non»).

L'indicateur s'appuie sur des données déjà publiées et aisément accessibles

– Tous les indicateurs sont basés sur des ensembles de données existantes déjà publiées.
– L'indicateur est basé sur des données aisément disponibles et facilement accessibles.
– L'indicateur est basé sur des données relevées actuellement et qui continueront de l'être périodiquement dans le futur (annuellement de préférence) et de manière homogène.
– L'indicateur doit être, si possible, compatible avec les définitions internationales et permettre des comparaisons pertinentes sur le plan international.

L'indicateur est facile à communiquer

– L'indicateur est univoque, compréhensible, transparent et simple à interpréter.
– L'indicateur est représenté en une seule dimension (c.-à-d. une courbe par graphique).

Selon ce dernier critère de sélection, un indicateur n'est représenté, en principe, qu'en une seule dimension. Théoriquement, chaque indicateur peut être représenté en plusieurs dimensions; ainsi, par exemple, l'indicateur «niveau de formation» peut être analysé par sexe, par âge ou par région. La signification de l'indicateur varie selon la dimension examinée. Pour que le résultat soit univoque et facile à interpréter, il faudrait ne proposer qu'une seule dimension par indicateur; néanmoins, des exceptions sont possibles si elles sont justifiées.

3.1.2 Règles du jeu

Les compétences des acteurs pour chaque étape des travaux ont été définies et communiquées au préalable afin que la procédure de sélection des indicateurs se déroule de la façon la plus efficace et la plus transparente possible. Le tableau T5 offre une vue d'ensemble de la répartition des compétences en ce qui concerne le choix des indicateurs.

Le groupe de projet de l'OFS a défini les critères techniques, tels que le nombre d'indicateurs par tâche et les critères de sélection. Toutes les unités administratives, ainsi que la Chancellerie fédérale et les sections spécialisées de l'OFS, ont eu droit à une décision par consensus lors du choix des indicateurs relatifs aux tâches dont elles sont responsables. Les entités externes, c.-à-d. les unités administratives qui n'ont pas de responsabilité selon le catalogue des tâches, ont pu participer aux discussions. La structure définitive du système a été établie par consensus entre le groupe de projet et la Chancellerie fédérale. Le groupe d'accompagnement a pu participer à la discussion.

3.1.3 Procédure

Le choix des indicateurs est le fruit d'une étroite collaboration entre les représentantes et représentants des unités administratives membres du groupe d'accompagnement, le groupe de projet de l'OFS et la Chancellerie fédérale. Pour chaque tâche, l'office ou le secrétariat général responsable est intervenu à titre principal dans le processus de sélection. Les indicateurs des thèmes transversaux ont été choisis conjointement par le groupe de projet, les experts compétents de l'OFS et la Chancellerie fédérale.

T5* Compétences pour le choix des indicateurs

Tâches	Groupe de projet OFS	Groupe d'accompagnement	Chancellerie fédérale	Sections spécialisées de l'OFS	Externes**
Définition du nombre d'indicateurs	E	C	C	I	I
Définition des critères de sélection	E	C	C	I	I
Proposition d'indicateurs	E	E	P	C	E
Choix des indicateurs	Dc E	Dc* P	Dc	P	P
Construction définitive du système	Dc	P	Dc	I	I
Documentation	E	I	I	I	I

* unités administratives responsables
** entités intéressées non membres du groupe d'accompagnement
E *Exécution*
Dc *Décision consensuelle*: les parties prenantes débattent et négocient jusqu'à l'émergence d'un consensus.
Dm *Décision motivée:* la décision est prise après discussion et compte tenu des intérêts de chaque partie. Les décisions négatives sont dûment motivées.
P *Participation à la décision*: les parties prenantes ont droit à ce que, dans le cadre d'une discussion, leurs intérêts soient pesés et toute décision motivée. Les intérêts vitaux doivent être pris en considération dans la mesure du possible et pour autant que ce soit judicieux.
C *Consultation*: les parties prenantes ont la possibilité d'exposer leur opinion; les décisions ne doivent pas pour autant être motivées
I *Information*

Dans une première étape, le groupe d'accompagnement et le groupe de projet de l'OFS ont proposé plusieurs indicateurs pour chaque tâche. Pour certaines tâches, plus de trois indicateurs ont été proposés; pour d'autres, moins de trois, car il s'agissait de tâches plus difficiles à mesurer. Pour certaines tâches, aucun indicateur satisfaisant aux critères de sélection n'a pu être trouvé.

Dans une deuxième étape, le groupe de projet de l'OFS a vérifié que les propositions des unités administratives correspondent aux critères de sélection. Dans la plupart des cas, les propositions correspondaient aux critères de sélection. Les critères le plus souvent transgressés par ces propositions étaient ceux de la statistique publique; parmi les indicateurs proposés, certains n'avaient pas été publiés ou étaient encore en cours de développement. Des entretiens bilatéraux ont eu lieu avec chaque unité administrative, les propositions ont été discutées par les deux parties et un choix a été opéré. Outre les critères de sélection, qui devaient impérativement être respectés, des réflexions quant au niveau d'abstraction («altitude d'observation») ont également joué un rôle dans le choix des indicateurs. Les indicateurs devaient répondre à un certain niveau d'abstraction et se rapporter à un objectif supérieur pertinent à moyen et long terme. La portée politique des tâches a également été prise en considération. Moins de trois indicateurs ont été choisis pour certaines tâches ayant peu de poids au niveau politique, tandis que d'autres tâches, de plus grande portée, ont nécessité plus de trois indicateurs. Le nombre définitif des indicateurs par tâche a fait l'objet d'une décision conjointe avec l'unité administrative responsable.

Une première version du système d'indicateurs a été présentée en consultation aux sections spécialisées de l'OFS, au comité de projet et à l'Etat-major de prospective (PST). Les remarques formulées ont principalement été intégrées dans l'analyse des lacunes et ont servi au choix des indicateurs des thèmes transversaux. Les sections spécialisées de l'OFS ont eu la possibilité de se prononcer à trois reprises sur le système.

3.1.4 Analyse des lacunes

Une analyse de la première version du système d'indicateurs a mis en évidence la nécessité de compléter le système pour qu'il se prête au monitorage des objectifs de la législature. Malgré l'ajout d'indicateurs transversaux, le système suivait fondamentalement une logique sectorielle. En outre, il ne prenait pas en compte certains sujets importants, comme la politique familiale, la formation continue ou les relations avec l'UE, qui apparaissent pourtant régulièrement dans les programmes de législature.

Les lacunes ont été identifiées sur la base des indications du groupe d'accompagnement, des sections spécialisées de l'OFS et de l'Etat-major de prospective (PST). Par ailleurs, une analyse systématique a été effectuée sur mandat du PST dans le but d'établir des correspondances entre les objectifs et mesures des précédents programmes de législature (1999–2003, 2003–2007 et 2007–2011) et les objectifs supérieurs du référentiel (➔chapitre 2.2). Le rapport «Perspectives 2025» du PST a servi de base pour le travail d'analyse prospective (ChF 2011). Elaboré sur mandat du Conseil fédéral, ce rapport comporte une vue d'ensemble des questions les plus importantes pour l'avenir. Douze défis stratégiques y ont été formulés, auxquels la Suisse va devoir faire face au cours des dix à quinze prochaines années. Des correspondances ont également été établies entre ces défis et les objectifs supérieurs. En outre, les indicateurs sur la stratégie de croissance «Europe 2020»[18] ont été inclus dans l'analyse des lacunes afin d'accroître la comparabilité internationale des indicateurs du système. Enfin, l'analyse des lacunes a également tenu compte de l'article 2 de la Constitution fédérale.

L'analyse des lacunes fait la distinction entre les lacunes réelles, c'est-à-dire les thèmes qui sont absents de la grille des objectifs, et le défaut d'indicateur, lorsqu'un objectif supérieur correspondant existe bien dans le système des objectifs, mais qu'il est encore dépourvu d'indicateur. Après plusieurs séries de consultations du groupe d'accompagnement, des sections spécialisées de l'OFS et de l'Etat-major de prospective, il a été décidé, conjointement avec la Chancellerie fédérale, à quelles lacunes réelles et à quels défauts d'indicateur il fallait remédier.

Pour tous les indicateurs se rapportant à une «lacune réelle», il s'agissait de savoir quelle place leur donner dans le système, car ils ne pouvaient être associés à aucun des objectifs supérieurs. À l'instar des thèmes transversaux, les indicateurs se référant à des lacunes réelles ont été placés dans les groupes de tâches. De ce fait, la logique sectorielle du catalogue des tâches a pu se trouver rompue, mais sans aboutir toutefois à un système parallèle ou à un changement dans la structure du catalogue des tâches.

[18] Commission européenne, «Europe 2020», voir page web: *ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm*

3.1.5 Caractéristiques du système d'indicateurs constitué

Après l'intégration des indicateurs issus de l'analyse des lacunes, le système comptait 147 indicateurs. À partir de ce système, la Chancellerie fédérale peut désormais proposer tous les quatre ans les indicateurs permettant le mieux d'observer et de décrire les objectifs du programme de la législature. Les indicateurs proviennent, pour une large part, de systèmes d'indicateurs ou sont basés sur des données déjà publiées; 41 indicateurs sont également utilisés dans MONET, 46 faisaient partie de l'ancien système des instruments de conduite et 30 avaient déjà été choisis pour la solution ad hoc adoptée dans le programme de la législature 2007–2011, le même indicateur pouvant d'ailleurs se trouver dans plusieurs des systèmes et catégories susmentionnées[19]. Les données concernant 64 indicateurs sont relevées et publiées par l'OFS. Il y a au total 50 indicateurs qui ne figurent pas dans les systèmes d'indicateurs susmentionnés et qui ne sont pas publiés par l'OFS, notamment ceux que les unités administratives produisent elles-mêmes ou qui proviennent d'organisations internationales.

Une part de 76% des indicateurs – soit 112 indicateurs sur 147 – est constituée d'indicateurs mis à jour annuellement, ce qui est notamment important en vue de l'analyse de la situation dans le rapport de gestion, lequel sera rédigé chaque année sur la base des indicateurs. Quant au reste des indicateurs, il en est pour lesquels on ne dispose de nouvelles données que tous les cinq ans, voire tous les dix ou quinze ans (tableau T6).

T6* Rythme de mise à jour des indicateurs et des données

Fréquence de la mise à jour	Nombre d'indicateurs
Annuelle	112
2 ans	7
3 ans	1
4 ans	5
5 ans	17
6 ans	1
10 ans	2
12 ans	1
15 ans	1
Pas de données disponibles	0

55 indicateurs sont comparables sur le plan international[20]. La comparabilité internationale fait partie des critères de sélection, mais elle ne figure pas en tête de liste. Dans le meilleur des cas, les indicateurs devraient être établis au niveau outcome de la modélisation des politiques publiques habituellement utilisé pour un monitorage (➝ chapitre 2.3.2). Au total, 91 des 147 indicateurs correspondent au type outcome.

3.2 Choix des indicateurs pour le programme de la législature

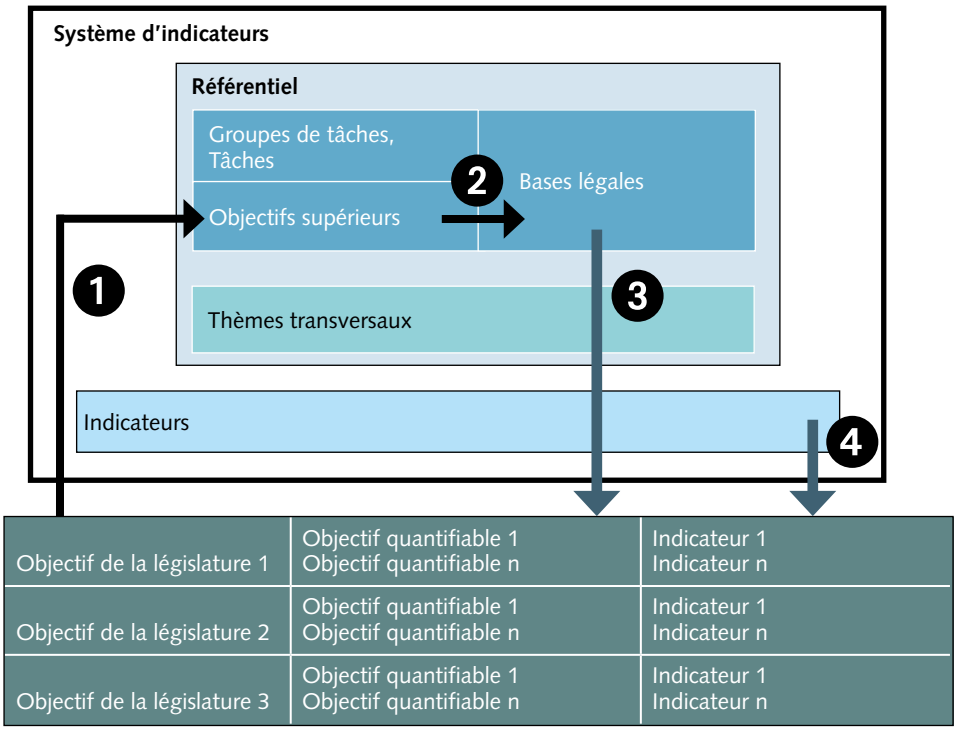
Dans le message sur le programme de la législature, le Conseil fédéral informe le Parlement sur les objectifs et les mesures qu'il a définis comme cadre d'orientation politique pour la législature à venir. Le programme de la législature 2011–2015 comporte six lignes directrices auxquelles sont liés 26 objectifs stratégiques (➝ notes de bas de page n° 14 et 15, page 13). Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale, en collaboration avec les départements, de doter, dans la mesure du possible, les objectifs stratégiques d'objectifs quantifiables et d'indicateurs correspondants. La Chancellerie fédérale disposait du système comptant 147 indicateurs pour procéder à cette sélection.

Le système d'indicateurs a également fourni, grâce au référentiel, les fondements nécessaires pour dégager les objectifs quantifiables. Ceux-ci indiquent toujours une valeur à atteindre ou, lorsque ce n'est pas possible, une évolution souhaitée. Les objectifs de la législature sont tout d'abord reliés, au moyen d'une analyse textuelle, aux objectifs supérieurs du référentiel (G7, étape ❶). Etant donné que, dans le système d'indicateurs, chaque objectif supérieur correspond à des bases légales, un lien direct peut être établi entre les objectifs du programme de la législature et ces bases légales (étape ❷). Celles-ci constituent la base pour la formulation des objectifs quantifiables (étape ❸). Aux objectifs supérieurs ne sont toutefois pas seulement rattachées des bases légales, mais également des indicateurs. Pour chaque objectif de la législature, on peut par conséquent identifier une série présélectionnée d'indicateurs qui peuvent entrer en ligne de compte pour l'observation des objectifs quantifiables de l'objectif de législature en question (étape ❹).

[19] Ce comptage n'est pas absolument rigoureux, car les définitions ne coïncident pas toutes à 100%.

[20] Il s'agit d'un recensement généreux, car les définitions n'ont pas toutes été examinées dans le détail.

Utilisation du système pour la formulation des objectifs quantifiables **G 7**



Objectif de la législature 1	Objectif quantifiable 1 Objectif quantifiable n	Indicateur 1 Indicateur n
Objectif de la législature 2	Objectif quantifiable 1 Objectif quantifiable n	Indicateur 1 Indicateur n
Objectif de la législature 3	Objectif quantifiable 1 Objectif quantifiable n	Indicateur 1 Indicateur n

© Office fédéral de la statistique (OFS)

La Chancellerie fédérale a proposé des objectifs quantifiables fondés sur les bases légales ainsi identifiées, puis elle a choisi, dans la sélection préalable, les indicateurs les mieux adaptés pour mesurer ces objectifs quantifiables. La formulation des objectifs quantifiables s'est en partie inspirée des indicateurs de la série préalablement sélectionnée. Puis la Chancellerie fédérale a transmis ses propositions aux secrétariats généraux compétents pour examen et modification éventuelle. Des entretiens bilatéraux ont eu lieu pour établir la version définitive, qui a ensuite été soumise à une consultation des offices, avec le message sur le programme de la législature, avant que le Conseil fédéral ne l'adopte.

C'est ainsi que 32 objectifs quantifiables ont été formulés en vue du programme de la législature 2011–2015. La formulation d'objectifs quantifiables à un tel niveau d'abstraction était une innovation et représente un changement de paradigme pour l'administration fédérale. Cela explique pourquoi les objectifs quantifiables du programme de la législature paraissent assez hétérogènes. Si l'exercice se répète pour la prochaine législature, on pourra se référer aux expériences réalisées afin de formuler les objectifs quantifiables de façon plus homogène.

La Chancellerie fédérale a proposé, d'entente avec les départements, en tout 37 indicateurs pour les objectifs quantifiables. Dans ce processus, de nouvelles lacunes ont été découvertes, raison pour laquelle le système d'indicateurs a été complété par de nouveaux indicateurs. L'indicateur «Efficience de l'utilisation du réseau ferroviaire» est un exemple de nouvel indicateur. Le thème n'apparaît pas explicitement dans les objectifs supérieurs du catalogue des tâches ni dans les programmes de législature précédents. Il aurait donc été impossible d'intégrer un tel indicateur durant la phase de construction du système. L'objectif stratégique correspondant du programme de la législature se réfère toutefois à la disponibilité de l'infrastructure de transport et l'objectif quantifiable à l'état de l'infrastructure des chemins de fer. C'est pourquoi un indicateur concernant ce sujet a été intégré ultérieurement au système. Certains indicateurs ont dû également y être intégrés parce que le Conseil fédéral a fixé les priorités de certaines thématiques du programme de la législature dans un ordre différent de celui défini dans les objectifs supérieurs du catalogue des tâches. En outre, il y avait dans le programme de la législature, des objectifs qui ne figuraient pas dans le catalogue des tâches de la Confédération, comme par exemple l'objectif concernant les raccordements internet.

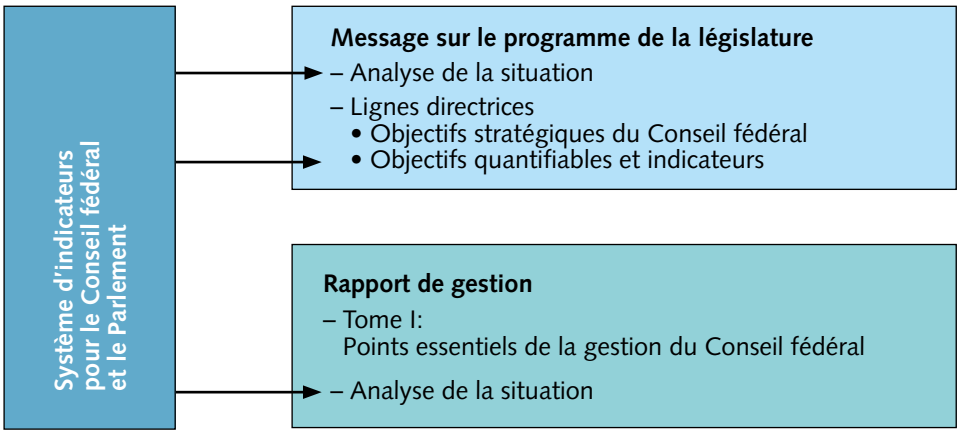
3.3 Utilisation du système d'indicateurs pour la production de rapports politiques

La Chancellerie fédérale dispose non seulement de la sélection des indicateurs de la législature, mais également du système d'indicateurs complet, sorte de «bibliothèque» de données statistiques, pour la rédaction de l'analyse de la situation dans le message sur le programme de la législature et dans les rapports de gestion du Conseil fédéral (figure G8). Ce système d'indicateurs a fourni les informations supplémentaires nécessaires pour présenter une vue d'ensemble de l'état de la Suisse dans les analyses de la situation. L'important volume de travail de la Chancellerie fédérale pour la recherche de nouvelles données s'en est trouvé considérablement réduit. En même temps, cette utilisation du système d'indicateurs a contribué à instaurer davantage de transparence et de continuité quant au choix et au type des indicateurs.

L'analyse de la situation du message sur le programme de la législature 2011–2015 a été rédigée sur la base du système d'indicateurs. Les 37 indicateurs choisis pour l'observation des objectifs de la législature ont été, à cette occasion, complétés par 32 indicateurs tirés du système global. Seuls sept indicateurs extérieurs au système ont dû être pris en considération pour l'analyse de la situation.

Dans le rapport de gestion, le Conseil fédéral rend compte de sa gestion au Parlement, l'informe sur les points essentiels de son activité et sur la réalisation des objectifs annuels. Les indicateurs permettent de dresser un bilan de l'année précédente quant au degré de réalisation des objectifs à atteindre.

Utilisation du système pour la rédaction des analyses de la situation **G 8**



© Office fédéral de la statistique (OFS)

4 Production et publication des indicateurs de la législature

Les critères de sélection stipulent que les indicateurs doivent être déjà publiés ou basés sur des données existantes, de manière à pouvoir être intégrés au système d'indicateurs. Ce qui toutefois ne signifie pas que les indicateurs ne doivent pas être produits. Tout indicateur ne prend sa signification qu'en liaison avec l'objectif de législature en fonction duquel il a été choisi. La production des indicateurs de la législature implique par conséquent que les données et les indicateurs sont mis en rapport avec les objectifs de la législature selon un schéma uniforme.

Le système d'indicateurs fournit les informations statistiques nécessaires à l'évaluation de la réalisation des objectifs quantifiables, à l'analyse de la situation dans le message sur le programme de la législature et à l'analyse de la situation dans le rapport de gestion. Ce lien direct entre un système d'indicateurs et la production de rapports politiques est plutôt une exception dans le domaine de la statistique publique. En ce qui concerne la diffusion des indicateurs, il importe de réfléchir à la manière dont l'indépendance de la statistique peut être garantie. Ainsi, dans les textes relatifs aux indicateurs, il faut pouvoir faire clairement la distinction entre, d'une part, les informations statistiques décrites de manière neutre et, d'autre part, les objectifs politiques ou les textes stratégiques.

La présentation des indicateurs et du système s'appuie sur un modèle qui permet de décrire l'indicateur en fonction d'éléments prédéfinis (signification, graphique, commentaire etc.). Des règles du jeu et des règles rédactionnelles ont été définies pour la publication des indicateurs sur le Portail de l'OFS, de manière à garantir le respect de certains critères, tels que la transparence et la participation. Les règles rédactionnelles déterminent quels éléments doivent contenir les textes des indicateurs et selon quels critères ils doivent être rédigés. Les règles du jeu fixent les procédures de consultation entre le groupe d'accompagnement, la Chancellerie fédérale, le groupe de projet de l'OFS et les sections spécialisées de l'OFS, ces dernières en tant que productrices de données.

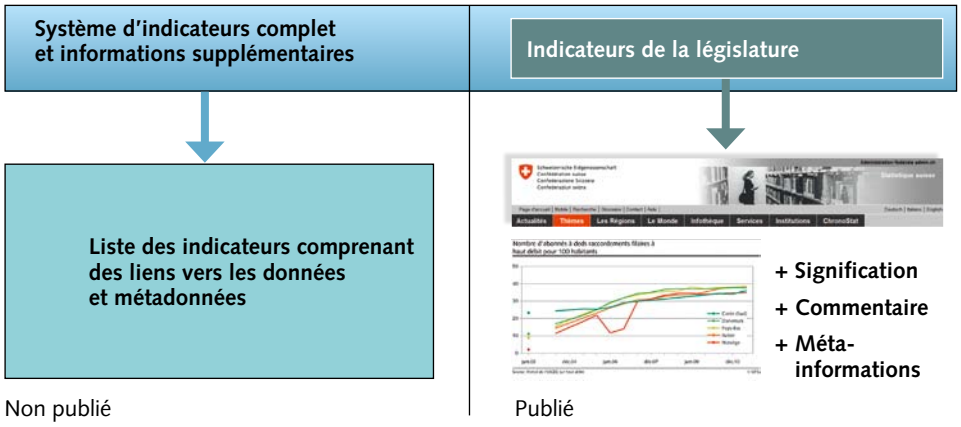
4.1 Possibilités de présentation et public-cible

Les expériences faites lors de la publication des instruments de conduite sur le Portail internet de l'OFS ont mis en évidence le travail que représentent l'entretien et la mise à jour régulière de plus de 100 indicateurs (ChF, 2009). Vu le temps imparti et les ressources à disposition, une publication de l'ensemble du système, qui comprend 150 indicateurs, n'apparaît donc pas judicieuse à long terme. C'est pourquoi il a été décidé de ne publier que les indicateurs qui ont été choisis pour le programme de la législature (indicateurs de la législature, figure G9). Comme les indicateurs doivent être mis à jour régulièrement et que les données deviennent rapidement obsolètes, il n'est pas apparu judicieux de prévoir une publication imprimée in extenso. Les indicateurs de la législature sont par conséquent uniquement publiés sur le Portail internet de l'OFS.

Les indicateurs du système complet qui n'ont pas été choisis pour le programme de la législature ne sont disponibles que sous la forme d'une liste de liens internet et ne sont pas publiés. Ces liens, qui mènent vers les données publiées, sont stockés dans une banque de données. Cette dernière contient également les métadonnées concernant le producteur de données, la définition et la fréquence des relevés de chaque indicateur.

Plusieurs variantes pour la publication des 37 indicateurs de la législature peuvent être envisagées, selon le public cible visé. L'OFS distingue trois catégories ou groupes d'utilisateurs: le grand public, les spécialistes et les chercheurs. Ces groupes se distinguent quant à leurs besoins en matière d'informations et à leurs exigences envers une publication. Le grand public est composé de personnes intéressées qui recherchent des informations pour se forger une opinion à des fins privées ou professionnelles. Les spécialistes sont des décideurs qui recherchent des données ou des indicateurs de manière à pouvoir prendre une décision. Les chercheurs sont des spécialistes et des experts qui utilisent quotidiennement les données

Conception de la publication du système d'indicateurs **G 9**



© Office fédéral de la statistique (OFS)

T7* Groupes d'utilisateurs les plus importants
(liste non exhaustive)

	Groupes d'utilisateurs les plus importants
Grand public	Public, Parlement et médias
Spécialistes	Administration
Chercheurs	Chancellerie fédérale, groupe d'accompagnement

dans le cadre de leur profession et qui les préparent et les mettent en forme eux-mêmes. Le tableau T7 indique, à titre d'exemples, les principaux groupes d'utilisateurs en rapport avec le projet.

Trois variantes de présentation des indicateurs ont été proposées à la Chancellerie fédérale et à la Conférence des secrétaires généraux. La première consistait en une simple liste des indicateurs avec des liens vers les sources de données, analogue à celle disponible pour l'ensemble du système d'indicateurs. Cette variante s'adressait exclusivement à la Chancellerie fédérale et ne convenait ni au grand public et ni aux spécialistes. La deuxième variante comportait des explications quant au choix de l'indicateur en question et à son affectation à l'objectif législatif correspondant. En outre, l'indicateur était représenté graphiquement et les sources de données référencées. Dans la troisième variante, l'évolution de l'indicateur était commentée de manière factuelle, c'est-à-dire sans formuler d'appréciations politiques. Les métadonnées relatives à l'indicateur étaient également présentées. Ces deux variantes correspondaient aux besoins et aux exigences aussi bien du grand public que des spécialistes.

La Conférence des secrétaires généraux a décidé, en juin 2011, que les indicateurs de la législature seraient publiés selon la troisième variante, la plus exhaustive.

La publication des 37 indicateurs de la législature est donc essentiellement destinée au grand public, c'est-à-dire à la population, au Parlement et aux médias. Les indicateurs de la législature sont également à disposition des spécialistes faisant partie de l'administration. Ils ne sont par contre pas suffisants pour répondre aux besoins de la Chancellerie fédérale. Celle-ci a donc accès à l'ensemble du système (➔chapitre 3.3). Un droit d'accès au système complet pour d'autres collaborateurs de l'administration fédérale serait également possible sur demande.

4.2 Présentation des indicateurs sur le Portail de l'OFS

La présentation des indicateurs sur le Portail de l'OFS s'inspire du modèle standard de l'OFS pour la publication d'indicateurs. Ce modèle standard prévoit de présenter les indicateurs au moyen des éléments suivants: signification, graphique, mention des sources et commentaire (G10). Le lien «Informations supplémentaires» en bas de page renvoie aux métadonnées détaillées (par exemple définition exacte, fréquence des relevés, rythme de l'enquête, etc.). Le modèle standard a fait ses preuves pour la présentation de plusieurs systèmes d'indicateurs sur le Portail de l'OFS. Il est clair et permet de présenter aisément et selon un schéma uniforme des indicateurs provenant de domaines divers.

Exemple de présentation d'un indicateur **G 10**

Monitoring du programme de la législature - Indicateurs
Objectif 1 - Taux d'endettement de la Confédération

Extrait de l'objectif 1: *L'ensemble des tâches de la Confédération doit faire l'objet de réformes structurelles, si l'on veut éviter que les générations futures n'héritent de dettes excessives et empêcher que l'augmentation de la quote-part de l'État et de la quote-part fiscale ne menace la croissance économique. Ces réformes doivent également contribuer à donner à la politique financière la marge de manœuvre nécessaire pour que les ressources soient prioritairement affectées aux domaines qui stimulent la prospérité.*

Extrait de l'objectif de la législature

Signification de l'indicateur: Le taux d'endettement permet d'évaluer la durabilité de la politique financière actuelle et montre quelle est la charge financière que les projets d'aujourd'hui reportent sur les générations futures. Les avis sur le maximum au-delà duquel le taux ne serait plus supportable divergent, ce qui fait qu'il incombe à la politique de fixer des marges de fluctuation. En 2003, la Suisse s'est donc dotée d'un frein à l'endettement, en vue de stabiliser la dette nominale brute (dette brute en francs) et de lier l'augmentation des dépenses à l'évolution des recettes. L'indicateur du taux d'endettement enregistre le niveau de la dette de la Confédération par rapport au produit intérieur brut, c'est-à-dire par rapport à la performance économique du pays.

Signification de l'indicateur

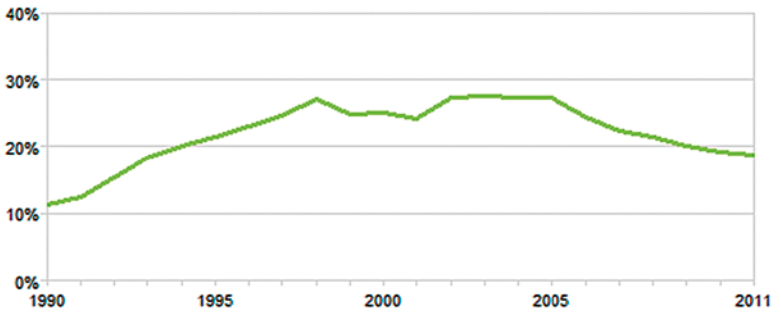
Objectif quantifiable: *Conformément au principe du frein à l'endettement – qui prévoit que, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne doit pas excéder celui des recettes – la dette nominale brute de la Confédération doit être stabilisée au moins au niveau atteint en 2010. Le taux d'endettement brut de la Confédération (en pourcent du PIB) doit ainsi continuer de reculer par rapport à celui de 2010 (19,3 %*).*

Objectif quantifiable

* Objectif modifié suite à une révision du PIB

⊟ **Evolution**

Taux d'endettement de la Confédération
Dette brute de la Confédération par rapport au produit intérieur brut



Source: Administration fédérale des finances © OFS

Graphique

Sources: AFF - Rapports sur l'état des finances

Indication des sources, données en format Excel

⊟ **Commentaire**

Le taux d'endettement brut de la Confédération a baissé, passant de 27,2 % en 2005 à 18,7 % en 2011. Il a suivi ainsi la diminution de la dette de la Confédération observée depuis le maximum de 2005. Par rapport à 2010, le taux d'endettement brut pour 2011 a diminué de 0,6 %. En chiffres absolus, la dette n'a que peu reculé en 2011, mais comme le PIB a augmenté, le taux a diminué.
La réduction de l'endettement constatée ces dernières années est portée au crédit de l'introduction du frein à l'endettement. Le taux d'endettement des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes, assurances sociales) a fléchi lui aussi. La plupart des cantons ont introduit des mécanismes budgétaires contraignants analogues au frein à l'endettement, ce qui a favorisé une baisse continue du taux d'endettement des cantons et des communes depuis 2003.

Commentaire: évolution de l'indicateur

Informations supplémentaires:

- Définitions/explications

Métadonnées détaillées

Etat: Octobre 2012 *© Office fédéral de la statistique (OFS)*

Chaque indicateur est accompagné d'un extrait de l'objectif de la législature, qui en précise le contexte général. Cet élément de nature politique est en italique afin de bien le distinguer des informations à caractère statistique. Le texte est repris intégralement du message sur le programme de la législature.

Le paragraphe intitulé «signification de l'indicateur» explique ce que l'indicateur exprime en référence à l'objectif stratégique. Pour certains indicateurs, on précise également ce que l'indicateur n'exprime pas et où se situent les limites de sa signification. La définition de l'indicateur est également présentée ici. Pour cette rubrique, on recourt essentiellement aux textes des unités administratives, accessibles par l'internet ou figurant dans des études et des rapports, ainsi qu'aux textes des indicateurs publiés par l'OFS.

L'objectif quantifiable est inséré entre la signification et le graphique; il est également repris sans changement du programme de la législature.

Le graphique présente l'évolution de l'indicateur sous la forme d'une série chronologique, pour autant que celle-ci existe et qu'elle soit homogène. En règle générale, une seule dimension (une courbe) est présentée. Le graphique est produit par l'OFS, selon les standards de l'OFS. Il doit contenir suffisamment de métadonnées pour pouvoir se passer d'explications supplémentaires. Il est fait mention des sources et un fichier Excel contenant les données de l'indicateur peut être téléchargé.

Un commentaire décrit de manière aussi factuelle et neutre que possible l'évolution de l'indicateur au cours des dernières années et son état actuel. Il propose des pistes d'explication quant à cette évolution et présente, lorsque c'est nécessaire, des données contextuelles permettant une analyse plus approfondie. Il se base dans la mesure du possible sur des textes déjà publiés sur le Portail de l'OFS.

Les métadonnées sont présentées sur une autre page, où l'on trouve la définition complète de l'indicateur, la définition des termes utilisés, le relevé, le rythme du relevé et, si nécessaire, le mode de calcul de l'indicateur. Il recourt dans la mesure du possible aux définitions figurant dans le glossaire de l'OFS[21]. Ces textes sont repris sans changement.

4.3 Règles rédactionnelles

Les règles rédactionnelles définissent la structure des textes concernant un indicateur et quel genre d'informations il peut contenir. Elles constituent un instrument essentiel pour assurer que les textes soient rédigés de façon uniforme et que leur contenu corresponde aux règles de la statistique publique.

Les textes doivent répondre aux critères suivants (OFS 2010, version exhaustive au chapitre 6.4):

- Respect des exigences de la statistique publique (pertinence de l'information, indépendance, responsabilité, rigueur scientifique, comparabilité, actualité et protection des données, accessibilité de l'information).
- Adaptation du style utilisé au public cible, être clair et compréhensible. Eviter les erreurs d'interprétation, être neutre et factuel.
- Eviter l'utilisation d'adjectifs qualificatifs ainsi que la formulation d'appréciations ou de jugements (par exemple: l'évolution spectaculaire de l'indicateur XY, …).
- Le texte ne doit en aucun cas être orienté politiquement.
- Simplification de la structure des phrases (par exemple veiller à éviter les phrases subordonnées) et densification de l'information.
- Les expressions techniques spécifiques sont à éviter dans la mesure du possible. Sinon, elles doivent être expliquées.
- Utilisation du guide de formulation non sexiste de la Chancellerie fédérale (voir page web: *version française, version allemande).*

[21] Banque de données de définitions sur le Portail internet de l'OFS, voir page web: *www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/definitionen.html*

4.4 Règles du jeu concernant la rédaction

La production des indicateurs obéit à des règles du jeu impératives, qui définissent la répartition des responsabilités entre les unités administratives participantes. Les indicateurs proviennent de domaines extrêmement divers. Le groupe de projet de l'OFS est donc tributaire des connaissances spécifiques du groupe d'accompagnement ainsi que des experts et spécialistes de l'OFS. Les règles du jeu définissent l'unité administrative qui doit être consultée, le moment où elle doit l'être et le droit de codécision dont elle dispose (tableau T8). Elles permettent de réduire les risques de confusion et de malentendu dans le déroulement d'un processus de consultation complexe.

La tâche du groupe de projet de l'OFS a consisté à rédiger les textes relatifs à la signification et au commentaire de chaque indicateur. Les unités administratives responsables du groupe d'accompagnement, la Chancellerie fédérale et les sections spécialisées compétentes de l'OFS ont été consultées avec un droit de codécision (consensus) au sujet de ces deux éléments. Les unités administratives pas directement responsables et les sections spécialisées de l'OFS non productrices des données ont été consultées lorsqu'elles avaient signalé leur intérêt. En ce qui concerne les indicateurs qui ne sont pas relevés par l'OFS, le groupe de projet, les sections spécialisées des unités administratives responsables et la Chancellerie fédérale ont pris les décisions par consensus. Les sections spécialisées de l'OFS et les unités non responsables ont pu s'exprimer lorsqu'elles avaient signalé leur intérêt. Le groupe de projet a produit tous les graphiques et rassemblé les métadonnées nécessaires. Les sections spécialisées des unités responsables et de l'OFS ont pu exprimer leur avis au sujet des graphiques. La Chancellerie fédérale a été entendue. La recherche des métadonnées a incombé au groupe de projet de l'OFS.

T8* Règles du jeu pour la rédaction des textes

Tâches	Groupe de projet OFS	Groupe d'accompagnement	Sections spécialisées OFS	Chancellerie fédérale	Externe**
Rédiger signification	Dc E	Dc* P	Dc* P	Dc	P
Rédiger commentaire	Dc E	Dc* P	Dc* P	Dc	P
Etablir graphique	E	P* C	P* C	C	C
Recueillir métadonnées	E	I	I	I	I
Choisir dimension	Dc E	Dc* P	C	Dc	P
Choisir dimension supplémentaire	Dc E	P	I	Dc	I

* unités administratives responsables, producteurs de données

** entités intéressées, qui ne sont pas membres du groupe d'accompagnement

E *Exécution*

Dc *Décision consensuelle*: les parties prenantes débattent et négocient jusqu'à l'émergence d'un consensus.

Dm *Décision motivée:* la décision est prise après discussion et compte tenu des intérêts de chaque partie. Les décisions négatives sont dûment motivées.

P *Participation à la décision*: les parties prenantes ont droit à ce que, dans le cadre d'une discussion, leurs intérêts soient pesés et toute décision motivée. Les intérêts vitaux doivent être pris en considération dans la mesure du possible et pour autant que ce soit judicieux.

C *Consultation*: les parties prenantes ont la possibilité d'exposer leur opinion; les décisions ne doivent pas pour autant être motivées

I *Information*

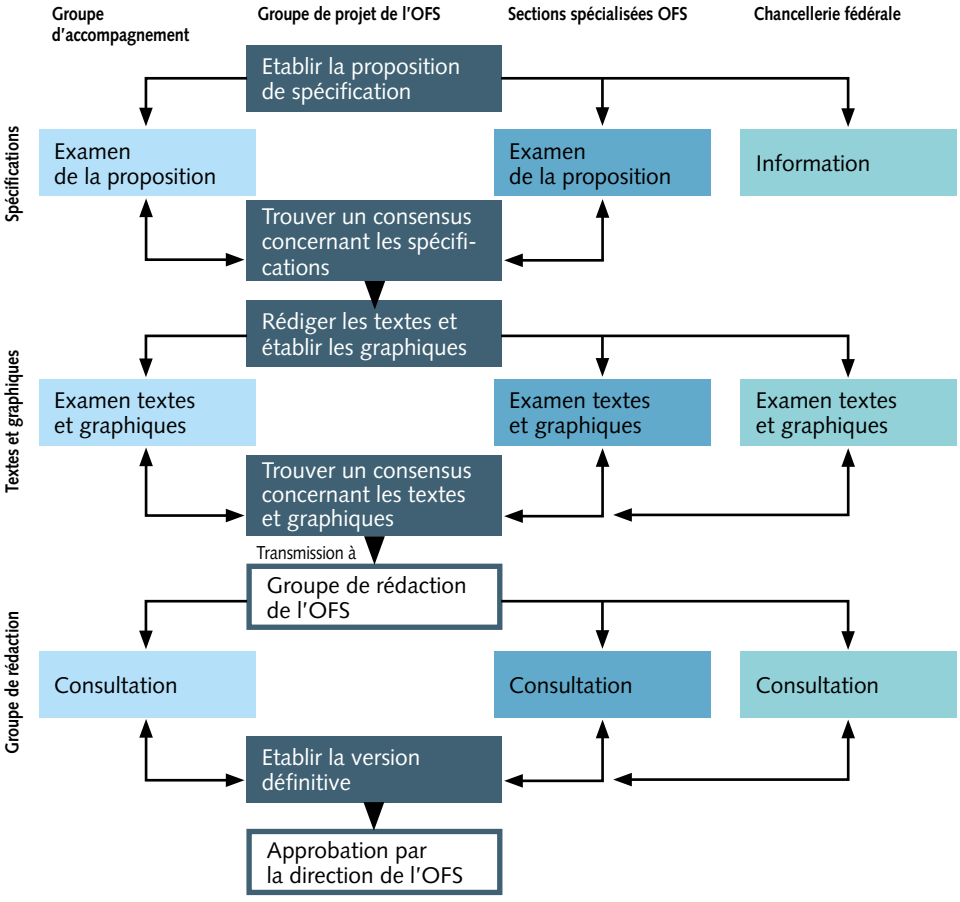
4.5 Consultations

La procédure de consultation s'est déroulée en trois étapes (figure G11). La première a consisté à définir la spécification des indicateurs avec les unités administratives du groupe d'accompagnement et les sections spécialisées de l'OFS. Il s'est notamment agi de préciser la définition exacte de chaque indicateur, les sources des données, la longueur de la série chronologique, la dimension et les unités de mesure.

Dans une deuxième étape, le groupe de projet de l'OFS a établi une proposition concernant les textes et le graphique de chaque indicateur. Cette proposition a été présentée aux unités administratives responsables du groupe d'accompagnement, aux sections spécialisées (productrices de données) de l'OFS et à la Chancellerie fédérale. Elle a circulé entre les unités concernées jusqu'à ce qu'un consensus puisse s'établir entre tous les participants.

Dans la troisième étape, la proposition issue de la consultation a été présentée à un groupe de rédaction interne de l'OFS, composé d'un représentant ou d'une représentante de chaque division de production de l'OFS, du service des méthodes statistiques et de la division Communication et diffusion. Le groupe de rédaction a examiné si les textes et les graphiques répondaient aux exigences de la statistique publique. Il s'est assuré que les éléments «Signification», «Graphiques», «Commentaires/analyses» et «Pour plus d'informations» étaient formulés de manière neutre, factuelle, scientifiquement correcte, et qu'ils ne contenaient pas d'appréciations de caractère politique. Il a en outre examiné si, du point de vue de la communication, les textes étaient compréhensibles et clairs. Le groupe de projet a remanié les textes et les graphiques selon les indications du groupe de rédaction en consultant, au besoin, les sections spécialisées, le groupe d'accompagnement et la Chancellerie fédérale.

Déroulement de la procédure de consultation **G 11**



© Office fédéral de la statistique (OFS)

Enfin, comme les indicateurs sont publiés sur le Portail de l'OFS, le conseil de direction de l'OFS a décidé de la publication des textes et des graphiques.

4.6 Perspectives

Les indicateurs choisis pour le programme de la législature ont été publiés le 25 janvier 2012 dans le message sur le programme de la législature. Lors de l'examen de ce programme en juin 2012, le Parlement a décidé d'y ajouter une septième ligne directrice concernant l'égalité entre femmes et hommes. La motion «Introduire des indicateurs d'égalité dans le programme de la législature» demandait que les 37 indicateurs de la législature soient complétés par des indicateurs d'égalité entre hommes et femmes (Commission chargée de l'examen du programme de législature 2012). La Chancellerie fédérale et les départements ont pu de nouveau se référer au système d'indicateurs pour proposer des objectifs quantifiables et des indicateurs. Comme l'un des thèmes transversaux du système traite de l'égalité, un choix d'indicateurs était déjà disponible (➔chapitre 6.3). Les procédures de sélection et de production se sont déroulées de la même manière que pour les indicateurs de la législature (➔chapitre 3.2, chapitre 4). Le Conseil fédéral a décidé le 31 octobre 2012 d'intégrer sept indicateurs d'égalité entre hommes et femmes dans le programme de la législature 2011–2015.[22]

Les indicateurs devront être mis à jour chaque année en vue de la rédaction du rapport de gestion du Conseil fédéral. En outre, tout le système d'indicateurs doit pouvoir être enrichi de manière que l'évolution récente et les nouveaux défis puissent être pris en compte. L'utilisation du système par la Chancellerie fédérale, notamment pour la rédaction de l'analyse de la situation dans le message sur le programme de la législature et dans les rapports de gestion du Conseil fédéral, fera apparaître les points forts et les lacunes du système. Des adaptations régulières du système seront nécessaires pour que cet instrument, créé en 2011, puisse servir également à l'observation des objectifs du programme de la législature 2015–2019.

Il avait été prévu à l'origine de compléter les indicateurs du système par ce que l'on appelle des données contextuelles. Ces données sont des variables statistiques qui décrivent le contexte d'un indicateur et contribuent ainsi à renforcer sa pertinence. Elles restreignent l'ambivalence en désignant les données à l'aide desquelles l'indicateur doit être interprété. Or, dans sa version actuelle, le système compte 147 indicateurs, de quoi désamorcer la question de l'utilité de données contextuelles: le grand nombre d'indicateurs contenus dans l'ensemble du système suffit largement à fournir des informations supplémentaires pour l'analyse de la situation, ce qu'illustre le fait qu'il n'a fallu prendre en considération que sept indicateurs supplémentaires pour l'analyse de la situation dans le message sur le programme de la législature. Pour la suite du projet et son développement, il serait intéressant de prédéfinir, pour chaque indicateur de la législature, un groupe de données contextuelles permettant d'en approfondir l'analyse et l'interprétation et de les systématiser. Les données contextuelles peuvent mais ne doivent pas forcément provenir du système.

22 Ecart salarial entre hommes et femmes; nombre d'étudiants dans le domaine des MINT, par sexe; montant de la rente AVS moyenne, par sexe; violence domestique (infractions graves); charge totale de l'activité professionnelle et du travail domestique et familial; part des femmes dans les classes de salaires 24–29 et 30–38 (administration fédérale); représentation des communautés linguistiques dans les départements et à la Chancellerie fédérale.

5 Bibliographie

- Balthasar, Andreas (2000), *Evaluationssynthesen, Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen,* LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 11(1), p. 13–25
- Chancellerie fédérale, Office fédéral de la statistique (2004), *Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique. Rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 en réponse au postulat «Création d'un système d'indicateurs en tant qu'instrument de conduite» (00.3225) de la Commission «Programme de la législature» du Conseil national (00.016 CN),* Neuchâtel
- Chancellerie fédérale (2009), *Révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement – Concept global,* Berne [non publié]
- Chancellerie fédérale (2011), *Perspectives 2025: Analyse de la situation, du contexte et des défis déterminants pour la politique fédérale*, Berne
- Commission chargée de l'examen du programme de la législature du Conseil national (00.016 CN) (2000), *Motion «Création d'un système d'indicateurs en tant qu'instrument de conduite» (00.3225)*, déposée le 29 mai 2000
- Commission chargée de l'examen du programme de la législature du Conseil national (12.008 CN) (2012), *Motion «Introduire des indicateurs d'égalité dans le programme de la législature» (12.3339)*, déposée le 19 avril 2012
- Conseil fédéral (2012), *Message sur le programme de la législature 2011–2015 du 25 janvier 2012*, Berne
- Ekins, Paul (1992), *A four-capital model of wealth creation*, In: Ekins, Paul / Max-Neef, Manfred (Hrsg): Real-life Economics: Understanding Wealth Creation, London, S. 147–155
- Eyer, Sarah (2008), *Indikatorenbasierte Leistungs- und Wirkungsmessung auf Bundesebene am Beispiel der Legislaturplanung 2007–2011*, Lizentiatsarbeit der Universität Bern [non publié]
- Feller-Länzlinger, Ruth / Haefeli, Ueli / Rieder, Stefan / Biebricher, Martin / Weber, Karl (2010), *Messen, werten, steuern. Indikatoren – Entstehung und Nutzung in der Politik,* TA-Swiss Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung, Bern
- Kissling-Näf, Ingrid / Knoepfel, Peter (1997), «Kapitel 8: Evaluation und Monitoring», In: Bussmann, Werner / Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter, *Einführung in die Politikevaluation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel
- Knoepfel, Peter (2011), *Développement d'une typologie pour le système d'indicateurs servant au suivi des 44 tâches de la Confédération selon le projet de la Chancellerie fédérale de 2010*, Rapport intermédiaire du 7.10.2010, [non publié]
- Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl)
- Morosini, Marco / Friebe, Elke / Schneider, Caroline / Röhm, Marc / Ballschmiter, Karlheinz (2002), *Umweltindikatoren – Grundlagen, Methodik und Relevanz,* Band 1, Stuttgart
- OECD (1993), *Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examens des performances environnementales*, Rapport de synthèse du Groupe sur l'Etat de l'Environnement, OCDE/GD(93)179, Paris
- Office fédéral de la statistique (OFS), Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Office fédéral du développement territorial (ARE) (2003), *MONET Rapport final – Méthodes et résultats,* Neuchâtel
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2010), *Lignes directrices rédactionnelles pour le Rapport sur le développement durable 2012*, Neuchâtel [non publié]
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2012), *Rapport sur le développement durable 2012,* Neuchâtel

- Office fédéral de la statistique (OFS), Conférence suisse des offices régionaux de statistique (CORSTAT) (2012), *Charte de la statistique publique de la Suisse,* Neuchâtel, Zürich
- Rieder, Stefan (2003), *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Projektleitung FLAG*, Interface – Institut für Politikstudien im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Luzern, Bern
- Stiglitz, Joseph / Sen, Amartya / Fitoussi, Jean-Paul (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social,* Paris
- Wachter, Daniel (2010), *Politischer Nutzen von Evaluationen und Monitoring am Beispiel der Schweizer Nachhaltigkeitsstrategie,* In: Steurer, Reinhard / Trattnigg, Rita (Hrsg), Nachhaltigkeit regieren: Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken, München

6 Annexes

6.1 Liste des tâches

1 Conditions institutionnelles et financières

1.1 Conditions institutionnelles et financières

2 Ordre et sécurité publique

2.1 Questions juridiques générales
2.2 Services de police, poursuite pénale et exécution des peines
2.3 Contrôles à la frontière
2.4 Tribunaux

3 Relations avec l'étranger – Coopération internationale

3.1 Relations politiques
3.2 Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)
3.3 Relations économiques
3.4 Aide aux pays de l'Est et élargissement de l'UE

4 Défense nationale

4.1 Défense nationale militaire
4.2 Coopération nationale pour la sécurité

5 Formation et recherche

5.1 Formation professionnelle
5.2 Hautes écoles
5.3 Recherche fondamentale
5.4 Recherche appliquée
5.5 Autres tâches d'enseignement

6 Culture et loisirs

6.1 Conservation du patrimoine culturel
6.2 Encouragement de la culture et politique des médias
6.3 Sports

7 Santé

7.1 Santé

8 Prévoyance sociale

8.1 Assurance-vieillesse
8.2 Assurance-invalidité
8.3 Assurance-maladie
8.4 Prestations complémentaires
8.5 Assurance militaire
8.6 Assurance-chômage/service de l'emploi
8.7 Construction de logements à caractère social/ encouragement à la construction de logements
8.8 Migrations
8.9 Aide et assistance sociales

9 Trafic

9.1 Circulation routière
9.2 Transports publics
9.3 Aviation

10 Protection de l'environnement et aménagement du territoire

10.1 Protection de l'environnement
10.2 Protection contre les dangers naturels
10.3 Protection de la nature
10.4 Aménagement du territoire

11 Agriculture et alimentation

11.1 Agriculture et alimentation

12 Economie

12.1 Ordre économique
12.2 Promotion de la place économique, politique régionale, approvisionnement économique du pays
12.3 Energie
12.4 Sylviculture

13 Finances et impôts

13.1 Parts aux recettes de la Confédération
13.2 Recherche de fonds, administration de la fortune et de la dette
13.3 Péréquation financière

*Typologie:

Types de capitaux:

e	économique
h	humain
s	social
n	naturel

Types d'indicateurs

S	Stock
F	Flux
E	Efficience
D	Distribution

Bleu	Indicateurs intégrés dans le message sur le programme de la législature

6.2 Liste des indicateurs

Présentés selon les groupes de tâches et les tâches

		Typologie*	Modèle d'impact	Comparabilité internationale
1	**Conditions institutionnelles et financières**			
01.0.2	Abonnés à des raccordements Internet à haut débit	eS	output	X
01.0.3	Indice des services en ligne	eS	outcome	X
QT	Proportion de femmes au Conseil national	sD	outcome	
1.1	**Conditions institutionnelles et financières**			
01.1.1	Quote-part des dépenses (Confédération)	eF	output	
01.1.2	Quote-part d'impôt (Confédération)	eF	output	
01.1.3	Taux d'endettement de la Confédération	eS	output	X
01.1.4	Quote-part des administrations publiques (Confédération, cantons, communes, assurances sociales)	eF	output	X
01.1.5	Quote-part fiscale (Confédération, cantons, communes, assurances sociales)	eF	output	X
01.1.6	Taux d'endettement (Confédération, cantons, communes, assurances sociales)	eS	output	X
01.1.7	Impôts liés à l'environnement	eE	output	X
2	**Ordre et sécurité publique**			
2.2	**Services de police, poursuite pénale et exécution des peines**			
02.2.1	Dénonciations pour infractions de violences graves selon la statistique policière de la criminalité (SPC)	sS	outcome	
02.2.2	Condamnations (adultes) selon la statistique des condamnations pénales (SUS)	sS	outcome	
02.2.3	Jugements pénaux des mineurs selon la JUSUS	sS	outcome	
2.3	**Contrôles à la frontière**			
02.3.1	Jours d'engagement pour Frontex	eS	output	
3	**Relations avec l'étranger – Coopération internationale**			
3.1	**Relations politiques**			
03.1.2	Suisses présents au sein des institutions internationales	sS	output	
03.1.3	Sièges occupés par la Suisse dans les organisations internationales	sS	output	
03.1.4	La Suisse comme hôte ou siège d'organisations internationales	sS	output	
03.1.5	Accords bilatéraux avec l'UE	sS	output	
03.1.7	Traités multilatéraux	sS	output	
03.2.1	Aide publique au développement	sF	input	X
3.2	**Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)**			
03.2.1	Aide publique au développement	sF	input	X
03.2.2	Moyens investis avec succès, par secteur/thème (disponibles à partir de 2017)	sE	output	
03.2.3	Attitude face à l'importance de l'aide au développement pour la résolution globale des problèmes de développement	sS	outcome	
03.2.4	Moyens engagés selon les priorités stratégiques (thèmes)	sE	input	
03.2.5	Part de l'aide publique au développement pour la promotion de la paix	sF	input	

		Typologie*	Modèle d'impact	Comparabilité internationale
3.3	**Relations économiques**			
03.3.1	Réduction de la charge douanière par des accords libre-échange	eE	impact	
03.3.2	Niveau de prix relatif du PIB	eE	outcome	X
03.3.3	Taux moyen des tarifs douaniers payés par les importations en Suisse	eE	impact	
03.3.4	Les barrières aux échanges des services	eE	impact	X
03.3.5	Les barrières pour les investissements suisses à l'étranger	eE	impact	X
03.3.6	Taux de succès dans la coopération économique internationale	eE	output	
3.4	**Aide aux pays de l'Est et élargissement de l'UE**			
03.4.1	Moyens engagés selon les priorités stratégiques (thèmes)	sE	input	
4	**Défense nationale**			
4.1	**Défense nationale militaire**			
04.1.1	Confiance dans l'armée	sS	outcome	
5	**Formation et recherche**			
05.0.1	Participation à la formation continue	hS	outcome	X
05.0.2	Dépenses de recherche et développement par rapport au PIB (GERD)	hF	input	X
05.0.3	Dépenses de recherche et développement du secteur privé par rapport au PIB (BERD)	hF	input	X
05.0.4	Compétences en lecture des jeunes de 15 ans (PISA)	hS	outcome	X
05.0.5	Indice synthétique de l'innovation	hF	outcome	X
05.0.6	Dépenses de recherche et développement de la Confédération	hF	input	
05.0.7	Nombre d'étudiants dans les branches MINT	hE	outcome	X
05.0.8	Part des femmes dans le personnel des Hautes écoles (Professeurs, doctorandes, postdoc, enseignantes)	hD	outcome	
QT	Jeunes quittant prématurément l'école selon la nationalité	hD	outcome	X
QT	Origine sociale des étudiants selon le niveau de formation des parents	hD	outcome	
QT	Adéquation entre niveau de formation et niveau des qualifications requises pour le poste selon la nationalité	eD	outcome	
5.1	**Formation professionnelle**			
05.1.1	Formation achevée de la formation professionnelle supérieure	hS	outcome	X
05.1.2	Jeunes quittant prématurément l'école	hS	outcome	X
05.1.3	Taux de diplômes de la formation professionnelle initiale	hS	outcome	
5.2	**Hautes écoles**			
05.1.2	Jeunes quittant prématurément l'école	hS	outcome	X
05.2.1	Taux de chômage des personnes diplômées des hautes écoles	hE	outcome	X
05.2.2	Passages entre les types de hautes écoles (perméabilité)	hF	outcome	
05.2.3	Taux de réussite des études supérieures	hE	outcome	

		Typologie*	Modèle d'impact	Comparabilité internationale
5.3	**Recherche fondamentale**			
05.3.2	Projets suisses acceptés par le Conseil européen de la recherche	hE	output	X
05.3.3	Nombre de projets de recherche et développement du Fond national	hE	output	
05.3.4	Impact des publications scientifiques suisses	hS	output	X
5.4	**Recherche appliquée**			
05.4.2	Subsides provenant des programmes-cadres de recherche	hF	input	X
05.4.3	Nombre de projets de recherche et développement de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI)	hE	output	
5.5	**Autres tâches d'enseignement**			
05.5.1	Mobilité estudiantines des diplômés	hF	impact	
05.5.2	Participation de Suisses à des programmes de formation de l'UE	hF	impact	X
6	**Culture et loisirs**			
6.1	**Conservation du patrimoine culturel**			
06.1.1	Dépenses publiques pour la culture	sF	input	X
06.1.2	Participation à des activités culturelles	sS	outcome	X
06.1.3	Activités culturelles propres	sS	outcome	X
6.2	**Encouragement de la culture et politique des médias**			
06.1.1	Dépenses publiques pour la culture	sF	input	X
06.1.2	Participation à des activités culturelles	sS	outcome	X
06.1.3	Activités culturelles propres	sS	outcome	X
6.3	**Sports**			
06.3.3	Comportement en matière de sport et d'activités physiques	hF	outcome	X
7	**Santé**			
07.0.1	Etat de santé autoévalué selon le niveau de formation	hD	outcome	
QT	Densité de médecins	sD	outcome	
QT	Coûts bruts de l'assurance obligatoire de soins selon les cantons	eD	output	
QT	Etat de santé autoévalué selon la nationalité	hD	outcome	
7.1	**Santé**			
06.3.3	Comportement en matière de sport et d'activités physiques	hF	outcome	X
07.1.1	Consommation problématique d'alcool	hF	outcome	
07.1.3	Surcharge pondérale	hF	outcome	X
07.1.4	Taux de fumeurs	hF	outcome	
07.1.5	Espérance de vie en bonne santé	hS	outcome	X
07.1.6	Etat de santé autoévalué	hS	outcome	
07.1.7	Part des médecins d'origine étrangère	hD	outcome	

		Typologie*	Modèle d'impact	Comparabilité internationale
8	**Prévoyance sociale**			
08.0.1	Taux de chômage longue durée	wV	outcome	
08.0.2	Taux d'aide sociale	sV	outcome	
QT	Risque de pauvreté	sV	outcome	X
QT	Risque de pauvreté selon la nationalité	sV	outcome	X
QT	Taux de chômage au sens du BIT selon la nationalité (Suisse-UE/AELE-autres pays)	wV	outcome	X
QT	Taux d'emploi des personnes handicapées	sV	outcome	
QT	Jeunes quittant prématurément l'école selon la nationalité	hV	outcome	X
QT	Revenu des ménages	wF	outcome	
QT	Part de l'assurance maladie dans le budget des ménages	wV	impact	
QT	Etat de santé autoévalué selon la nationalité	hV	outcome	
QT	Adéquation entre niveau de formation et niveau des qualifications requises pour le poste selon la nationalité	wV	outcome	
QT	Inégalité de la répartition des revenus	wV	outcome	X
QT	Working Poor	wV	outcome	
8.1	**Assurance-vieillesse**			
08.1.1	Résultat de répartition de l'AVS	sF	output	
08.1.2	Prestations de l'AVS en % du PIB	sF	output	
08.1.3	Prestations de la prévoyance professionnelle par rapport au PIB	sF	output	
08.1.4	Compte de résultats de l'AVS	sF	output	
8.2	**Assurance-invalidité**			
08.2.1	Prestations de l'AI en % du PIB	sF	output	
08.2.2	Proportion de bénéficiaires de rente d'invalidité AI dans la population en âge actif	sS	output	
8.3	**Assurance-maladie**			
08.3.1	Dépenses de santé par habitant	sF	output	X
08.3.2	Indice des primes d'assurance-maladie (IPAM)	sF	output	
08.3.3	Coût du système de santé en % du PIB	sF	output	X
8.4	**Prestations complémentaires**			
08.4.1	Taux des bénéficiaires de PC (AVS)	sF	output	
08.4.2	Taux des bénéficiaires de PC (AI)	sF	output	
8.6	**Assurance-chômage/service de l'emploi**			
08.6.1	La durée moyenne du chômage	sE	outcome	
8.7	**Construction de logements à caractère social/ encouragement à la construction de logements**			
08.7.1	Indice des loyers	sF	outcome	
08.7.2	Taux de logements vacants	eS	outcome	
08.7.3	Charge locative selon le revenu	sD	outcome	

		Typologie*	Modèle d'impact	Comparabilité internationale
8.8	**Migrations**			
08.8.1	Taux de naturalisation	sF	outcome	
08.8.2	Taux d'acception des demandes d'asile	sE	output	
08.8.3	Taux d'activité selon la nationalité	sE	outcome	
08.8.5	Nombre de départs effectifs relevant de l'asile	sF	output	
8.9	**Aide et assistance sociales**			
08.9.1	Nombre de places d'accueil extra-familial financé par la Confédération dans le cadre du programme d'impulsion	sS	output	
9	**Trafic**			
09.0.1	Répartition modale du transport de personnes	eD	outcome	X
09.0.2	Répartition modale du transport de marchandises	eD	outcome	X
9.1	**Circulation routière**			
09.1.1	Impact des embouteillages sur le réseau des routes nationales	eE	outcome	
09.1.2	Achèvement des routes nationales (longueur du réseau des routes nationales)	eS	output	
09.1.3	Nombre d'accidents de la route et nombre de victimes	hE	outcome	X
9.2	**Transports publics**			
09.2.1	Répartition modale du trafic transalpin de marchandises	eE	outcome	
09.2.2	Nombre de passages de poids lourds sur l'axe Nord-Sud	eF	output	
09.2.3	Nombre de tués et de blessés graves dans les transports publics	hE	outcome	X
09.2.4	Efficience de l'utilisation du réseau des chemins de fer	eE	outcome	
9.3	**Aviation**			
09.3.1	Sécurité aérienne	hE	outcome	X
09.3.2	Connections au réseau aérien international	eS	output	
10	**Protection de l'environnement et aménagement du territoire**			
10.0.1	Empreinte écologique	nD	outcome	X
10.0.2	Répartition modale du trafic d'agglomération	eE	outcome	
10.1	**Protection de l'environnement**			
10.1.2	Emissions de gaz à effet de serre	nF	outcome	X
10.1.3	Concentration de nitrates dans les eaux souterraines	nS	outcome	
10.1.5	Emissions de particules fines	nS	outcome	X
10.1.6	Personnes incommodées par le bruit du trafic	hS	outcome	
10.1.8	Déchets urbains	nF	outcome	X
10.2	**Protection contre les dangers naturels**			
10.2.2	Dommages causés par les dangers naturels	eF	outcome	
10.2.3	Surfaces des forêts protectrices	nS	outcome	

		Typologie*	Modèle d'impact	Comparabilité internationale
10.3	**Protection de la nature**			
10.3.1	Structure des cours d'eau	nS	outcome	
10.3.4	Diversité des espèces au sein de groupes sélectionnés	nS	outcome	
10.4.4	Morcellement du paysage	nS	outcome	
10.4	**Aménagement du territoire**			
10.4.1	Réserves de zones à construire	nS	output	
10.4.2	Surface d'habitat et d'infrastructure par habitant	nS	outcome	
10.4.3	Accessibilité par les transports publics	sD	outcome	
10.4.4	Morcellement du paysage	nS	outcome	
11	**Agriculture et alimentation**			
11.1	**Agriculture et alimentation**			
11.1.1	Production de denrées alimentaires	eF	outcome	X
11.1.2	Efficacité de l'azote	nE	outcome	
11.1.3	Indice de qualité de vie	sS	outcome	
11.1.4	Productivité du travail dans l'agriculture	eE	outcome	
12	**Economie**			
12.0.1	PIB	eF	outcome	X
12.0.2	Taux de chômage	eS	outcome	X
12.0.3	Taux d'activité	eS	outcome	X
12.0.4	Taux d'activité des 55-64 ans	eS	outcome	
12.0.5	Productivité du travail	eE	outcome	X
12.0.6	Intensité matérielle	eF	outcome	X
12.0.7	Dépendance énergétique	eS	outcome	X
QT	Part des emplois à temps partiel selon le sexe	eD	outcome	
QT	Taux de chômage au sens du BIT selon la nationalité (Suisse-UE/AELE-autres pays)	eD	outcome	X
QT	Taux de chômage des jeunes au sens du BIT	eD	outcome	
QT	Taux d'activité des femmes	eD	outcome	
QT	Part des femmes exerçant des positions dirigeantes	eD	outcome	
QT	Disparités salariales selon le sexe (part explicable et part discriminatoire)	eD	outcome	X
QT	Working Poor	eD	outcome	
12.1	**Ordre économique**			
12.1.1	Environnement réglementaire économique	eE	output	X
12.1.2	Réglementation des marchés de produits	eE	output	X

		Typologie*	Modèle d'impact	Comparabilité internationale
12.2	**Promotion de la place économique, politique régionale, approvisionnement économique du pays**			
13.3.2	Ecart-type du potentiel de ressource des cantons et communes	eD	outcome	
12.3	**Energie**			
12.3.1	Efficience énergétique	eE	outcome	X
12.3.2	Consommation finale d'énergie par habitant	eF	outcome	X
12.3.3	Electricité d'origine hydraulique	nF	outcome	X
12.3.4	Electricité produite par des nouvelles énergies renouvelables	nF	outcome	
12.3.5	Part de l'énergie nucléaire dans la production d'électricité	eF	outcome	X
12.3.6	Consommation d'énergie non renouvelable	eF	outcome	
12.4	**Sylviculture**			
12.4.1	Exploitation du bois durable	nF	outcome	
12.4.2	Réserve de bois sur pied	nS	outcome	
13	**Finances et impôts**			
13.2	**Recherche de fonds, administration de la fortune et de la dette**			
13.2.1	Coût moyen de la dette de la Confédération	eF	output	
13.2.2	Echéance moyenne des dettes (pas publié)	eF	output	
13.3	**Péréquation financière**			
13.3.1	Transferts non affectés	eE	output	
13.3.2	Ecart-type du potentiel de ressource des cantons et communes	eD	outcome	
13.3.3	Ecart-type de la charge fiscale des cantons et des communes	eD	outcome	

6.3 Indicateurs relatifs aux thèmes transversaux (extraits du système d'indicateur)

Egalité entre homme et femme

QT	Part des femmes exerçant des positions dirigeantes
QT	Disparités salariales selon le sexe (part explicable et part discriminatoire)
QT	Part des emplois à temps partiel selon le sexe
QT	Proportion de femmes au Conseil national
QT	Taux d'activité des femmes

Intégration

8.8.1	Taux de naturalisation
8.8.3	Taux d'activité selon la nationalité
QT	Adéquation entre niveau de formation et niveau des qualifications requises pour le poste
QT	Risque de pauvreté selon la nationalité
QT	Etat de santé autoévalué selon la nationalité
QT	Jeunes quittant prématurément l'école selon la nationalité
QT	Taux de chômage au sens du BIT selon la nationalité

Cohésion nationale et sociale

QT	Origine sociale des étudiants selon le niveau de formation des parents
QT	Inégalité de la répartition des revenus
QT	Taux de chômage des jeunes au sens du BIT
QT	Working Poor
QT	Risque de pauvreté
QT	Part de l'assurance maladie dans le budget des ménages

Disparités régionales

10.4.3	Accessibilité par les transports publics
13.3.2	Ecart-type du potentiel de ressource des cantons et communes
13.3.3	Ecart-type de la charge fiscale des cantons et des communes
QT	Densité de médecins
QT	Coûts bruts de l'assurance obligatoire de soins selon les cantons

6.4 Règles rédactionnelles

Titre de l'indicateur

Se rapporte au **contenu**, non au développement	*Eviter les termes tels que «développement de…», «augmentation de…» etc.*
Pas de rajouts superflus (⟶ év. en sous-titre)	*«…en Suisse»*

Signification

Objectif de législature	*En italique: extrait de l'objectif de la législature*
Qu'exprime l'indicateur?	*Dans l'ordre: textes tirés d'indicateurs existants, stratégies, sites internet, connaissances d'experts propres au groupe d'accompagnement et aux producteurs de données etc.*
Définition des indicateurs	*Donner une définition claire et compréhensible, expliquer les termes techniques, renvoi aux informations détaillées sous la rubrique «Pour plus d'informations»*
Objectif quantifiable	*En italique*

Graphique

En principe n'est représentée qu'**une** seule courbe par graphique.

Dans la mesure du possible représenter toute la série chronologique disponible.

Indication des sources

Forme courante: «Acronyme de l'office – nom de la statistique/nom de l'enquête».

Lorsque la source est l'OFS: mentionner le nom officiel de la statistique indiqué dans la fiche signalétique.

Pour les sources externes, lorsqu'il n'existe pas de nom officiel de la statistique: décider au cas par cas de la meilleure dénomination.

Commentaire (évolution des indicateurs)

1 Quoi?	Développement: évolution de la courbe; mentionner l'éventuelle inobservation de dispositions légales ou le dépassement de valeurs limites.	*Durant la période d'observation,* *…a continuellement augmenté.* *Les émissions xy sont…* *Après une augmentation jusque vers le milieu des années 90, une stabilisation se dessine.*
2 Comment?	Interprétation: causes, motifs, influences	*Une cause possible de ce fait pourrait être que…* *Cela s'explique par…* *…dû à l'influence de…*
3 Données contextuelles	Faire appel, pour l'interprétation, à d'autres indicateurs ou dimensions de l'indicateur; limites de l'indicateur	*L'indicateur ne dit rien au sujet de xy.* *L'indicateur xy donne à ce sujet une autre explication.*

Informations supplémentaires

Définitions/ précisions	Définitions, fréquence du relevé, rythme de l'enquête, dernière mise à jour etc.	
1 Termes techniques?	Clarifier les termes techniques difficiles à comprendre et inconnues du grand public: reprendre les explications du glossaire de l'OFS ou les rédiger soi-même	*Travailleurs pauvres* *Sont désignées comme travailleurs pauvres les personnes qui….*
2 D'où proviennent les données?	L'indiquer en 1 ou 2 phrases et indiquer le lien vers l'enquête Rythme de l'enquête, dernière mise à jour	*Les données proviennent de l'enquête suisse sur la santé (ESS) que l'Office fédéral de la statistique publie tous les 5 ans.*
3 Que montre l'indicateur?	Eventuellement: calcul de l'indicateur lorsque ce n'est pas évident (calculs, indices)	*Cet indicateur montre…*

6.5 Composition du groupe d'accompagnement

Etat au 18 novembre 2011

Unité administrative	Membre du groupe	Remplaçant	Ancien membre
DFAE			
SG DFAE	Martine Thiévent Schlup	Peter Urs Aeberhard	
DDC	Martin Sommer	Mathias Rickli	Gerhard Siegfried
DFI			
OFAS	Werner Gredig	François Donini	
OFSP	Herbert Brunold	Petra Zeyen	
OFC	Jean-Frédéric Jauslin	Yves Fischer	
SER	Patrick Vock		Corina Wirth
DFJP			
SG DFJP	Claudia Heierli	Hans Moor	
fedpol	Eva Wildi-Cortés		Karin Moser
OFJ	Daniel Gruber	Anne Cherbuin	
ODM	Mathias Stettler	Markus Ruof	
DDPS			
SG DDPS	Jean Hutmacher	Yves Bichsel	
OFSPO	Jörg Annaheim	Stefan Schwizgebel	Hanspeter Wägli
DFF			
SG DFF	Silvio Hänni	Rolf Götschmann	Gian Stäubli, André Metz
AFF	Jean-Pierre Witschard	Roland Riesen	
AFC	Mario Morger		
DFE			
OFFT	Müfit Sabo	Ariane Baechler	
OFAG	Vinzenz Jung	Brigitte Decrausaz	
SECO	Marc Surchat		
OFL	Felix König	Christoph Enzler	
DETEC			
ARE	Kurt Infanger	Marco Kellenberger	
OFAC	Daniel Schär	Andreas Stocker	Romain Jeannottat
OFEN	Sophie Perrin	Hans-Peter Binder	Véronique Merckx, Flavia Wasserfallen
OFEV	Susanne Schorta	Hannah Scheuthle	
OFROU	Willy Burgunder	Rolf Marti	
OFT	Eric Fragnière	Markus Liechti	

Programme des publications de l'OFS

En sa qualité de service central de statistique de la Confédération, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a pour tâche de rendre les informations statistiques accessibles à un large public.

L'information statistique est diffusée par domaine (cf. verso de la première page de couverture); elle emprunte diverses voies:

Moyen de diffusion	*Contact*
Service de renseignements individuels	032 713 60 11 info@bfs.admin.ch
L'OFS sur Internet	www.statistique.admin.ch
Communiqués de presse: information rapide concernant les résultats les plus récents	www.news-stat.admin.ch
Publications: information approfondie	032 713 60 60 order@bfs.admin.ch
Données interactives (banques de données, accessibles en ligne)	www.stattab.bfs.admin.ch

Informations sur les divers moyens de diffusion sur Internet à l'adresse www.statistique.admin.ch → Services → Les publications de Statistique suisse

Les indicateurs de la législature sont publiés en ligne sur le portail de l'OFS: www.indicateurs-legislature.admin.ch

Gli indicatori di legislatura sono disponibili online sul portale dell'Ufficio federale di statistica: www.indicatori-legislatura.admin.ch

La révision du système d'indicateurs pour le Conseil fédéral et le Parlement avait pour but de construire un système de monitorage propre à assurer le suivi statistique des objectifs du Conseil fédéral dans le cadre du programme de la législature. Ce système doit produire également les informations statistiques nécessaires aux analyses de la situation publiées dans le message sur le programme de la législature et dans les rapports de gestion du Conseil fédéral.

Les principes qui ont guidé la révision sont la stabilité – le système doit être utilisable pour plusieurs législatures –, la transparence, le respect des principes de la statistique publique (indépendance, neutralité, cohérence, transparence), et la participation active des départements et offices fédéraux à la construction du système.

Ce rapport décrit les concepts, les méthodes et les processus qui ont guidé la construction du système d'indicateurs. Il documente la méthode de sélection des indicateurs, explique les règles du jeu et les règles de rédaction utilisées et présente les réflexions relatives à la publication des indicateurs.

N° de commande
625-1200-05

Commandes
Tél.: 032 713 60 60
Fax: 032 713 60 61
E-mail: order@bfs.admin.ch

Prix
12 francs (TVA excl.), impression à la demande

ISBN 978-3-303-00481-4