



Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS

Rapport du 19 octobre 2018 de la Commission de gestion du Conseil des États

Avis du Conseil fédéral

du 19 décembre 2018

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 19 octobre 2018 de la Commission de gestion du Conseil des États concernant la pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique¹.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 décembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2019 1959

Avis

1 Contexte

Lors de leur séance du 28 janvier 2016, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé de demander au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer les scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'objet a été confié à la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E). Le 18 novembre 2016, la sous-commission Département fédéral de l'intérieur (DFI) / Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé de focaliser l'évaluation sur la précision des scénarios établis par l'OFS, leur processus d'élaboration et leur adéquation.

Lors de la séance de février 2018, la sous-commission DFI / DETEC de la CdG-E a examiné le rapport d'évaluation du CPA du 8 février 2018 à l'intention de la CdG-E. Cette sous-commission a ensuite élaboré un projet de rapport. La CdG-E a examiné et approuvé ce projet, y compris les recommandations qu'il contient, lors de sa séance du 19 octobre 2018, et a transmis au Conseil fédéral son rapport accompagné du rapport d'évaluation du CPA en l'invitant à prendre position sur ses constatations et recommandations d'ici au 17 janvier 2019.

Le Conseil fédéral se prononce comme suit sur le rapport de la CdG-E.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Introduction

Le Conseil fédéral prend acte de l'appréciation globalement positive de la CdG-E relative aux scénarios de l'évolution de la population de l'OFS. Il constate avec plaisir que la commission n'a pas identifié de manquement de portée majeure. Le Conseil fédéral est d'accord avec la CdG-E pour souligner l'importance des scénarios de l'OFS en tant qu'instrument de planification central pour différents domaines de la politique suisse. Il relève avec satisfaction que les méthodes de calcul utilisées ainsi que le modèle existant sont considérés comme adéquats par les acteurs concernés et que l'OFS dispose de la neutralité et de l'indépendance nécessaire à son travail dans ce domaine.

Le Conseil fédéral partage les constats de la commission en ce qui concerne les écarts relevés entre les scénarios et les évolutions observées *a posteriori*. Comme précisé dans le rapport, la cause principale de ces écarts sont les hypothèses de migrations. Ainsi que le reconnaît la commission, ce paramètre est particulièrement difficile à estimer car les migrations dépendent de nombreux facteurs économiques et politiques susceptibles de varier à court terme. Depuis 2000, bien que l'OFS ait constamment adapté ses hypothèses de migrations à la hausse, les différents scénarios «moyens» ont sous-estimé l'évolution observée. Ces écarts ont été calculés et présentés par l'OFS lors de la publication de chaque nouvelle série de scénarios. Il

faut toutefois relever que les scénarios «hauts» de l'OFS ont décrit des évolutions relativement proches de l'évolution réelle.

2.2 Sur les recommandations de la CdG-E

Recommandation 1 Améliorer la qualité des hypothèses dans le domaine migratoire

La CdG-E invite le Conseil fédéral à veiller à ce que les hypothèses relatives à l'évolution migratoire servant de base à l'élaboration des scénarios nationaux et cantonaux soient perfectionnées en permanence et que les échanges d'expériences avec d'autres pays à ce sujet soient entretenus.

Le Conseil fédéral partage le constat de la commission que la migration est un facteur particulièrement difficile à prévoir. Il accepte donc la recommandation afférente.

Pour l'élaboration des hypothèses de migrations des scénarios de l'évolution future de la population de 2015, l'OFS a consulté un certain nombre de spécialistes en Suisse à l'aide d'un questionnaire écrit. Il s'agissait de représentants d'offices fédéraux et régionaux de statistique ainsi que de spécialistes du monde académique. Il a également invité une partie de ces experts à une séance de travail pour une discussion sur les hypothèses de migrations. Pour l'élaboration des prochains scénarios, qui seront publiés en 2020, l'OFS répétera cette procédure. Il s'appuiera également sur les travaux du centre national de compétence pour les études en migrations et mobilité (*ncr on the move*) et développera ses relations avec d'autres pays en participant, par exemple, aux travaux du groupe de travail sur les projections démographiques de l'office de statistique de l'Union européenne (EUROSTAT), qui regroupe tous les pays de l'UE et de l'AELE. L'OFS exposera le processus de préparation des hypothèses dans la publication qui présentera les scénarios 2020–2050, prévue pour novembre 2020.

Recommandation 2 Développer les outils digitaux liés à la publication des scénarios

La CdG-E invite le Conseil fédéral à étudier l'opportunité de développer des outils interactifs digitaux liés à la publication des scénarios d'évolution de la population, en complément de ceux-ci.

Le Conseil fédéral prend acte de l'appréciation de la CdG-E relative à la publication des scénarios. Dans le cadre de l'élaboration des prochains scénarios, l'OFS développera, en plus des outils déjà disponibles sur son portail Internet, de nouveaux instruments interactifs digitaux répondant aux besoins des utilisateurs. Ils seront mis à disposition avec la publication des prochains scénarios 2020–2050, prévue pour novembre 2020. Dès lors, une suite positive sera donnée à la recommandation 2 de la commission.

Recommandation 3 Préciser les modalités d'utilisation des scénarios par les offices fédéraux

La CdG-E invite le Conseil fédéral à préciser les modalités d'utilisation des scénarios de l'OFS par les offices fédéraux, afin de s'assurer que ces derniers procèdent à l'avenir à une réflexion concernant les scénarios ou variantes d'évolution démographique qu'ils choisissent de retenir dans leurs travaux.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral est invité à étudier la possibilité de contraindre les offices à justifier le choix des scénarios ou variantes retenus, ainsi que la possibilité d'imposer aux offices un nombre minimum de scénarios ou variantes à examiner en parallèle.

Afin de prendre en considération l'incertitude liée à tout travail de prospective, le Conseil fédéral estime important de prendre en compte plusieurs scénarios de population lors de l'élaboration des planifications futures. L'OFS, au cours des séances du groupe d'accompagnement des scénarios nationaux et cantonaux, qui comprend entre autres des représentants d'offices fédéraux, a régulièrement souligné l'importance de considérer plusieurs scénarios lors de l'élaboration de planifications sectorielles. Pendant l'élaboration des prochains scénarios, l'OFS soulignera encore plus cette nécessité. Lors de la publication des prochains scénarios 2020–2050, prévue pour novembre 2020, l'OFS insistera, dans ses publications et sur son portail Internet, sur l'importance de prendre en compte plusieurs scénarios de population ou de bien justifier son choix.

Le Conseil fédéral ne souhaite toutefois pas contraindre les offices fédéraux à utiliser plusieurs scénarios ou variantes, afin de ne pas compliquer leur travail.

Recommandation 4 Améliorer l'intégration des cantons dans l'élaboration des scénarios cantonaux

La CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que les cantons soient intégrés davantage et suffisamment tôt dans l'élaboration des scénarios cantonaux d'évolution de la population, et à examiner de quelle manière cette collaboration pourrait être améliorée. Le Conseil fédéral est également invité à examiner l'opportunité d'associer des acteurs supplémentaires (offices fédéraux, experts, représentants externes) dans l'élaboration des scénarios cantonaux d'évolution de la population.

Le Conseil fédéral est également d'avis que les cantons devraient être intégrés dès le début du processus de production des scénarios. Lors de l'élaboration des séries précédentes de scénarios, ils ont été impliqués dans les travaux concernant les scénarios cantonaux. Une intégration dès le début du processus était déjà prévue après la publication des scénarios de 2015. Pour la prochaine série de scénarios, qui seront diffusés en novembre 2020, l'OFS invitera les représentants des offices régionaux de statistique à participer déjà aux travaux relatifs aux scénarios nationaux et, comme auparavant, aux travaux concernant les scénarios cantonaux. Des premières discussions à ce sujet ont déjà eu lieu au printemps 2018 entre l'OFS et REGIOSTAT,

l'organe chargé d'encourager la collaboration en matière de statistique entre la Confédération, les cantons et les communes. L'OFS invitera également un représentant de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) à participer au groupe d'accompagnement des scénarios nationaux et cantonaux afin de bien saisir les besoins des cantons dans le domaine de l'aménagement du territoire. Selon l'art. 5a, al. 2, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)², les cantons doivent en effet se fonder sur les scénarios cantonaux de l'OFS lors de l'établissement de leur plan directeur.

Recommandation 5 Mettre à disposition les données statistiques régionalisées portant sur l'évolution de la population

La CdG-E invite le Conseil fédéral à vérifier dans quelle mesure les données régionalisées de l'ARE portant sur l'évolution de la population (ainsi que d'éventuelles autres données régionales produites par les offices fédéraux) pourraient se révéler pertinentes pour les cantons.

Le Conseil fédéral est d'accord avec le principe général de mettre les données régionalisées des offices fédéraux à disposition des cantons sous réserve de toute autre disposition contraignante. Les données régionalisées portant sur l'évolution de la population de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ont été élaborées pour la modélisation du trafic. Elles sont documentées au niveau des régions de mobilité spatiale (régions MS) sur le site Internet de l'ARE. Les données plus désagrégées sont accessibles sur demande auprès de l'ARE.

En résumé, le Conseil fédéral accepte quatre des cinq recommandations formulées par la CdG-E. Quant à la recommandation 3, s'il est disposé à notablement accentuer la sensibilisation des partenaires concernés, il ne souhaite pas exercer de contrainte à leur égard.

