



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

Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 27 août 2019

Rapport

1 Introduction

Le 19 octobre 2018, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a publié, sur la base d'une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)¹, un rapport d'inspection² portant sur la pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Dans celui-ci, la commission adressait cinq recommandations au Conseil fédéral. Conformément à sa pratique, la CdG-E demandait aussi au Conseil fédéral de lui indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai il envisageait de mettre en œuvre ces recommandations.

La CdG-E a pris acte de l'avis du Conseil fédéral du 19 décembre 2018 relatif à ce rapport. Elle fait part, ci-après, de son appréciation à ce sujet.

2 Appréciation de la CdG-E

2.1 Remarques générales

La commission constate avec satisfaction que le Conseil fédéral partage une grande partie de ses constats relatifs aux scénarios d'évolution de la population et qu'il tient compte de ses remarques. Elle relève que le Conseil fédéral est disposé à accepter – totalement ou partiellement – quatre des cinq recommandations qu'elle avait formulées. La mise en œuvre de ces recommandations passera par des mesures dont certaines ont déjà été introduites ou le seront au plus tard en 2020, lors de la publication des nouveaux scénarios d'évolution de la population, ce que la commission estime judicieux.

La CdG-E se félicite en outre que le Conseil fédéral reconnaisse l'importance des scénarios de l'OFS en tant qu'«instrument de planification central pour différents domaines de la politique suisse» et qu'il partage les constats de la commission concernant les écarts relevés entre les scénarios et l'évolution réelle de la population.

Ci-après, la commission présente son appréciation détaillée relative aux différentes recommandations contenues dans le rapport.

¹ Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique, rapport d'évaluation du CPA du 8.2.2018 (FF 2019 1977).

² Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique, rapport de la CdG-E di 19.10.2018 (FF 2019 1959).

2.2 **Recommandation 1: Améliorer la qualité des hypothèses dans le domaine migratoire**

Recommandation du 19 octobre 2018:

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 quant au fait que la migration est un facteur particulièrement difficile à prévoir. Il se déclare prêt à veiller à ce que les hypothèses relatives à l'évolution migratoire servant de base à l'élaboration des scénarios nationaux soient perfectionnées en permanence. L'OFS prévoit, pour l'élaboration des prochains scénarios, de consulter un certain nombre de spécialistes par écrit et d'inviter les experts à participer à une séance de travail afin de discuter des hypothèses de migration, comme cela a déjà été le cas par le passé. L'office s'appuiera également sur les travaux du centre national de compétence pour les études en migrations et mobilité et développera ses relations avec d'autres pays afin d'améliorer les scénarios. Le processus de préparation des hypothèses sera exposé lors de la publication des prochains scénarios, en novembre 2020.

La CdG-E salue ces mesures, qui devraient de son point de vue permettre une estimation plus précise des flux migratoires, et donc des scénarios démographiques. La commission est consciente du fait que l'appréciation des phénomènes de migration continuera, à l'avenir également, de constituer un défi majeur, pour lesquelles les estimations demeurent complexes. Elle se penchera à nouveau sur la question une fois que les nouveaux scénarios auront été publiés.

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

Recommandation du 19 octobre 2018:

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.

En réponse aux remarques de la CdG-E, le Conseil fédéral annonce que l'OFS développera, dans le cadre de l'élaboration des prochains scénarios, «de nouveaux instruments interactifs digitaux répondant aux besoins des utilisateurs».

La commission salue cette démarche, qui fait écho aux attentes exprimées par plusieurs acteurs dans le cadre de l'évaluation du CPA. Elle estime judicieux de développer de nouveaux outils interactifs, en adéquation avec l'évolution des attentes de la société civile. La CdG-E s'informerera de l'évolution de la situation après la publi-

cation des prochains scénarios; elle examinera dans ce cadre à quel point les nouveaux instruments développés répondent réellement aux besoins des utilisateurs.

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

Recommandation du 19 octobre 2018:

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.

Le Conseil fédéral estime – comme la CdG-E – qu'il est important que les offices prennent en compte plusieurs scénarios d'évolution de la population lors de l'élaboration de planifications futures. Il indique que l'OFS a régulièrement souligné ce point vis-à-vis des offices concernés, et qu'il le fera encore davantage à l'avenir, notamment lors de la publication des prochains scénarios en 2020, ce que la commission salue.

La CdG-E prend note du fait que le Conseil fédéral n'est par contre pas disposé à contraindre les offices fédéraux à utiliser plusieurs scénarios ou variantes, et ce «afin de ne pas compliquer leur travail». La commission peut comprendre cet argument; elle est consciente de la charge supplémentaire que représente la prise en compte de plusieurs scénarios, et des difficultés qu'une telle démarche peut causer sur le plan de la communication publique. Toutefois, de son point de vue, il reste souhaitable que les offices fédéraux se basent, dans le cadre du possible et dans le respect des ressources disponibles, sur deux scénarios au moins. Une telle démarche est particulièrement importante dans les domaines pour lesquels le choix d'un scénario a de grandes répercussions sur la mise en œuvre des politiques publiques (p. ex. politique énergétique ou aménagement du territoire). Dans les cas où un seul scénario est retenu, il est indispensable que les offices présentent de manière transparente les raisons ayant motivé le choix de celui-ci. La commission attend du Conseil fédéral qu'il s'assure du bon respect de ces principes à l'avenir.

Du point de vue de la commission, la sensibilisation des offices quant à la finalité des scénarios (comparaison de plusieurs variantes) constitue un élément clé en vue de leur meilleure utilisation. En ce sens, la commission se félicite des mesures de sensibilisation annoncées par l'OFS; elle vérifiera leur impact et l'évolution des pratiques en la matière dans le cadre du contrôle de suivi de la présente inspection.

2.5

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

Recommandation du 19 octobre 2018:

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 partage l'avis de la CdG-E selon lequel les cantons devraient être intégrés plus tôt dans le processus d'élaboration des scénarios. A l'avenir, l'OFS veillera en particulier à inviter les représentants cantonaux à participer déjà aux travaux relatifs aux scénarios nationaux et – comme cela avait déjà été fait en 2015 – aux scénarios cantonaux. Afin de tenir compte des besoins des cantons dans le domaine spécifique de l'aménagement du territoire, l'office prévoit d'inviter un représentant de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) à participer au groupe d'accompagnement des scénarios nationaux et cantonaux.

La CdG-E constate avec satisfaction que le Conseil fédéral est visiblement disposé à accorder une plus grande place aux intérêts cantonaux dans l'élaboration des scénarios, et que les modalités de leur intégration semblent avoir été clarifiées. Cet aspect constitue une préoccupation majeure de certains cantons; la commission invite le Conseil fédéral à lui accorder une attention particulière. Comme elle l'indiquait dans son rapport d'inspection, la commission est toutefois aussi consciente que l'intégration des points de vue cantonaux présente de nombreux défis et estime que l'OFS doit continuer de bénéficier d'une claire compétence de pilotage et de décision en la matière. La commission examinera dans quelle mesure la collaboration de l'OFS avec les cantons a pu être intensifiée dans le cadre des prochains scénarios prévus pour 2020.

Dans sa recommandation, la CdG-E invitait en outre le Conseil fédéral à examiner l'opportunité d'associer des acteurs supplémentaires dans la préparation des scénarios cantonaux. Or, mis à part la COSAC, le Conseil fédéral n'envisage dans son avis aucune participation d'autres acteurs. En ce sens, il ne répond que partiellement à la recommandation de la CdG-E, ce que la commission regrette. Elle renonce toutefois à approfondir cet aspect dans l'immédiat et se penchera sur ce point dans le cadre du contrôle de suivi.

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

Recommandation du 19 octobre 2018:

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 indique qu'il est d'accord avec le principe général d'une mise à disposition des données régionalisées issues des offices fédéraux. Il évoque à titre d'exemple les données de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) portant sur l'évolution de la population en lien avec la modélisation du trafic, qui avaient déjà été évoquées par la CdG-E dans son rapport.

La commission salue la volonté de principe du Conseil fédéral quant à la mise à disposition des données régionalisées; ce dernier ne précise toutefois pas si et dans quelle mesure de telles données pourraient effectivement être utiles aux cantons. Par ailleurs, hormis les données de l'ARE, le Conseil fédéral ne mentionne pas d'autres exemples de données régionales qui pourraient être mises à disposition. La CdG-E part du principe que le Conseil fédéral examinera, au cours des prochains mois, quelles bases de données pourraient s'avérer utiles à cet effet; elle tirera un bilan à ce propos dans le cadre de son contrôle de suivi.

3 Conclusion et suite de la procédure

D'une manière générale, la CdG-E constate que le Conseil fédéral est disposé à mettre en œuvre la majorité de ses recommandations et à apporter les améliorations souhaitées au processus d'élaboration des scénarios d'évolution de la population. La commission a par conséquent décidé de clore son inspection; elle se renseignera sur l'état de mise en œuvre de ses recommandations au début de l'année 2021, soit après la publication de la prochaine série de scénarios, dans le cadre d'un contrôle de suivi.

27 août 2019

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
COSAC	Conférence suisse des aménagistes cantonaux
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
OFS	Office fédéral de la statistique