



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

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 8 février 2018

Quelques points sélectionnés



Plus de 60

personnes (Confédération, cantons et tiers) ont participé au processus d'élaboration des scénarios 2015.



40%

d'écart: depuis 2000, les **flux migratoires** ont été sous-estimés de 40 % par an, en moyenne, dans les scénarios de l'OFS.



17

cantons élaborent leurs propres scénarios démographiques, indépendamment de l'OFS.



Précision

Depuis 2000, l'OFS a la plupart du temps sous-estimé l'évolution de la population et, notamment, l'immigration.



Participation

D'une manière générale, le processus d'élaboration des scénarios de l'OFS peut être qualifié d'approprié; néanmoins, les cantons n'y sont associés que de manière limitée.



Adéquation

Les cantons ne peuvent utiliser que partiellement les scénarios de l'évolution de la population cantonale établis par l'OFS; ils doivent toutefois les prendre en considération dans leurs plans directeurs.

L'essentiel en bref

En dépit d'une certaine imprécision, les scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) sont appropriés dans la plupart des cas. La section de l'OFS Démographie et migration, compétente en la matière, dispose de la latitude nécessaire pour établir les scénarios de manière indépendante. Seule une minorité de cantons utilisent les scénarios de l'évolution de la population cantonale établis par l'OFS, qui sont considérés comme étant trop peu exacts et insuffisamment détaillés.

Les scénarios de l'évolution de la population constituent un instrument de planification majeur pour différents domaines de la politique. L'OFS établit trois scénarios démographiques différents pour l'ensemble de la Suisse et pour chaque canton. Le scénario «moyen» repose sur une estimation équilibrée de l'évolution démographique, tandis que le scénario «haut» prévoit une croissance élevée et que le scénario «bas» table sur une baisse de la croissance de la population. Le fait que de nouveaux scénarios soient régulièrement élaborés et que l'évolution réelle dépasse souvent rapidement le scénario «haut» fait naître des doutes sur la qualité des scénarios en question. Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), en janvier 2016, de réaliser une évaluation de la pertinence des scénarios démographiques de l'OFS.

A sa séance du 18 novembre 2016, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), chargée du dossier, a décidé de faire porter l'évaluation en particulier sur l'adéquation des scénarios et sur leur processus d'élaboration, ainsi que sur la précision des scénarios précédemment établis par l'OFS.

Pour réaliser son évaluation, le CPA a effectué une comparaison statistique entre les scénarios de l'évolution de la population nationale ainsi que cantonale établis par l'OFS et l'évolution démographique réelle. De plus, il a procédé au relevé de l'écart annuel moyen entre les scénarios démographiques et l'évolution réelle de la population de l'Allemagne, du Liechtenstein, de la Norvège et de l'Autriche, et l'a comparé avec l'écart concernant la Suisse. Enfin, il a mené des entretiens avec près de 60 personnes – principalement des experts ainsi que les collaborateurs de certains offices fédéraux et de plusieurs cantons, mais aussi des tiers – et analysé la documentation pertinente.

Estimation des flux migratoires: une méthode adéquate en dépit des écarts constatés

Depuis l'an 2000, l'évolution de la population a été la plupart du temps sous-estimée dans les scénarios de l'OFS. Ce phénomène est dû en grande partie à une sous-estimation des flux migratoires. L'évolution réelle de la population a le plus souvent dépassé le scénario «haut» quelques années seulement après l'établissement des scénarios. Pour les pays de référence aussi, l'estimation des flux migratoires s'est révélée être la difficulté majeure lors de l'élaboration des scénarios démogra-

phiques. En 2015, l'OFS a adressé un questionnaire écrit aux experts et aux collaborateurs des offices fédéraux et les a associés au processus d'élaboration plus tôt qu'il ne l'avait fait pour les scénarios précédents, afin qu'ils puissent présenter leurs estimations concernant l'évolution démographique à venir. Les acteurs interrogés ont estimé que ce processus était approprié; ils ont qualifié la méthode de calcul utilisée d'adéquate et les hypothèses finalement sélectionnées par l'OFS de plausibles.

Indépendance décisionnelle de l'OFS

Bien que la loi prévoit expressément l'indépendance de l'OFS, l'office a régulièrement dû essuyer la critique selon laquelle, subissant des influences politiques, il sous-estimerait systématiquement l'évolution démographique et, notamment, les flux migratoires. Il a été dit que certains offices fédéraux, appuyés par le Conseil fédéral, fixaient un niveau acceptable d'immigration dans les scénarios ou que l'OFS, avec complaisance précipitée, estimait délibérément les flux migratoires à un faible niveau. Or, les experts consultés par le CPA ont considéré que le travail fourni par l'OFS pour l'établissement des scénarios 2015 reposait sur des faits objectifs et qu'il était neutre. C'est également ce qui ressort de l'analyse des documents. Le reproche selon lequel l'OFS n'aurait pas établi les scénarios démographiques de manière indépendante peut être réfuté, du moins pour 2015.

Offices fédéraux: recours quasi systématique au scénario «moyen»

Les offices fédéraux qui, pour l'accomplissement de leurs tâches, tiennent compte des scénarios de l'évolution de la population nationale établis par l'OFS utilisent presque exclusivement le scénario «moyen». Celui-ci est en effet considéré par les acteurs interrogés comme étant le plus équilibré; en outre, le choix du scénario «haut» ou «bas» devrait être motivé expressément par l'office concerné. Il arrive aussi que le scénario «moyen» soit retenu par simple habitude, sans grande réflexion préalable. Les utilisateurs optant presque systématiquement pour ce scénario, on peut se demander s'il est pertinent d'avoir plusieurs scénarios. Les écarts constatés entre les scénarios et l'évolution réelle de la population soulignent l'importance de la prise en considération de plusieurs scénarios par les utilisateurs, méthode que préconise d'ailleurs l'OFS.

Scénarios de l'OFS concernant l'évolution de la population cantonale: adéquation partielle

Si les scénarios nationaux établis par l'OFS peuvent généralement être qualifiés d'appropriés, il en va autrement des scénarios cantonaux. La plupart des cantons établissent leurs propres scénarios.

Deux raisons expliquent que les scénarios de l'OFS concernant la démographie cantonale ne soient que partiellement adaptés aux besoins des cantons. Premièrement, les spécificités cantonales sont très peu prises en considération dans le développement de ces scénarios, lesquels sont donc trop imprécis, particulièrement pour les petits cantons. Deuxièmement, l'OFS ne fournit pas de données pour les districts

ou les communes, alors que les cantons en auraient absolument besoin (par ex. à des fins d'aménagement du territoire ou de planification scolaire).

Alors que l'OFS souligne le caractère facultatif de l'utilisation de ses scénarios cantonaux, ceux-ci ont un effet contraignant depuis 2014, pour déterminer les besoins en matière de zones à bâtir dans le cadre du plan directeur cantonal. Ce point suscite des critiques de la part de certains cantons, étant donné qu'ils ne sont associés par l'OFS que de manière très limitée à l'élaboration des scénarios.