

# Programme pluriannuel de la statistique fédérale (PPA) 2016-2019

## Rapport sur la mise en œuvre du PPA en 2017

---

### 1 Introduction

Le présent rapport sur la mise en œuvre du programme pluriannuel de la statistique fédérale (PPA) 2016-2019 résume les résultats de l'évaluation pour l'année 2017. Une prise de position de la Commission de la statistique fédérale figure également en annexe. La commission se compose de représentants des cantons et des communes, de la science, de l'économie, des partenaires sociaux, de l'administration fédérale et de la Banque nationale suisse. Elle établit chaque année un rapport sur l'avancement de la réalisation du programme pluriannuel ainsi que sur la situation et l'évolution de la statistique publique en Suisse, en vertu de l'art. 13, al. 1, de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF, RS 431.01) en lien avec l'art. 5, al. 3, de l'ordonnance du 30 juin 1993 sur l'organisation de la statistique fédérale (RS 431.011).

### 2 Principales conclusions

Nous l'avons déjà mentionné dans l'évaluation 2016, la mission contradictoire qui consiste à répondre aux besoins accrus d'informations statistiques des utilisateurs tout en réduisant le plus possible la charge administrative induite par les enquêtes pour les personnes et entreprises interrogées représente un défi de taille. Or, l'expérience a montré que le fait de renoncer à produire des informations statistiques afin de libérer des ressources pour de nouvelles tâches ne suscite pas de réactions positives de la part des utilisateurs et des partenaires en politique, dans l'administration, dans la société en général ou dans les milieux scientifiques. Cela a plutôt pour effet de freiner le développement de la production statistique. Dans ce contexte, il ne faut pas négliger la place importante qu'occupent les mandats supplémentaires (rapports donnant suite aux postulats, besoins induits par les lois spéciales comme celles régissant les classifications médicales, les Programmes nationaux de recherche PRN, etc.), pour lesquels des ressources additionnelles doivent être engagées et qui ne figurent ni dans le portefeuille de la statistique fédérale, ni dans l'ordonnance sur les relevés statistiques fédéraux.

Pour pouvoir poursuivre le développement de la statistique fédérale au sens des objectifs stratégiques définis dans le PPA, il convient de mettre l'accent sur l'utilisation multiple, la plus ciblée possible, des données existantes, futures ou non utilisées jusqu'ici, en recourant davantage à l'appariement de données ou à de nouvelles méthodes. Alors que ces dernières peuvent être abordées dans le cadre de la statistique fédérale, une démarche spécifique visant à mettre en œuvre et exploiter d'autres ensembles de données doit être lancée. L'Office fédéral de la statistique et les autres producteurs de statistiques de l'administration fédérale doivent donc avoir un droit de regard et de participation accru dans la conception des collections de données (notamment celles des registres et les données administratives qui ne sont pas affectées à la statistique) si l'on veut garantir une utilisation multiple et durable de ces dernières dans la production statistique.

### 3 Contexte

Le Conseil fédéral a approuvé, le 27 janvier 2016, le sixième Programme pluriannuel de la statistique fédérale (PPA) pour la législature 2016-2019. Le PPA donne une vue d'ensemble des statistiques existantes dans les domaines thématiques importants pour la conduite de l'État, il renseigne sur les principales activités statistiques planifiées et fixe les axes de développement prioritaires de l'activité statistique de la Confédération pour la législature. Il a pour but de consolider la production continue d'informations statistiques fiables, établies selon des critères scientifiques. Il doit permettre de répondre de manière efficiente et ciblée aux nouveaux besoins des autorités politiques, de l'économie et de l'administration, en exploitant les potentiels qui ont été initiés au cours des dernières années (par exemple en matière d'appariement des données) et en développant la coordination entre les producteurs de statistiques dans le cadre des organes existants (Fedestat, par ex.). Le programme 2016-2019 décrit les défis et les axes de développement prioritaires dans des domaines thématiques importants tels que l'économie, la santé, la population, les questions sociales, le territoire et l'environnement, etc.

Le chiffre 4 du dispositif de décision du 27 janvier 2016 autorise le DFI à réviser annuellement le portefeuille de la statistique fédérale, en collaboration avec les autres départements. Par ce biais, les nouvelles activités sont systématiquement analysées, dans le but de n'inscrire dans le portefeuille de la statistique fédérale que celles dont l'utilité et/ou l'apport d'efficience est démontré. Le chiffre 5 dudit dispositif charge par ailleurs le DFI de dresser la liste des ressources affectées à la production statistique dans l'administration fédérale, ceci pour la première fois en 2017 puis régulièrement chaque année.

Conformément au dispositif de décision susmentionné, ces différents mandats sont réalisés dans le cadre de l'évaluation annuelle de la mise en œuvre du PPA. \*\*\*

## 4 Procédure d'évaluation

La procédure d'évaluation annuelle de la mise en œuvre du PPA a fait l'objet d'une révision complète tenant compte de l'introduction du niveau thématique dans le PPA et de discussions avec les organes de la statistique fédérale (Commission de la statistique fédérale, Fedestat, Regiostat, groupes d'experts thématiques). Elle se base sur une approche à trois niveaux et en très grande partie sur des travaux de planification qui sont menés depuis longtemps par des services spécialisés, qui font partie des tâches de base des producteurs de la statistique fédérale. Ces travaux visent à axer de manière ciblée la production statistique sur les besoins des utilisateurs et des partenaires. Ils sont coordonnés par les responsables à l'OFS des différents domaines thématiques du programme pluriannuel et reposent sur un échange à large échelle avec les autres producteurs de la statistique fédérale et les organes susmentionnés. Comme l'a montré l'évaluation 2016, celle-ci a permis de créer les bases pour mettre en place un système général de rapports sans générer trop de travail supplémentaire.

L'approche à trois niveaux susmentionnée est la suivante :

- Dans un premier temps (étape 1), une enquête a été réalisée à la fin du troisième trimestre 2017 auprès des producteurs de la statistique fédérale sur les mesures prises pour mettre en œuvre les priorités stratégiques et thématiques du PPA ainsi que sur l'état d'avancement des travaux de réalisation. Les documents opérationnels de planification établis avec les producteurs de la statistique fédérale et leurs partenaires ont été soumis à un examen.
- L'évaluation menée sur cette base dans un deuxième temps (étape 2) devait montrer dans quelle mesure les priorités stratégiques ont été respectées. Concrètement, il s'agissait de déterminer si les mesures prises et celles planifiées permettent de réaliser les objectifs stratégiques d'ici à la fin de la législature, au niveau tant du temps que du contenu.
- Dans un troisième temps (étape 3), l'examen devait déterminer s'il y avait lieu de compléter ou d'adapter les objectifs et les priorités du PPA en raison de changements politiques, sociétaux, techniques ou économiques, pour assurer durablement les tâches prévues dans le PPA et dans la loi sur la statistique fédérale.

## 5 Résultats et conclusions

### 5.1 État de la planification et contrôle de l'avancement des travaux

L'enquête sur les mesures prévues pour mettre en place les priorités thématiques et stratégiques a montré qu'une planification a été établie pour toutes les priorités et que les étapes correspondantes ont été définies pour les années 2016-2019. Il ressort de l'état des lieux dressé à la fin du troisième trimestre 2017 que les étapes assorties aux mesures planifiées pour 2017 ont pu être réalisées avec succès. Par rapport à l'évaluation 2016, il a fallu dans certains cas revoir partiellement la planification des mesures et des projets et allonger des délais. Ces retards dans le déroulement des projets ne remettent pas en question, dans l'optique actuelle, la réalisation des objectifs pour la fin de la législature. Ils sont en partie liés à des modifications de priorités en raison de mandats du Conseil fédéral et du Parlement.

### 5.2 Examen des priorités stratégiques

L'analyse des mesures et des étapes prévues donne un résultat cohérent tant au niveau des délais que du contenu, ce qui permet d'appréhender aujourd'hui avec confiance la mise en œuvre tant des priorités mentionnées plus haut que des objectifs stratégiques du PPA 2016-2019 d'ici à la fin de la législature.

**But stratégique n° 1: La statistique fédérale assure la production statistique de manière durable et s'adapte en permanence aux besoins des utilisateurs.**

**Description:** la statistique fédérale, malgré des ressources limitées, doit relever deux défis majeurs. Il lui faut d'abord répondre à une demande ininterrompue d'informations, dont une partie est produite depuis très longtemps. Elle doit ensuite livrer, dans des délais toujours plus brefs, des informations statistiques supplémentaires propres à répondre à des problématiques nouvelles. Les mesures prises pour relever ces défis consistent à consolider et à développer la production statistique existante, à renforcer l'utilisation des données administratives et des données de registres et à développer la production intégrée. Cette production de base est l'instrument premier qui permet à la statistique fédérale de remplir sa mission et qui absorbe la majeure partie de ses ressources. Dans les mesures s'y rapportant, l'accent porte donc sur l'optimisation et la flexibilisation de la production qui, en période de ressources réduites, doteront la statistique fédérale de la marge de manœuvre et des mécanismes d'adaptation nécessaires pour réagir à des besoins qui ne cessent d'évoluer.

**Évaluation:** l'adaptation constante de l'offre statistique repose désormais sur une nouvelle base, suite à l'introduction du niveau thématique dans le PPA. Le développement se poursuit en permanence et en concertation avec les utilisateurs et les partenaires.

La mise en œuvre de normes internationales reconnues joue dans ce contexte un rôle majeur : celles-ci assurent aux informations statistiques fédérales une comparabilité internationale et une meilleure interprétabilité. L'annexe de l'accord bilatéral sur la statistique avec l'UE forme ici un élément central.

En sus du développement constant des contenus de l'information, une flexibilisation accrue des systèmes de production statistique représente un enjeu majeur pour pouvoir réagir efficacement à la demande de nouveaux besoins d'informations. Pour ce faire, l'OFS a lancé le projet SIS-Relaunch, qui vise à standardiser et à rationaliser encore plus les processus de production.

Autre élément important de la mise en œuvre de l'objectif stratégique 1 : la consolidation et le recours accru aux données administratives et de registres. Il s'agit là d'une tâche permanente de la statistique fédérale, énoncée à l'art. 4 de la loi sur la statistique fédérale. Dans ce contexte, la difficulté réside dans la nécessité d'associer suffisamment tôt les producteurs de statistiques à la conception et au développement des bases légales (notamment celles concernant les registres et les sources administratives de données qui ne sont pas affectées à la statistique) dans l'optique d'une utilisation pour la production statistique. Ce n'est en effet qu'à cette condition que les nouvelles sources de données envisagées pourront être utilisées à long terme pour établir des informations statistiques comparables dans le temps et l'espace. A cette fin, l'identification de manière ciblée des données administratives utilisables comme sources pour la statistique fédérale (par ex. données fiscales) sera poursuivie.

L'OFS a réalisé des progrès dans la consolidation de l'utilisation de ces données, notamment avec son projet de modernisation du registre des entreprises et des établissements (remaniement du REE). Comme les retours l'ont montré dans le cadre de l'évaluation du nouveau système de recensement de la population, l'introduction de tels systèmes permet à la fois de réduire la charge d'enquête des personnes interrogées et de maintenir, voire améliorer la qualité, la portée et l'actualité des informations statistiques, pour autant que ces systèmes remplissent les conditions évoquées ci-dessus.

Le développement de méthodes statistiques plus efficaces a également permis de réaliser des progrès considérables. Dans ce domaine, des travaux à court et long terme sont réalisés pour améliorer la qualité de la production statistique, développer de nouveaux produits et réduire autant que possible la charge administrative des personnes interrogées. On utilise, par exemple, des modèles statistiques pour combiner les données administratives et les données provenant d'enquêtes statistiques, et on recourt à des méthodes d'estimation adaptées à de petits domaines. La stratégie d'innovation sur les données de l'OFS présentée en automne 2017 joue ici un rôle central. Elle vise à examiner la faisabilité de l'application de méthodes complémentaires pour des sources de données existantes, à élaborer des directives en la matière et à élargir et/ou compléter à long terme la production de statistiques publiques existantes lorsque l'application de telles méthodes s'avère pertinente et efficace.

La réduction de la charge administrative des personnes interrogées, qui a été cette année au cœur de diverses interventions parlementaires et de retours exprimés lors de contacts avec des partenaires importants, est directement liée au but de ces travaux. La communication ciblée mise en place ces dernières années sur les mesures prises pour alléger cette charge n'a pas eu l'écho espéré. Des efforts visant à réduire encore plus doivent être consentis, notamment dans le domaine des statistiques économiques, cela quand bien même diverses enquêtes ont montré que la charge administrative des entreprises induite par la statistique fédérale, est relativement faible. Les mesures évoquées ci-dessus dans le domaine de l'utilisation de données administratives et de données de registres seront poursuivies, car le potentiel d'utilisation ne peut pas être exploité sans une amélioration des conditions-cadre sur l'utilisation de ces sources de données pour la production statistique. Sans quoi, la charge administrative des entreprises ne peut être notablement allégée qu'en renonçant à des enquêtes et, partant, aux informations statistiques correspondantes. L'amélioration de la coordination des relevés dans le but d'exploiter des synergies et d'éviter les relevés multiples joue aussi un rôle important. Les bases s'y rapportant seront élaborées dans les organes existants (Fedestat, groupes d'experts, etc.). Enfin, l'OFS développe actuellement un instrument qui devrait permettre d'assurer un monitoring de la charge administrative des personnes interrogées au fil du temps.

**But stratégique n° 2: La statistique fédérale intensifie le dialogue avec ses partenaires et avec les utilisateurs de statistiques. Elle améliore les conditions-cadre de façon à pouvoir identifier et évaluer à temps les besoins d'information nouveaux.**

**Description:** la contribution de la statistique fédérale à l'État et à la société se mesure au degré d'adéquation entre les informations mises à disposition et les besoins effectifs des utilisateurs ainsi qu'à l'usage que ces derniers en font dans la pratique. Comme les réalités politiques et sociales évoluent toujours plus rapidement, les producteurs de statistiques publiques doivent identifier les besoins toujours plus tôt et plus précisément. Il importe d'identifier le contenu des besoins d'informations dans le cadre d'un dialogue direct avec les partenaires et les utilisateurs. Il faut notamment améliorer les conditions institutionnelles de la collaboration (coopération plus forte au sens des « best practices » et du transfert de connaissances) au sein de la statistique fédérale et ce, sur la base d'une discussion dans les organes existants.

**Évaluation:** comme les années précédentes, les producteurs de la statistique fédérale ont accru les échanges avec les différents acteurs. Ainsi, suite à des interventions politiques, les contacts avec des associations ont été intensifiés, ce qui a permis de faire passer certains messages sur le fonctionnement et le rôle de la statistique fédérale. Les retours formulés dans le cadre de ces contacts ont clairement montré que la statistique fédérale est considérée comme très fiable au niveau de la qualité de ses informations statistiques. Il faut par contre continuer à améliorer la perception de son fonctionnement et, en particulier, des avantages que procure l'application des directives définies dans la loi sur la statistique fédérale, de la Charte de la statistique publique et du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

La réussite de la mise en œuvre du PPA passe aussi par l'amélioration permanente de la coordination, aussi bien entre les producteurs de la statistique publique (par ex. dans les organes de la statistique fédérale) qu'avec des partenaires importants de la société, de l'économie et de la science (par ex. dans le cadre de groupes d'experts). Le transfert des connaissances aux niveaux national et international et la collaboration avec les milieux scientifiques (FORS<sup>1</sup> p.ex.) occupent une place de premier plan. L'évaluation a mis en évidence un défi central pour l'avenir, celui de maintenir le lien mis en place dans le cadre de l'établissement du PPA entre la planification technique et les exigences stratégiques à long terme. On peut ainsi garantir une meilleure prise en compte des exigences et des besoins aux niveaux international, national et régional (perméabilité).

En termes de collaboration internationale, les producteurs de la statistique fédérale sont représentés dans de nombreux organes spécialisés de l'UE (dans le cadre du système statistique européen), de l'ONU (par ex. dans la division de statistique des Nations Unies, DSNU, et à la CEE-ONU dans le domaine de la migration), du FMI (par ex. dans le domaine des finances publiques) et de l'OCDE (par ex. dans les domaines de la statistique économique et de la statistique de la formation). Ils assurent ainsi l'échange de connaissances nécessaire pour garantir de manière efficace et durable la comparabilité des informations statistiques. L'OFS joue dans ce contexte un rôle important dans le «High level group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for statistics for the 2030 Agenda for Sustainable Development» et le «High-level Group on Modernisation of Statistical Systems».

---

<sup>1</sup>FORS : Centre de compétences suisse en sciences sociales.

**But stratégique n° 3: La statistique fédérale exploite les potentiels qui ont été créés pour produire des informations statistiques nouvelles et adapte la diffusion des informations statistiques aux besoins nouveaux des utilisateurs.**

**Description:** outre la consolidation, la flexibilisation de même que la nécessité d'identifier à temps les besoins d'information nouveaux, les producteurs de statistiques doivent faire face à des défis liés à la dynamique et à la complexité croissante de la société et de l'économie. Nombreuses sont ici les problématiques sur lesquelles la statistique publique doit non seulement fournir des données utiles, mais encore créer des bases pour réaliser des analyses complètes. On observe, par exemple, une demande accrue d'informations statistiques propres à appréhender la pluridimensionalité thématique des questions politiques et sociales. Grâce aux systèmes intégrés déjà en place et à la possibilité de croiser les données, les statistiques dont les utilisateurs ont besoin peuvent être reproduites et rendues accessibles à l'aide de moyens et de formes de communication modernes. Les investissements déjà effectués pourront de la sorte être exploités de manière encore plus ciblée, tout comme le potentiel que recèlent les bases de données existantes.

**Évaluation:** un postulat central du PPA est de positionner de manière plus ciblée la statistique fédérale comme fournisseur de bases pour la planification et le pilotage. Il est pris en compte dans le développement constant de l'offre d'informations statistiques dans les divers champs thématiques. On peut évoquer ici comme élément important les travaux menés actuellement pour compléter le système de monitoring du développement durable (MONET), lequel est également utilisé pour fournir des informations contextuelles dans le cadre du budget de la Confédération.

L'identification univoque à l'aide de caractères clés tels que le numéro AVS ou le numéro d'identification des entreprises IDE dans les différentes bases de données de la statistique fédérale permet de croiser l'information statistique au niveau des données individuelles au fil du temps et entre différentes bases de données. On a pu de la sorte établir des nouvelles statistiques de flux - portant par exemple sur les parcours de formation - et des nouvelles analyses plurithématiques. Celles-ci permettent d'appréhender en profondeur l'évolution de la société et de proposer davantage d'informations sur les interactions entre différentes mesures politiques.

Les potentiels ainsi créés sont exploités de manière accrue tant par les producteurs de la statistique fédérale que par les milieux de la recherche. Ils se prêtent particulièrement bien à l'élaboration de nouvelles bases de planification et de pilotage. La possibilité de recourir à des données existantes pour établir des informations statistiques nouvelles offre notamment l'avantage de décharger les personnes et entreprises interrogées.

Enfin, la statistique fédérale ne peut atteindre les objectifs formulés dans le PPA que si les informations statistiques qu'elle produit sont aussi reconnues et utilisées, par exemple par les milieux politiques et la société, comme aide à se faire une opinion et à prendre des décisions. La diffusion des informations statistiques est optimisée en permanence à cette fin. Ces efforts incluent notamment l'extension de la diffusion et de la communication à d'autres canaux et l'adaptation constante des contenus de l'information aux changements des habitudes d'utilisation induits par la révolution numérique. L'OFS en particulier est en train d'élaborer les bases de ce développement pour les prochaines années.

### 5.3 Développement stratégique

D'après les retours des producteurs interrogés et les estimations des responsables thématiques, rien n'indique à l'heure actuelle, ni au niveau stratégique ni au plan thématique, qu'il faille revoir fondamentalement les priorités fixées.

Ainsi que l'a montré l'évaluation 2016 et le confirmé celle 2017, les défis décrits dans le PPA concernant l'allègement de la charge administrative des personnes interrogées, le recours

accru aux données de registres et aux données administratives ainsi que l'application ciblée de nouvelles méthodes vont gagner en importance par rapport aux estimations établies dans le cadre de l'élaboration du PPA.

Le Parlement l'a nettement confirmé en adoptant une motion s'y rapportant (motion 16.4011 du Groupe libéral-radical intitulée «Numérisation. Eviter les récoltes de données en parallèle»). La motion demande au Conseil fédéral de faire le nécessaire pour que les entreprises n'aient pas à fournir plusieurs fois les mêmes données et informations à des autorités différentes. L'Office fédéral de la statistique, les différents offices fédéraux, les cantons et les communes doivent se coordonner de manière à faire baisser les ressources qui doivent être déployées dans les entreprises dans le cadre d'enquêtes et de contrôles.

L'orientation de la motion va cependant plus loin que les priorités définies dans le PPA. Pour pouvoir relever ces défis de manière ciblée, il s'agira d'améliorer la coopération avec les services administratifs à tous les échelons de l'Etat, une tâche qui va nettement au-delà du rôle de coordination qu'assume l'OFS aujourd'hui au sein tant du système de la statistique publique que dans les organes existants (Fedestat, Regiostat). Comme le précise le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion, celle-ci ne peut être intégralement mise en œuvre qu'à long terme et nécessitera des investissements importants.

La statistique fédérale dispose d'une longue expérience dans la collecte des données provenant de différentes sources et à l'aide de plusieurs méthodes, dans le traitement de ces données et dans leur utilisation multiple pour la production d'informations les plus diverses. Pour mettre sur pied des systèmes statistiques modernes tels que celui du recensement de la population, il y a lieu de s'accorder suffisamment de temps et de procéder aux investissements nécessaires. A terme, les coûts du système général peuvent être considérablement abaissés.