



Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 19 octobre 2018

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Les scénarios d'évolution de la population (ci-après: les scénarios) établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) constituent un instrument de planification majeur pour différents domaines de la politique suisse. Tous les cinq ans environ, l'OFS élabore et publie trois scénarios de développement démographique – haut, moyen et bas¹ – pour l'ensemble de la Suisse et pour chaque canton. Les offices fédéraux, mais aussi les cantons et les tiers, se fondent sur ces scénarios pour prendre des décisions de grande portée.

Plusieurs critiques ont été émises ces dernières années au sujet des scénarios de l'OFS². Les écarts souvent constatés quelques années seulement après leur établissement ont fait naître des doutes sur leur qualité. D'aucuns ont soupçonné que cette sous-estimation résultait d'une volonté politique. Des voix se sont également élevées pour dénoncer le fait que les offices fédéraux se réfèrent presque exclusivement au scénario «moyen» pour leur travail. Enfin, d'autres critiques ont porté sur le fait que les scénarios cantonaux d'évolution de la population établis par l'OFS tiendraient trop peu compte des aspects spécifiques aux cantons, conduisant certains d'entre eux à établir leurs propres scénarios.

Compte tenu de ces éléments, les commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé, à leur séance du 28 janvier 2016, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)³ d'évaluer la pertinence des scénarios d'évolution de la population établis par l'OFS. L'objet a été attribué à la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E).

1.2 Objet de l'évaluation, méthode et compétences de la CdG

La sous-commission Département fédéral de l'intérieur/Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DFI/DETEC) de la CdG-E⁴, compétente en la matière, a décidé le 18 novembre 2016 de focaliser

¹ Les hypothèses sous-tendant les trois scénarios publiés par l'OFS en 2015 sont détaillées dans le rapport d'évaluation du CPA: Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique, rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 2.3.

² Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 1.1.

³ Concernant le rôle et les méthodes du CPA: cf. rapport annuel 2017 du Contrôle parlementaire de l'administration du 30.1.2018, chap. 1 (FF 2018 2067 2073).

⁴ La sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E est composée du Conseiller aux Etats Claude Hêche (président), de la Conseillère aux Etats Géraldine Savary et des Conseillers aux Etats Joachim Eder, Peter Föhn et Werner Luginbühl.

l'évaluation sur la précision des scénarios établis par l'OFS, leur processus d'élaboration et leur adéquation.

Afin de répondre à la question de la précision des scénarios, le CPA a procédé à une comparaison statistique entre les scénarios d'évolution de la population nationale et cantonale établis par l'OFS en 2002, 2005 et 2010 et l'évolution démographique réelle. Il a ensuite fait de même avec quatre pays de référence (Allemagne, Liechtenstein, Norvège et Autriche), afin de comparer la précision des scénarios élaborés par ces pays avec ceux de la Suisse. Le CPA a également analysé la littérature spécialisée des quatre nations considérées et s'est entretenu avec des personnes travaillant dans les offices statistiques de ces pays⁵.

En ce qui concerne le processus d'élaboration ainsi que l'adéquation des scénarios, le CPA s'est appuyé sur l'analyse de documents ainsi que sur des entretiens menés avec près de soixante personnes, principalement des experts et des collaborateurs de certains offices fédéraux, mais également des représentants de six cantons (Fribourg, Genève, Soleure, Uri, Zoug et Zurich) ainsi que des tiers susceptibles d'utiliser les scénarios de l'OFS, notamment issus de l'économie privée⁶.

La sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a examiné le rapport d'évaluation du CPA lors de sa séance de février 2018, à la suite de quoi elle a 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 transmis au Conseil fédéral son rapport accompagné du rapport d'évaluation du CPA. Lors de cette même séance, elle a décidé de publier ces deux rapports.

Dans le présent rapport, la CdG-E évalue les principales constatations du CPA. Elle ne restitue les explications et le commentaire du CPA que dans la mesure où la compréhension de ses propres jugements et conclusions l'exige.

2 Constatations et recommandations

2.1 Remarque liminaire

Le présent rapport porte sur les *scénarios* d'évolution de la population élaborés par l'OFS. Ceux-ci ne constituent pas des *prévisions*. Comme le précise le CPA dans son évaluation⁷, les scénarios reposent essentiellement sur des estimations qualitatives et visent à décrire les évolutions possibles d'un phénomène. Ils ne doivent pas viser avant tout l'exactitude, mais plutôt permettre une meilleure compréhension des relations entre les éléments clés, des processus et des moments cruciaux en vue d'une prise de décision. Les scénarios permettent d'esquisser différentes options d'évolution pouvant être comparées. A ce titre, ils doivent donc être distingués des prévisions, qui ont pour but de représenter une évolution future de la manière la plus précise possible, en se reposant sur une modélisation mathématique.

⁵ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 1.2.

⁶ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 1.2. La liste des personnes interrogées figure en annexe du rapport du CPA.

⁷ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 2.2.

2.2 Scénarios nationaux

2.2.1 Précision des scénarios nationaux

Tous les cinq ans environ depuis 1984, l'OFS établit de nouveaux scénarios démographiques nationaux. Pour ce faire, l'office se base sur les chiffres de la population résidente permanente ainsi que sur des hypothèses relatives à l'évolution de l'excédent de naissances et du solde migratoire⁸.

La comparaison statistique réalisée par le CPA entre les scénarios de l'OFS et l'évolution réelle de la population montre clairement que, depuis l'an 2000, l'office a presque toujours sous-estimé la croissance démographique nationale, même avec ses scénarios les plus «hauts»⁹. *En comparaison internationale, la précision des scénarios helvétiques est légèrement inférieure à celle des quatre pays de référence pris en compte par le CPA*¹⁰. La précision des scénarios publiés en 2015 n'a pas été évaluée, le nombre de valeurs empiriques disponibles n'étant pas encore suffisant.

Il ressort de l'évaluation que l'écart observé pour les scénarios de l'OFS s'explique en grande partie par une *estimation imprécise de l'évolution migratoire*¹¹. Ce problème ne concerne toutefois pas uniquement la Suisse: l'analyse du CPA montre que, dans tous les pays de comparaison, l'estimation des flux migratoires est l'élément qui constitue de loin la plus grande cause d'imprécision des scénarios. Or, des cinq pays considérés, la Suisse est celui où le solde migratoire est le plus élevé par rapport à l'ensemble de la population; ce facteur y exerce donc une influence encore plus importante qu'ailleurs¹².

La CdG-E regrette que l'OFS ait continuellement sous-estimé, dans les scénarios publiés au cours des quinze dernières années, l'évolution de la population suisse. Ce manque de précision peut avoir des conséquences importantes sur la planification des politiques publiques suisses. Un tel écart porte en outre atteinte à l'utilité de l'instrument et à la crédibilité de l'OFS auprès du grand public et soulève la question de l'indépendance politique de ce dernier¹³.

Pour la commission, cette critique doit néanmoins être relativisée à plusieurs égards. La migration, qui constitue la principale cause d'imprécision des scénarios en Suisse comme dans tous les pays examinés, dépend de nombreux facteurs économiques et politiques susceptibles de varier à court terme. En ce sens, l'évolution migratoire est un paramètre particulièrement difficile à estimer pour les services statistiques nationaux. Les scénarios de 2015, par exemple, ont été établis par l'OFS dans le contexte très incertain de la votation populaire du 9 février 2014 «contre l'immigration de masse»¹⁴. Les hypothèses sont donc élaborées dans un environnement en constante

⁸ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 2.2.

⁹ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 3.

¹⁰ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 3.

¹¹ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 3.1. En revanche, l'estimation des taux de mortalité et de natalité s'est révélée relativement précise.

¹² Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 3.1.

¹³ A ce sujet, voir ci-après, chap. 2.3.

¹⁴ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.1.1.

évolution, pouvant mener selon les cas à des sous-estimations, mais potentiellement également à des surestimations des phénomènes migratoires.

La CdG-E constate donc que le manque de précision des scénarios de l'OFS s'explique en grande partie par un facteur – le solde migratoire – particulièrement difficile à estimer et sur lequel l'office n'a pas de prise directe. Tout au plus, on peut se demander si l'OFS n'aurait pas pu, au vu des importants écarts constatés depuis le début des années 2000 déjà, réagir plus rapidement à l'évolution démographique suisse et adapter ses hypothèses de travail et ses scénarios en conséquence.

La commission souligne que les chiffres de l'évolution démographique réelle de la population, rendus publics de manière régulière par l'OFS¹⁵, permettent de procéder en tout temps à une comparaison transparente avec les scénarios élaborés par l'office et aux correctifs nécessaires. Elle rappelle également que les scénarios sont conçus pour estimer des tendances d'évolution de la population sur des périodes de plusieurs décennies (les scénarios de 2015, par exemple, portent sur une durée de trente ans¹⁶). Les critiques portant sur leur précision à court terme doivent par conséquent être relativisées.

Du point de vue de la commission, le renforcement de la précision des scénarios nationaux (mais également cantonaux, voir à ce sujet chap. 2.4.1) passe donc avant tout par une amélioration de la qualité des modèles de prévision de l'OFS en matière de migration. À ce titre, 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 soient perfectionnées en permanence et que les échanges d'expériences avec les autres pays à ce sujet soient renforcés.

À ce propos, les personnes interrogées par le CPA ont souligné que la qualité des hypothèses élaborées par l'OFS concernant la migration s'était déjà améliorée entre 2010 et 2015¹⁷.

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.

¹⁵ Office fédéral de la statistique: Effectif et évolution, www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population (consulté le 24.5.2018).

¹⁶ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 2.1.

¹⁷ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.2. Comme précisé plus haut, la précision des scénarios publiés en 2015 n'a pas pu être évaluée dans le cadre du rapport du CPA, en raison du délai restreint.

2.2.2 Elaboration des scénarios nationaux

Dans le cadre de son évaluation, le CPA a analysé en détail le processus d'élaboration des derniers scénarios nationaux en date, publiés en 2015 par l'OFS. Les résultats sont largement positifs¹⁸. L'ensemble des interlocuteurs reconnaissent le professionnalisme de l'OFS. Les experts et offices fédéraux estiment avoir été impliqués de manière adéquate et les méthodes employées par l'office correspondent aux développements les plus récents dans le domaine et aux pratiques en vigueur dans les autres pays. L'OFS a fait preuve d'anticipation dans sa planification et a correctement consigné les différentes étapes de l'élaboration des scénarios. Les hypothèses de travail utilisées pour l'élaboration des scénarios sont jugées plausibles par les personnes interrogées¹⁹.

Les critiques relevées par le CPA au cours de ses entretiens sont éparpillées et portent sur des points de détail. Aucune des personnes interrogées n'a formulé de propositions de changements majeurs à apporter aux processus de l'OFS ou souligné d'erreurs graves à ce propos. Les critiques sont par contre plus prononcées en ce qui concerne l'élaboration des scénarios cantonaux (voir ci-après, chapitre 2.4.2).

La CdG-E relève avec satisfaction que la méthode de travail appliquée par l'OFS pour l'élaboration des scénarios nationaux est jugée adéquate par l'ensemble des personnes consultées, tant au niveau du processus d'élaboration que des hypothèses retenues. Les offices fédéraux ont même été davantage impliqués dans l'élaboration des scénarios que dans d'autres pays de comparaison²⁰. *Ces constats confirment que le manque de précision des scénarios nationaux ne provient pas d'une insuffisance de compétences ou d'erreurs méthodologiques au sein de l'OFS, mais d'un problème plus fondamental lié à la difficulté d'estimer correctement l'évolution de la migration (voir plus haut, chap. 2.2.1).*

La commission constate en outre que l'OFS fait preuve d'une volonté d'amélioration. En vue de l'élaboration des scénarios de 2015, l'office a analysé l'évolution démographique passée et l'a comparée avec les scénarios précédents afin de déterminer les raisons des écarts²¹. Lors des séances préparatoires, l'office a montré aux groupes d'experts quels éléments avaient été mal estimés dans les scénarios précédents²². La CdG-E relève également que l'OFS examine régulièrement l'opportunité de recourir à de nouveaux modèles de calcul²³. De telles améliorations sont susceptibles de renforcer la précision des scénarios; comme déjà indiqué, leur impact sur les scénarios de 2015 n'a toutefois pas pu être évalué dans le cadre du rapport du CPA, en raison du nombre encore insuffisant de valeurs empiriques.

Aux yeux de la commission, il est particulièrement important que l'OFS continue à l'avenir également d'associer des experts du monde scientifique et des représentants des différents offices fédéraux à l'élaboration de ses scénarios, comme elle l'a fait jusqu'à présent. Pour la CdG-E, la question se pose de savoir si des intervenants

18 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.

19 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.2.

20 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.1.2.

21 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.1.1.

22 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.2.

23 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.2.

supplémentaires – notamment issus de l'économie privée – pourraient apporter une plus-value dans le cadre de cette élaboration. Une telle mesure pourrait être susceptible d'augmenter l'acceptation des scénarios de l'OFS hors de l'administration fédérale. Face au CPA, certaines personnes concernées ont laissé entendre qu'une telle participation pourrait être intéressante. Elles ont toutefois également indiqué qu'elles disposaient elles-mêmes généralement de connaissances très spécifiques, qui n'étaient pas forcément suffisantes pour un groupe d'experts²⁴.

2.2.3 Publication des scénarios nationaux

En 2015, l'OFS a publié trois scénarios démographiques (scénario haut, moyen et bas) ainsi que huit variantes, établies en modifiant les hypothèses relatives à un paramètre de l'évolution démographique²⁵. Alors que les acteurs interrogés par le CPA estimaient que les publications précédentes étaient plutôt confuses²⁶, ils sont unanimes à considérer que l'option retenue en 2015 est claire et adéquate et permet aux offices d'établir des scénarios spécifiques à leur propre domaine²⁷. La CdG-E salue les améliorations apportées par l'OFS et constate avec satisfaction que les produits proposés par l'office semblent répondre aux attentes des bénéficiaires, en dépit des imprécisions préalablement citées (voir chap. 2.2.1).

La question de la fréquence de publication des scénarios a également été abordée par le CPA: celle-ci est très variée dans les pays de référence examinés, présentant des intervalles allant d'une année à dix ans. La majorité des personnes interrogées par le CPA juge adéquate la périodicité de cinq ans choisie par l'OFS²⁸. La CdG-E partage cet avis et estime qu'il ne ferait pas sens d'augmenter la fréquence de publication des scénarios. Comme souligné dans l'évaluation²⁹, des calculs renouvelés chaque année peuvent certes présenter des valeurs plus précises à court terme, mais ils sont sujets aux mêmes problèmes à moyen et à long terme. Une modification plus fréquente des chiffres constituerait en outre un défi pour les cantons et les offices, dans la mesure où les données contenues dans les rapports ou stratégies qu'ils élaborent seraient déjà obsolètes au moment de la publication de ces documents. Enfin, la commission part du principe qu'une augmentation de la fréquence des scénarios aurait un impact important en termes de ressources, tant au niveau de l'OFS que des offices ou cantons destinataires.

L'évaluation du CPA a confirmé que les rapports publiés par l'OFS concernant les scénarios de l'évolution de la population au niveau national et au niveau cantonal répondaient aux attentes des groupes cibles, notamment en termes de documentation et de publication sur le site Internet de l'office. Les personnes interrogées sont également satisfaites de la manière dont l'OFS répond aux questions relatives aux don-

²⁴ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.1.1.

²⁵ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 2.3.

²⁶ Les scénarios de 2006 et 2010 comportaient trois scénarios de base, deux scénarios alternatifs et jusqu'à treize variantes.

²⁷ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.1.

²⁸ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.1.

²⁹ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.1.

nées³⁰. Quelques intervenants ont toutefois exprimé le souhait de bénéficier de plus d'outils interactifs, qui permettraient aux utilisateurs de sélectionner eux-mêmes certains éléments tels que les hypothèses retenues ou la durée³¹. La CdG-E estime que de telles opportunités liées à la digitalisation mériteraient d'être examinées en profondeur par le Conseil fédéral, en complément des scénarios existants. Ces outils permettraient d'offrir aux destinataires des scénarios une plus grande flexibilité d'utilisation et donc d'augmenter l'attractivité des produits élaborés par l'OFS. Des critères précis devraient néanmoins être définis, afin de garantir une utilisation appropriée des données disponibles.

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.

2.2.4 Utilisation des scénarios nationaux

L'évaluation du CPA a montré que ce sont principalement les offices fédéraux qui avaient recours aux scénarios nationaux de l'OFS³². Ceux-ci sont essentiellement utilisés comme indicateurs pour définir des perspectives techniques et économiques à long terme, pour élaborer des études et rapports et pour rédiger des réponses aux questions et interventions parlementaires. Les personnes interrogées estiment que les scénarios de l'OFS sont suffisamment précis pour convenir à cet usage³³. En règle générale, le scénario «moyen» est retenu, car il est considéré comme étant le plus équilibré, et qu'il ne nécessite pas de justification particulière, contrairement aux scénarios «haut» et «bas». Il arrive également que le scénario «moyen» soit retenu par habitude. L'utilisation des scénarios par des tiers ainsi que par les cantons est plus limitée (voir également chap. 2.4.3)³⁴.

Il n'est pas surprenant que le scénario «moyen» soit utilisé dans la majeure partie des cas, dans la mesure où celui-ci apparaît comme le plus équilibré. La CdG-E estime toutefois que cela ne devrait pas dispenser les offices et autres utilisateurs de procéder à une réflexion concernant le choix des scénarios retenus. La commission déplore le fait que la recommandation de l'OFS de se fonder, si possible, sur plusieurs scénarios ou sur des variantes³⁵ ne soit pas suivie par les offices. Dans le même sens, la CdG-E regrette que certains offices se réfèrent au scénario «moyen» par simple habitude. Ce choix exclusif est d'autant plus inapproprié que le scénario

³⁰ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.1.

³¹ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.1.

³² Voir aussi à ce sujet le rapport du Conseil fédéral du 9.12.2016 en réponse au postulat Schneider-Schneiter «Synthèse sur la stratégie démographique» (13.3697).

³³ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.1.

³⁴ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.2.

³⁵ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.2.

«moyen» n'est pas forcément le plus réaliste, comme l'évolution de la population au cours des dernières années l'a montré (cf. chap. 2.2.1).

Le fait que les offices se bornent la plupart du temps à utiliser un seul scénario renforce la confusion selon laquelle les scénarios seraient équivalents à des prévisions (cf. chap. 2.1). Or, le but des scénarios est précisément de pouvoir comparer différentes options d'évolution démographique entre elles, afin de définir les conséquences d'une augmentation plus ou moins grande de la population sur les politiques publiques³⁶. Sur la base d'un rapport publié par un office, la population et les représentants politiques devraient être en mesure de confronter différents scénarios, du moins en ce qui concerne les aspects les plus importants.

La CdG-E considère par conséquent qu'il est indispensable que les offices fédéraux recourant aux scénarios élaborés par l'OFS mènent une réflexion concernant les scénarios ou variantes d'évolution démographique qu'ils choisissent de retenir. À cet effet, la commission demande au Conseil fédéral de 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 telle réflexion. Dans ce cadre, diverses options pourraient être envisagées, comme celle de contraindre les offices à justifier le choix du ou des scénarios retenus, ou celle d'imposer aux offices un nombre minimum de scénarios ou variantes à examiner en parallèle.

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.

2.3 Indépendance décisionnelle de l'OFS

Des critiques sont régulièrement exprimées selon lesquelles la sous-estimation de l'évolution de la population dans le cadre des scénarios de l'OFS résulterait d'une volonté politique. Celles-ci ont affirmé que certains offices fédéraux, appuyés par le Conseil fédéral, fixaient un niveau acceptable d'immigration dans les scénarios ou que l'OFS, avec une complaisance précipitée, estimait délibérément les flux migratoires à un faible niveau³⁷.

³⁶ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 2.2.

³⁷ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.3.

Le CPA a examiné cet aspect dans le cadre de son évaluation, en se focalisant sur les scénarios élaborés en 2015³⁸. Tous les représentants des offices ont estimé que l'OFS avait à cette occasion fait preuve de l'indépendance nécessaire. Dans le même sens, les experts externes interrogés ont jugé que l'office avait élaboré les scénarios de 2015 en se basant sur les faits et en toute impartialité. Les collaborateurs concernés de l'OFS ont indiqué qu'ils disposaient de la liberté de fixer les valeurs de tous les paramètres, et qu'ils n'avaient jamais ressenti d'influence de la part du DFI. Ces affirmations ont été confirmées par les documents analysés par le CPA. En termes d'indépendance, la situation suisse est comparable à celles des autres pays de référence examinés³⁹.

La CdG-E conçoit que la sous-estimation de l'évolution de la population par l'OFS durant les quinze dernières années puisse susciter des doutes concernant l'indépendance politique de l'office. Les résultats de l'évaluation du CPA prouvent toutefois clairement que ce reproche n'est pas fondé, du moins en ce qui concerne les scénarios de 2015. La commission prend acte avec satisfaction du fait que, selon toutes les personnes interrogées, l'OFS a fait preuve d'indépendance dans l'élaboration des derniers scénarios en date. *La CdG-E ne relève pas d'indices laissant à penser que l'indépendance scientifique de l'OFS prévue par la loi (art. 3, al. 1 de la loi sur la statistique fédérale⁴⁰) ne serait pas respectée.*

2.4 Scénarios cantonaux

2.4.1 Précision des scénarios cantonaux

Depuis 2002, l'OFS publie également des scénarios décrivant l'évolution de la population à l'échelle des cantons. Ceux-ci se fondent sur les scénarios nationaux et leur publication intervient avec environ une année d'écart. Les trois scénarios de base sont transposés pour chaque canton, à l'aide de différentes hypothèses auxquelles s'ajoute la migration intérieure (entre les cantons)⁴¹.

Dans le cadre de son évaluation, le CPA a examiné la précision des scénarios cantonaux de 2002, 2005 et 2010. Comme pour les scénarios nationaux, il apparaît que l'OFS a sous-estimé ici aussi l'évolution démographique, et ce pour une grande majorité des cantons. À nouveau, les écarts sont principalement liés à une difficulté d'estimation de la migration⁴². Il convient de relever qu'en plus de la migration internationale, la migration intérieure (entre les cantons) est également déterminante pour les scénarios cantonaux.

La CdG-E renvoie ici pour l'essentiel à ses considérations relatives à la précision des scénarios nationaux (cf. chap. 2.2.1). Elle considère que le manque de précision des scénarios cantonaux est problématique et qu'il constitue un obstacle à leur utilisation (cf. à ce sujet chap. 2.4.3). La commission est toutefois également consciente de la

³⁸ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.3.

³⁹ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.3.

⁴⁰ Loi du 9.10.1992 sur la statistique fédérale (LSF; RS **431.01**).

⁴¹ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.1.2.

⁴² Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 3.2.

difficulté pour l'OFS d'émettre des hypothèses dans le domaine de l'évolution migratoire. Au niveau cantonal, cette difficulté est encore renforcée par l'ajout du facteur de la migration intérieure et par la petite taille des territoires concernés. Au vu du nombre de paramètres à prendre en compte, il est donc logique selon la CdG-E que le risque d'imprécision des scénarios soit plus élevé au niveau cantonal que national.

Du point de vue de la commission, le renforcement de la précision des scénarios cantonaux passe avant tout – comme pour les scénarios nationaux – par une amélioration de la qualité des modèles de prévision de l'OFS en matière de migration. À ce propos, la CdG-E renvoie à sa recommandation 1 (cf. chap. 2.2.1). Selon la commission, une intégration adéquate des cantons dans le processus d'élaboration des scénarios est également cruciale pour améliorer la qualité et l'acceptation de ceux-ci (cf. chapitre suivant).

2.4.2 **Elaboration des scénarios cantonaux**

Les représentants des cantons et les personnes intéressées issues des offices fédéraux sont invités à participer au processus d'élaboration des scénarios cantonaux. L'évaluation du CPA montre que, dans le cadre des scénarios de 2015, les cantons ont été conviés par l'OFS à deux séances d'information et de discussion. Si tous n'y ont pas participé, ils ont toutefois essayé de se concerter dans le cadre de la Conférence suisse des offices régionaux de statistique (CORSTAT)⁴³.

Selon les personnes interrogées par le CPA, issues aussi bien des cantons que de l'OFS, les représentantes et représentants cantonaux ont pu s'exprimer au sujet des projets de scénarios. Néanmoins, leur avis est intervenu trop tardivement pour être réellement pris en considération par l'office⁴⁴. Pour cette raison notamment, les scénarios ne sont jugés que partiellement adéquats par les cantons, et donc relativement peu utilisés par ceux-ci⁴⁵ (cf. également chap. 2.4.3).

Du point de vue de la commission, la collaboration entre l'OFS et les cantons en vue de l'élaboration de scénarios cantonaux doit être améliorée. La prise en compte de l'avis des cantons est particulièrement importante, afin de renforcer leur attractivité et leur utilisation. Pour la CdG-E, il est en outre indispensable que l'intégration des cantons dans le processus ait lieu suffisamment tôt pour que les avis exprimés puissent être réellement pris en compte et que cette consultation ne constitue pas un simple exercice alibi.

La commission reconnaît que l'intégration des points de vue cantonaux dans l'élaboration des scénarios présente de nombreux défis⁴⁶. Le calcul de l'évolution de la population à l'échelle cantonale nécessite en effet des modèles particulièrement complexes. Par ailleurs, les prises de position des cantons sont souvent focalisées sur des intérêts internes, qui ne reposent pas toujours sur des bases statistiques éprou-

⁴³ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.1.2.

⁴⁴ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 4.1.2.

⁴⁵ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

⁴⁶ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

vées et peuvent être teintées de partis pris (relevant par exemple de la promotion économique ou de la politique immobilière ou fiscale). La recherche d'un équilibre entre les intérêts des différents cantons peut s'avérer extrêmement complexe, sachant que chaque modification apportée au scénario d'un canton implique des répercussions sur les chiffres des autres cantons. Du point de vue de la commission, il est par conséquent important que l'OFS continue de bénéficier d'une claire compétence de pilotage et de décision pour l'élaboration des scénarios cantonaux. L'expertise des cantons doit plutôt être vue comme un apport complémentaire, permettant d'affiner et de renforcer les calculs et hypothèses préalablement préparés par l'office.

Aux yeux de la CdG-E, il est important que les cantons prennent également leurs responsabilités à ce sujet, en travaillant au développement d'une position commune concernant les hypothèses et méthodes de calcul liées à l'évolution de la population cantonale. À ce titre, la commission estime que la CORSTAT a un rôle important à jouer en tant qu'interlocuteur-clé de l'OFS dans le processus d'élaboration des scénarios cantonaux.

L'approche «descendante» choisie par l'OFS (scénarios cantonaux découlant des scénarios nationaux) est critiquée par certaines personnes interrogées par le CPA, qui estiment que cette méthode ne prend pas suffisamment en compte les particularités cantonales⁴⁷. La CdG-E estime toutefois qu'il est logique que celle-ci continue d'être utilisée, dans la mesure où elle permet un calcul d'ensemble politiquement neutre et détaché des intérêts particuliers des cantons. Du point de vue de la commission, il semblerait peu réaliste de privilégier le processus inverse, qui verrait l'OFS élaborer tout d'abord des scénarios cantonaux, pour en déduire ensuite des scénarios nationaux. Une telle démarche impliquerait des hypothèses de travail particulièrement complexes et présenterait le risque de mener à des résultats encore plus aléatoires qu'aujourd'hui. Cela obligerait en outre l'OFS à se prononcer sur des questions politiques cantonales ne relevant pas de sa compétence.

Du point de vue de la CdG-E, il est important que l'OFS puisse bénéficier des informations les plus complètes possible pour élaborer ses hypothèses relatives aux scénarios cantonaux. Dans ce cadre, la question se pose de savoir si d'autres acteurs (offices fédéraux, experts, représentants externes) devraient être consultés dans le cadre de l'élaboration des scénarios cantonaux, en plus de ceux déjà sollicités. La commission invite donc le Conseil fédéral à examiner l'opportunité d'associer des acteurs supplémentaires dans la préparation des scénarios cantonaux.

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.

⁴⁷ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

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.

2.4.3 Utilisation des scénarios cantonaux

L'OFS ainsi que divers offices fédéraux considèrent que les scénarios cantonaux sont utiles, car ils leur permettent de disposer, pour leurs travaux, de données uniformes pour tous les cantons⁴⁸. Les cantons, quant à eux, sont libres de recourir ou non aux scénarios cantonaux de l'OFS pour réaliser leurs travaux de planification, sauf pour ce qui est de l'aménagement du territoire, où leur emploi est obligatoire en vertu de la législation fédérale (voir plus bas)⁴⁹.

Dans les faits, l'utilisation des scénarios de l'OFS par les cantons demeure partielle. Ceux-ci sont notamment repris dans les domaines de la modélisation du trafic, de la planification des hôpitaux et EMS ainsi que de la planification scolaire. Toutefois, la majorité des cantons – 17 selon les recherches du CPA – élaborent en parallèle leurs propres scénarios d'évolution de la population. Certains cantons disposent à cet effet de leur propre service statistique, tandis que d'autres recourent de manière ponctuelle à des organismes privés ou aux services d'autres cantons⁵⁰. Le CPA a néanmoins constaté que les scénarios établis par les cantons se réfèrent quand même, dans une certaine mesure, aux scénarios de l'OFS, notamment en ce qui concerne les données sur la mortalité et la fertilité⁵¹. Le CPA n'a pas examiné si les scénarios élaborés par les cantons eux-mêmes étaient plus précis que ceux de l'OFS.

Selon les entretiens menés par le CPA, les représentants des cantons estiment que les scénarios cantonaux élaborés par l'OFS ne sont que partiellement adaptés à leurs besoins⁵². Leurs critiques portent sur le manque de précision des scénarios (cf. chap. 2.4.1) ainsi que sur le fait que ceux-ci ne reflèteraient pas assez les réalités cantonales (cf. chap. 2.4.2). Par ailleurs, beaucoup de cantons jugent les scénarios cantonaux de l'OFS peu appropriés en raison de l'absence de ventilation par communes ou districts, cruciale pour la planification des politiques cantonales⁵³. La Confédération renonce à un tel degré de détail, en raison notamment de la complexité des modèles sous-jacents (qui devraient prendre en compte les spécificités de plus de 2000 communes) et du risque élevé d'imprécision qu'un tel calcul comporte.

La CdG-E est d'avis que l'attractivité et l'acceptation des scénarios de l'OFS auprès des cantons dépend avant tout de la précision de ceux-ci. À ce titre, les mesures visant à une amélioration de la précision des scénarios en matière d'évolution de la migration (cf. recommandation 1) et à une meilleure intégration des cantons dans

48 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

49 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

50 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.4.

51 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.4.

52 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

53 Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

leur processus d'élaboration (cf. recommandation 4) ont une importance déterminante.

Aux yeux de la commission, il ne paraît pas réaliste d'exiger de l'OFS la publication de scénarios d'évolution de la population à l'échelle des districts ou des communes. Une telle démarche, extrêmement complexe, nécessiterait des ressources considérables et impliquerait un grand nombre d'inconnues.

Par contre, l'évaluation du CPA a révélé que l'ARE disposait de données régionalisées concernant l'évolution dans le domaine du trafic, incluant des paramètres tels que les capacités des zones à bâtir et l'évolution du prix des logements, mais que la plupart des acteurs ignoraient l'existence de celles-ci⁵⁴. La CdG-E invite le Conseil fédéral à vérifier dans quelle mesure ces données existantes (ainsi que d'éventuelles autres données régionales produites par les offices fédéraux) pourraient se révéler pertinentes pour les cantons.

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.

Au vu des critiques exprimées, la question se pose de savoir s'il est nécessaire que l'OFS continue à publier des scénarios cantonaux. Un abandon de ces scénarios n'est toutefois pas souhaitable selon la CdG-E. En effet, comme le souligne le CPA⁵⁵, tous les cantons ne disposent pas d'un service statistique leur permettant d'établir des scénarios individuels. Par ailleurs, il est primordial que les offices fédéraux – et notamment l'ARE – puissent continuer de disposer pour leurs travaux de scénarios uniformes pour tous les cantons, basés sur des critères comparables et offrant une garantie de neutralité. Par ailleurs, le CPA a constaté que les scénarios établis par les cantons se réfèrent quand même, dans une certaine mesure, à ceux de l'OFS – notamment pour les données relatives à la mortalité et à la fertilité – et se servent des projections fédérales comme points de comparaison⁵⁶. Du point de vue de la CdG-E, il est donc nécessaire de miser sur une amélioration des scénarios cantonaux, là où cela est possible, plutôt que de renoncer à les produire.

Les scénarios de l'OFS revêtent un aspect contraignant pour les cantons dans un seul domaine, celui de la détermination des zones à bâtir dans le cadre des plans directeurs cantonaux. Cette obligation suscite de vives critiques de la part de quelques cantons, étant donné que ces derniers ne participent que de manière restreinte à l'élaboration des scénarios⁵⁷. Ces critiques doivent toutefois être relativisées, dans la mesure où une disposition de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (art. 5a,

⁵⁴ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

⁵⁵ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

⁵⁶ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.4.

⁵⁷ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

al. 2, OAT)⁵⁸ prévoit la possibilité pour les cantons de s'écarter des scénarios de l'OFS. L'ARE estime que cette solution, élaborée de concert avec les cantons, a fait ses preuves depuis les trois ans où elle est appliquée⁵⁹. La CdG-E considère donc que la solution proposée par la législation est pragmatique, dans la mesure où elle permet un traitement homogène à l'échelle nationale, tout en offrant une certaine flexibilité aux cantons.

De manière générale, la CdG-E estime que les références contraignantes aux scénarios cantonaux de l'OFS au sein de la législation sont susceptibles de mener à des situations problématiques pour les cantons, si elles ne sont pas assorties d'une certaine flexibilité. La commission invite par conséquent le Conseil fédéral à prendre en compte cet aspect lors de ses travaux législatifs futurs.

3 Conclusions et suite de la procédure

Sur la base de l'analyse réalisée par le CPA, la CdG-E a constaté que les scénarios nationaux et cantonaux élaborés entre 2002 et 2010 par l'OFS avaient sous-estimé l'évolution démographique suisse, dans des proportions supérieures aux autres pays examinés. Cet écart s'explique essentiellement par des difficultés d'appréciation des flux migratoires futurs, pour lesquels des hypothèses trop prudentes avaient été émises par l'office. La commission regrette cette imprécision, qui peut avoir des conséquences importantes sur la planification des politiques publiques suisses. Elle considère toutefois que celle-ci est compréhensible, dans la mesure où la migration constitue un facteur particulièrement difficile à prévoir. Elle invite le Conseil fédéral à perfectionner continuellement ses hypothèses relatives à l'évolution migratoire et à entretenir les échanges d'expériences avec les autres pays à ce sujet.

Hormis cette problématique fondamentale, la CdG-E n'identifie pas de manquements majeurs relatifs au processus d'élaboration des scénarios nationaux au sein de l'OFS. Elle constate avec satisfaction que le processus d'élaboration des scénarios et leur méthode de calcul sont considérés comme adéquats par l'ensemble des acteurs concernés, tout comme les hypothèses formulées par l'office. Aucune critique fondamentale du modèle existant ne ressort des entretiens menés par le CPA. Par ailleurs, l'évaluation portant sur l'élaboration des scénarios de 2015 a confirmé que l'OFS s'était basé sur les faits et avait fait preuve de neutralité et d'indépendance. Au niveau de la publication des scénarios, la fréquence actuelle de cinq ans environ est jugée adéquate. Dans ce cadre, la commission invite le Conseil fédéral à examiner la possibilité de développer davantage les outils digitaux interactifs liés aux scénarios de l'OFS.

Un point faible a été mis en évidence par l'évaluation du CPA au niveau de l'utilisation des scénarios nationaux de l'OFS par les offices fédéraux. Il a été constaté que ceux-ci, dans le cadre de leurs travaux, se contentaient généralement de se baser sur le scénario «moyen». La commission est d'avis qu'une réflexion devrait avoir lieu de manière plus systématique, au sein des offices, sur le choix des scénarios

⁵⁸ Ordonnance du 28.6.2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1).

⁵⁹ Rapport du CPA du 8.2.2018 à l'intention de la CdG-E, chap. 5.3.

retenus et sur l'opportunité de comparer différents scénarios, afin de mieux respecter le principe fondamental de cet outil.

Un important potentiel d'amélioration réside également, selon la CdG-E, dans l'élaboration et l'utilisation des scénarios cantonaux, préparés par l'OFS sur la base des projections nationales. L'évaluation du CPA a montré que ceux-ci étaient considérés comme peu appropriés par les cantons, en raison de leur manque de précision et du fait qu'ils ne contiennent pas de données à l'échelle des communes ou des districts. Par ailleurs, les représentants cantonaux ne sont pour l'instant pas intégrés suffisamment tôt dans la préparation de ces scénarios. La CdG-E considère que les scénarios cantonaux doivent être maintenus et que l'approche «descendante» appliquée par l'office pour leur élaboration fait sens, mais que leur qualité et leur précision doivent être améliorées afin d'encourager leur utilisation. La publication de scénarios de l'OFS à l'échelle des districts ou communes n'est quant à elle pas jugée réaliste par la commission. Toutefois, le Conseil fédéral est invité à examiner dans quelle mesure certaines données régionales disponibles au sein des offices fédéraux pourraient s'avérer pertinentes pour les cantons.

La CdG-E invite le Conseil fédéral à donner son avis sur les constatations et les recommandations du présent rapport de même que sur le rapport du CPA d'ici au 17 janvier 2019, et à lui indiquer par quelles mesures et dans quel délai il entend mettre en œuvre ses recommandations.

19 octobre 2018

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil des Etats:

La présidente, Anne Seydoux-Christe

La secrétaire, Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFI/DETEC,
Claude Hêche

Le secrétaire de la sous-commission DFI/DETEC,
Nicolas Gschwind

Liste des abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CORSTAT	Conférence suisse des offices régionaux de statistique
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI	Département fédéral de l'intérieur
LSF	Loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (RS 431.01)
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OFS	Office fédéral de la statistique

