



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral**

Rapport du Conseil fédéral  
en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697

---

9 décembre 2016



# TABLE DES MATIÈRES

Résumé .....	4
<b>1 Contexte et objectifs .....</b>	<b>8</b>
1.1 Introduction .....	8
1.2 La situation démographique actuelle en Suisse .....	9
1.3 Mandat et objectifs du rapport .....	11
<b>2 Démarche et Définition du « changement démographique » .....</b>	<b>13</b>
2.1 Démarche.....	13
2.2 Composantes du changement démographique .....	14
2.3 Autres facteurs influençant le bien-être de la population .....	15
2.4 Le changement démographique aux échelons national, cantonal et communal .....	16
<b>3 Aperçu des données de base sur la démographie .....</b>	<b>17</b>
3.1 Services de la Confédération concernés par la démographie .....	17
3.2 Rapports sur le changement démographique .....	19
3.3 Domaines politiques concernés par les défis liés au changement démographique .....	23
<b>4 Défis à relever dans les différents domaines politiques .....</b>	<b>24</b>
4.1 Sécurité sociale.....	25
4.2 Finances publiques .....	28
4.3 Emploi .....	30
4.4 Formation et Recherche .....	32
4.5 Culture et Sport .....	35
4.6 Sécurité intérieure et extérieure .....	38
4.7 Agriculture, Approvisionnement et Alimentation.....	41
4.8 Logement.....	43
4.9 Santé .....	46
4.10 Migration et Intégration .....	49
4.11 Relations familiales et intergénérationnelles.....	52
4.12 Territoire et Infrastructures.....	54
4.13 Environnement.....	57
4.14 Énergie .....	59
4.15 Transports .....	61
4.16 Infrastructures de communication, Médias, Société de l'information .....	65
<b>5 Synthèse et Conclusion .....</b>	<b>67</b>
5.1 Importance du changement démographique.....	67
5.2 Défi pour les domaines politiques .....	67
5.3 Opportunités et Risques pour les domaines politiques .....	68
5.4 Domaines d'action en réponse au changement démographique .....	69
5.5 recommandations pour une politique démographique au niveau fédéral.....	70
5.6 résultats de la consultation externe .....	72
<b>6 Conclusions du Conseil fédéral .....</b>	<b>74</b>
<b>Annexe 1 Groupe de travail Stratégie démographique .....</b>	<b>75</b>
<b>Annexe 2 Bibliographie.....</b>	<b>76</b>

# RÉSUMÉ

## Contexte et objectifs

Changement climatique, globalisation, numérisation, changement démographique, individualisation et urbanisation comptent parmi les tendances de fond qui définissent notre époque. En Suisse aussi, comme dans les autres sociétés très développées, le changement démographique se caractérise par une augmentation de l'espérance de vie (vieillessement de la société) et par une plus forte proportion d'habitants issus de l'immigration. Il en résulte un accroissement général de la population et une plus grande hétérogénéité sociale. Dans ce contexte, le postulat 13.3697 Schneider-Schneiter « Synthèse sur la stratégie démographique » charge le Conseil fédéral « d'examiner comment élaborer une synthèse à partir des rapports démographiques soumis par les différents départements, dans le but d'établir une stratégie permettant de faire face au changement démographique et d'assurer à long terme bien-être et prospérité »<sup>1</sup>.

Le présent rapport donne suite au postulat 13.3697. Il vise à présenter et à évaluer les rapports départementaux consacrés à la démographie et les données existantes dans ce domaine au niveau national. Il vise également à élaborer des réflexions préliminaires concernant les champs d'action dans lesquels développer une stratégie démographique nationale, à la lumière des chances et des risques liés au changement démographique. Il ne doit donc pas être considéré comme une stratégie consolidée en matière démographique mais comme un instrument donnant des recommandations pour l'élaboration d'une politique démographique du Conseil fédéral.

## Démarche

Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de rédiger le rapport en exécution du postulat 13.3697 Schneider-Schneiter « Synthèse de la stratégie démographique ». La Chancellerie fédérale a été secondée dans ses travaux par un groupe de travail « Stratégie démographique » (voir annexe 1) composé de représentants des offices fédéraux et par une entreprise de conseil<sup>2</sup>.

Pour recenser les différents rapports concernant le changement démographique et dresser un état des lieux au niveau fédéral, la Chancellerie fédérale s'est adressée, au printemps 2015, aux secrétariats généraux des sept départements et à 47 offices fédéraux, à des Secrétariats d'État et à des unités de l'administration fédérale décentralisée susceptibles d'être concernés de près ou de loin par le changement démographique. Un questionnaire leur a été envoyé pour leur demander si leur domaine de tâches était concerné par les défis liés au changement démographique et s'ils disposaient de stratégies ou de rapports concernant la démographie. 23 des 54 services fédéraux interrogés ont annoncé qu'ils disposaient de rapports élaborés afin de leur permettre de faire face aux défis spécifiques liés au changement démographique. Sur la base des rapports annoncés, une première vue d'ensemble des rapports consacrés à la démographie par les départements a été réalisée durant l'été 2015. Cette vue d'ensemble a alors été soumise pour validation aux services ayant mis à disposition les documents pertinents. Suite de quoi, quelques rapports supplémentaires ont été intégrés à l'analyse et évalués.

A l'occasion de deux ateliers, le groupe de travail a discuté des chances et des risques (août 2015), puis des champs d'action pertinents (mars 2016) dans les 16 domaines politiques définis. Après une première consultation des offices, au printemps 2016, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) ont été invitées à se prononcer sur le rapport et en particulier sur ses recommandations (chap. 5). Les résultats de cette consultation et les recommandations concernant la suite des travaux ont été examinés lors d'un nouvel atelier du groupe de travail (octobre 2016).

---

<sup>1</sup> Cf. [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 13.3697 Postulat Schneider-Schneiter.

<sup>2</sup> Interface, Politikstudien Forschung Beratung, GmbH, Lucerne.

Sous l'angle thématique, les domaines politiques qui sont davantage concernés par les défis que pose le changement démographique sont ceux dont les prestations sont financées par des transferts entre les générations, par exemple dans le domaine de l'AVS, ou ceux qui traitent de sujets liés à la santé, à la formation, à la participation au marché du travail, au logement ou à l'aménagement du territoire. Les domaines politiques dont les prestations s'appuient sur un système de milice sont également davantage susceptibles d'être concernés par les défis démographiques, de même que les domaines où les infrastructures doivent être développées ou adaptées aux exigences d'une société plus âgée et plus diversifiée, à savoir notamment les infrastructures de transport et de communication. De nombreux rapports démographiques ne traitent les défis qui accompagnent le changement démographique que de manière implicite ou de manière largement implicite. Ils analysent l'évolution de la situation pour le domaine politique concerné, mais ne se penchent guère explicitement sur les composantes démographiques qui sont à l'origine du processus. Même les services de la Confédération qui ne s'estiment pas directement, voire pas du tout, concernés par les défis liés au changement démographique sont affectés par les conséquences de celui-ci, par exemple pour les questions de personnel ou pour les prestations qu'ils fournissent à des groupes-cibles.

### **Les résultats en bref**

Le présent rapport dresse un tableau global du changement démographique en Suisse. Il analyse 16 domaines politiques en termes *d'augmentation, de vieillissement, de répartition et de diversité* et décrit de manière compréhensible les chances et les risques liés au changement démographique. La synthèse finale associe à chaque domaine politique les résultats qui lui sont propres. Le rapport montre que les thèmes centraux, les chances, les risques et les domaines d'action liés aux défis démographiques sont reconnus au niveau fédéral. Les experts arrivent à la conclusion que les rapports qui portent sur les conséquences du changement démographique au niveau de la Confédération ne présentent pas de lacunes importantes. Par contre, il faut agir au niveau transversal et mieux tenir compte des interactions entre le changement sociétal et le changement technologique et des conséquences de ceux-ci sur l'évolution démographique.

Nombre de rapports portant sur la démographie analysés par le présent rapport portent bien sur les thèmes centraux liés à la démographie dans les différents domaines politiques et analysent les chances et les risques liés au changement démographique mais de manière implicite, sans approfondissement. Ils évoquent certains aspects, tels que le vieillissement et l'augmentation de la population, qui influencent fortement les thèmes sur lesquels ils se concentrent. De nombreux rapports se cantonnent à une approche sectorielle, sans recoupements avec les autres domaines politiques. La majorité d'entre eux ignorent largement les changements comportementaux possibles et les nouveaux besoins induits par une population vieillissante et de plus en plus diversifiée. Ce sont justement les interactions entre les changements aux niveaux démographique, sociétal et technologique qui auront des répercussions majeures dans les domaines politiques de la santé, de la formation, des transports, de l'énergie, de la société de l'information, de l'urbanisation et du logement. De nouveaux défis pourraient rapidement y apparaître et influencer de manière déterminante l'évolution démographique. Différents rapports et programmes portent explicitement sur ces interactions complexes, notamment les *Perspectives d'évolution du transport 2040* ou la *Stratégie Santé2020*.

Dans plusieurs domaines politiques, c'est l'exploitation du potentiel en ressources et compétences multiples des groupes de population plus âgés et plus diversifiés qui est vue comme la chance principale (engagement social, participation au marché du travail, échange d'expériences et partage du savoir). En outre, le fléchissement de l'utilisation des ressources par habitant et de la consommation des groupes de population plus âgés pourraient présenter des chances dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de l'alimentation, du paysage et de la biodiversité. Parmi les risques

les plus souvent évoqués figurent le financement de la prospérité dans une société vieillissante, la pénurie de main d'œuvre qui se manifeste déjà ou se dessine dans certaines branches, la pression croissante sur les ressources naturelles, le développement coûteux des infrastructures lié à l'augmentation de la population et le besoin accru d'intégration d'une société plus diversifiée.

Se fondant sur les champs d'action reconnus dans les différents domaines politiques, les experts ont identifiés sept thèmes transversaux, dans lesquels les défis liés au changement démographique devraient être traités de manière suprasectorielle. Deux des thèmes transversaux (« financement à long terme de la sécurité sociale » et « maintien du contrat entre les générations ») ont été regroupés lors de la rédaction finale du présent rapport en raison de leurs nombreux recoupements thématiques.

Les six grands thèmes transversaux suivants ont donc été dégagés pour traiter, de manière suprasectorielle et interdisciplinaire, les défis du changement démographique :

1. financement à long terme de la sécurité sociale et maintien du contrat entre les générations ;
2. participation au marché du travail, formation et pénurie de main d'œuvre ;
3. conciliation entre vie privée et vie professionnelle et soins aux proches (« travail de *care* ») ;
4. garantie d'une fonctionnalité suffisante et répondant aux besoins des infrastructures et garantie de l'accès à celles-ci ;
5. utilisation des ressources naturelles et consommation des ressources ;
6. développement de l'urbanisation et garantie de l'accès au logement pour toutes les couches de la population.

### **Conclusions du Conseil fédéral**

Le changement démographique a une incidence aussi grande sur l'avenir proche ou lointain de la Suisse que le changement climatique ou d'autres tendances de fond. Ces deux changements sont irréversibles, aussi est-il indispensable d'identifier les défis qui en résultent et de leur faire face stratégiquement. La politique démographique du Conseil fédéral doit viser à maintenir les conditions et les conditions-cadres de la prospérité et du bien-être dans un monde intact, pour les générations actuelles et futures. Elle partage cet objectif avec la « Stratégie pour le développement durable »<sup>3</sup>. Il faudra toutefois prendre davantage en compte les différents aspects du changement démographique dans la mise en œuvre des objectifs et des mesures de la stratégie pour le développement durable.

Le présent rapport dresse un tableau global du changement démographique en Suisse. Il analyse 16 domaines politiques en termes *d'augmentation, de vieillissement, de répartition et de diversité* et décrit de manière compréhensible les chances et les risques liés au changement démographique. La synthèse finale associe à chaque domaine politique les résultats qui lui sont propres. Le rapport montre que les thèmes centraux, les chances, les risques et les domaines d'action liés aux défis démographiques sont identifiés au niveau fédéral. Les avis rendus par la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses montrent bien à quel point les autorités, à tous les niveaux de l'État, sont conscientes des défis spécifiquement liés au changement démographique. Ces défis sont abordés par les départements et les offices au moyen de nombreux programmes ou stratégies, propres à leurs domaines de tâches. Lorsqu'elle s'impose, la coordination avec d'autres départements ou offices et avec d'autres milieux intéressés (cantons, communes, associations de la société civile) est assurée. Aucune lacune importante n'est à signaler. Par contre, il faut agir et améliorer la coordination au niveau transversal et mieux tenir compte des interactions entre le changement sociétal et le changement technologique et des conséquences de ceux-ci sur le comportement d'une population vieillissante et de plus en plus diversifiée.

---

<sup>3</sup> Conseil fédéral suisse (2016a) : « Stratégie pour le développement durable 2016–2019 » du 27 janv. 2016.

Le Conseil fédéral prend acte de la nécessité d'agir mise en évidence mais estime qu'une stratégie démographique nationale ne s'impose pas au vu des raisons invoquées. Lorsque cela se justifie objectivement, les conséquences du changement démographique doivent être mieux intégrées dans les stratégies des départements et des offices comme dans les stratégies supérieures, telles que la « Stratégie pour le développement durable », et être traitées de manière transversale. Il convient par ailleurs de veiller à ce que les départements, les offices et les autres milieux intéressés, tels que les cantons, les villes et les communes, soient associés aux réflexions de manière appropriée.

# 1 CONTEXTE ET OBJECTIFS

## 1.1 INTRODUCTION

Changement climatique, globalisation, numérisation, changement démographique, individualisation et urbanisation comptent parmi les tendances de fond qui définissent notre époque. En Suisse aussi, comme dans les autres sociétés très développées, le changement démographique se caractérise par une augmentation de l'espérance de vie (vieillesse de la société) et par une plus forte proportion d'habitants issus de l'immigration. Il en résulte un accroissement général de la population et une plus grande hétérogénéité sociale, qui peut aller jusqu'à la fragmentation de la société. Ces défis se posent de la même manière à tous les niveaux de l'État, mais sous des formes et avec une intensité variables en fonction des composantes du changement démographique. Dans ce contexte, le postulat 13.3697 Schneider-Schneiter « Synthèse sur la stratégie démographique »<sup>4</sup> charge le Conseil fédéral « d'examiner comment élaborer une synthèse à partir des rapports démographiques soumis par les différents départements, dans le but d'établir une stratégie permettant de faire face au changement démographique et d'assurer à long terme bien-être et prospérité ».

Le Conseil fédéral s'occupe depuis longtemps de tous les aspects du changement démographique.<sup>5</sup> Depuis le début des années 90, il examine les différents aspects des conséquences de ce changement, notamment le vieillissement de la population, qui représentent un défi aux niveaux national et international et sont donc d'une importance capitale pour la politique de la Suisse. Il a par ailleurs commandé des études et des analyses dans ce domaine.

Selon la statistique fédérale<sup>6</sup>, la Suisse, comme tous les autres pays industrialisés, a été confrontée à une évolution démographique sans précédent pendant la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Le comportement procréatif<sup>7</sup> a radicalement changé au cours du 20<sup>e</sup> siècle. Le taux natalité est passé de 3,7 enfants par femme en moyenne en 1900 à 1,8 au début de la deuxième guerre mondiale. En 1938, la tendance s'est inversée. Le taux de natalité a rapidement augmenté pour atteindre 2,6 enfants par femme en 1945. Depuis 1975, ce taux s'est stabilisé à un faible niveau. Il se situe entre 1,6, et 1,5 enfant pour les femmes résidant en Suisse. L'augmentation de l'espérance de vie s'explique, comme dans les autres pays industrialisés, par le recul de la mortalité<sup>7</sup> dans la population très âgée. Le nombre total de décès est resté stable au cours des 30 dernières années, par contre la composition par âge des personnes décédées a considérablement changé<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Cf. [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 13.3697 postulat Schneider-Schneiter.

<sup>5</sup> Cf. par ex.: étude de l'Office fédéral de la statistique (OFS) (1990) sur l'influence de l'évolution démographique sur le financement de l'AVS; État-major de prospective de l'administration fédérale (1996): Bericht «Herausforderung Bevölkerungswandel – Perspektiven für die Schweiz»; Commission fédérale pour les questions du 3<sup>e</sup> âge (1995): Bericht «Altern in der Schweiz. Bilanz und Perspektiven»; étude de l'OFS (1996): «Bevölkerung und Gesellschaft im Wandel. Bericht zur demographischen Lage der Schweiz»; étude IDA-FiSo 2 über die «Zukunft der Finanzierung der AHV und anderer Sozialversicherungen» (1997); Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) (2001): rapport «Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz»; SECO (2001): rapport de croissance; SECO (2002): étude «Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik»; OFS (2003): DEMOS Informationen aus der Demografie 1/2003: Chancen, Risiken und Herausforderungen der demographischen Entwicklung; OFS (2006): «Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2005–2050»; OFS (2010): «Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010–2060».

<sup>6</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) (2015): Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015–2045, Neuchâtel.

<sup>7</sup> Cf. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Glossaire: [www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org) > Online-Handbuch Demografie > Glossar > Generatives Verhalten / Mortalität.

Par comportement procréatif, on entend le comportement humain, statistiquement déterminant, en matière de procréation; par. ex. moment et fréquence des relations sexuelles, contraception, naissances, avortements. Le nombre d'enfants par couple est déterminé par le comportement procréatif de celui-ci. Par taux de mortalité, on entend le nombre de décès en relation avec la population totale. Il indique le nombre de décès par an sur 1000 personnes.

<sup>8</sup> Cf. «Portail Statistique Suisse» de l'Office fédéral de la statistique (OFS): naissances et décès: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Office fédéral de la statistique > Trouver des statistiques > Population > Naissances et décès.

L'espérance de vie augmente d'année en année. Nous bénéficions d'une offre exhaustive en matière de santé. Le taux de natalité reste faible. Il y a donc de moins en moins de jeunes et de plus en plus de personnes âgées et très âgées. Le système de sécurité sociale atteint ses limites. Parallèlement, la pénurie de main d'œuvre est de plus en plus marquée. Les mouvements migratoires vers la Suisse et à l'intérieur de la Suisse sont une réalité depuis des décennies et dans le même temps l'acceptation de l'immigration atteint de plus en plus ses limites aux niveaux social et politique.

Le présent rapport répond au postulat 13.3697. Son but est de recenser et d'évaluer les rapports et les données démographiques existants au niveau fédéral. Sur la base d'une analyse des chances et des risques liés au changement démographique, il permet d'élaborer des réflexions préliminaires sur les champs d'action possibles d'une stratégie démographique nationale. Il n'a toutefois pas vocation de servir de stratégie consolidée mais vise à fournir des recommandations pour l'élaboration d'une politique démographique du Conseil fédéral.

Le présent rapport comprend six chapitres. Le chapitre 1 expose la situation démographique actuelle en Suisse et présente le mandat et les objectifs du présent rapport. Le chapitre 2 explique la démarche suivie et précise ce que recouvre la notion de changement démographique. Le chapitre 3 présente une vue d'ensemble, d'une part, des offices fédéraux matériellement concernés par le changement démographique du fait de leur domaine d'activité et, d'autre part, des domaines politiques traités. Le chapitre 4 détaille 16 domaines politiques touchés par le changement démographique. Chacun de ces domaines a été passé en revue pour déterminer si les rapports consacrés à la démographie par l'administration fédérale ont bien abordé tous les thèmes pertinents concernant les chances et les risques divers liés au changement démographique. Le chapitre 5 propose une synthèse de tous les domaines politiques examinés, l'évaluation des rapports démographiques existants de la part des experts et des recommandations pour l'élaboration d'une stratégie démographique nationale. Le chapitre 6 présente les conclusions du Conseil fédéral.

## **1.2 LA SITUATION DÉMOGRAPHIQUE ACTUELLE EN SUISSE**

En Suisse, les évolutions démographiques et leurs conséquences sont perceptibles dans presque tous les domaines de la vie depuis de nombreuses années. Leurs causes premières sont l'augmentation constante de l'espérance de vie, le taux de natalité faible depuis de nombreuses années et la mobilité croissante, tant au plan national qu'international. Ces trois tendances de fond ont déterminé un changement structurel au sein de la population, changement appelé à se poursuivre.

Selon les scénarios actuels de l'Office fédéral de la statistique (OFS) concernant la population<sup>9</sup> les évolutions suivantes sont attendues au cours des 30 prochaines années : (1) le vieillissement de la population s'accélérera, (2) le nombre de décès dépassera celui des naissances en raison de la faiblesse de la fécondité, (3) la population résidente augmentera essentiellement en raison de l'immigration et (4) le niveau de formation de la population affectera en profondeur la structure de celle-ci.

Les trois scénarios de base tablent sur une augmentation ultérieure de la population jusqu'en 2045. L'ampleur de cette augmentation et de la croissance de la participation au marché du travail dépendra presque exclusivement de celle des mouvements migratoires pendant les prochaines décennies. L'augmentation de l'espérance de vie, mais surtout la pyramide des âges actuelle, accélérera le vieillissement de la population. Le nombre de retraités augmentera de plus en plus vite au cours des prochaines années.

---

<sup>9</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) (2015): Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015–2045, Neuchâtel.

Selon le scénario de référence actuel :

- Le nombre de personnes résidant de façon permanente en Suisse était de 8,3 millions en 2015. Il atteindra 9,5 millions en 2030 et 10,2 millions en 2045 ;
- Le groupe de la population plus âgée (65 ans et plus) passera de 1,5 million en 2015 à 2,2 millions en 2030 et à 2,7 millions en 2045 ;
- Le rapport de dépendance des personnes âgées, c'est-à-dire le nombre de personnes de 65 ans et plus sur 100 personnes âgées de 20 à 64 ans, était de 29,1 en 2015 et passera à 39,6 en 2030, puis à 48,1 en 2045 ;
- Les titulaires d'un diplôme de degré tertiaire (diplômé d'une haute école), qui représentaient un quart de la population âgée de 25 à 64 ans en 2000 (2014 : 40%) seront majoritaires à partir de 2027 ;
- La population participant au marché du travail passera de 4,822 millions en 2014 à 5,328 millions en 2045.

Depuis la fin du *baby-boom*, le nombre d'enfants par femme est en recul marqué. Si le taux de natalité était encore de 2,7 enfants par femme en 1964, il n'est plus que de 1,5 depuis 2009. Pendant la crise économique des années 70, il est même tombé au-dessous de la limite du renouvellement de la population. Les étrangères ont en moyenne plus d'enfants que les Suissesses. La Suisse se caractérise par le grand nombre de couples sans enfant et le faible nombre de familles nombreuses (trois enfants ou plus). Depuis 1971, le nombre de naissances montre des différences parfois importantes entre les Suissesses et les étrangères.

Depuis 1900, l'espérance de vie est passée de 46,2 à 80,8 ans pour les hommes et de 48,8 à 84,9 ans pour les femmes. Actuellement l'espérance de vie à la naissance en Suisse est l'une des plus élevées au monde. On note toutefois que cette augmentation tend à ralentir depuis quelques années. La différence entre les sexes s'estompe et n'était plus que de 4,1 ans en 2015. De plus en plus de gens atteignent un grand âge en meilleure santé physique et mentale. Le nombre d'années pendant lesquelles on jouit d'une bonne santé augmentera, que l'espérance de vie continue d'augmenter ou non.

La population suisse, qui était de 3,3 millions de personnes en 1900, a plus que doublé depuis. La croissance a atteint un pic entre 1961 et 1963, avec un taux annuel de 2,4% en moyenne. Depuis 2007, la croissance annuelle est de 1% en moyenne. Elle a atteint 1,1% en 2015, ce qui fait de la Suisse un des pays les plus dynamiques en Europe à cet égard. La population n'a reculé qu'en 1918, en raison de la grippe espagnole, et pendant la récession économique des années 1975 à 1977.<sup>10</sup> Entre 2013 et 2014, l'effectif de la population résidante permanente de 15 ans et plus a augmenté dans tous les groupes de population considérés. L'augmentation de la population issue de l'immigration (+ 3%) est plus forte que celle du reste de la population (+0,4%).

La pyramide des âges changera considérablement en Suisse au cours de prochaines décennies. Le vieillissement qui se produira au cours des 30 prochaines années est dû d'une part à la baisse de la natalité aux cours des dernières décennies et d'autre part au grand nombre de personnes nées en Suisse entre 1950 et 1970 ou immigrées en Suisse pendant cette période et jusqu'à aujourd'hui. En raison de l'augmentation constante de l'espérance de vie, un grand nombre de personnes atteignent un âge avancé, ce qui augmente ultérieurement le vieillissement de la population. En raison de la stagnation de la natalité à un faible niveau et du recul continu de la mortalité, la part des personnes âgées restera élevée même si les générations du *baby-boom* auront disparu dans 50 ans.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Cf. Office fédéral de la statistique (OFS): Composantes de l'évolution de la population: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Effectif et évolution > Composantes de l'évolution de la population.

<sup>11</sup> Cf. Office fédéral de la statistique (OFS): Scénarios pour la Suisse: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Evolution future > Scénarios pour la Suisse.

Le vieillissement de la population a des répercussions sur le calcul des rapports de dépendance des jeunes et des personnes âgées. Au début du 20<sup>e</sup> siècle, le rapport était de 76 personnes de moins de 20 ans sur 100 personnes de 20 à 64 ans. Le rapport de dépendance des jeunes a diminué et n'est plus que de 32. Le rapport de dépendance des personnes âgées a par contre constamment augmenté. Aujourd'hui, sur 100 personnes entre 20 et 64 ans, 29 personnes ont 65 ans ou plus. Il n'y en avait que 11 dans cette tranche d'âge au début du 20<sup>e</sup> siècle.

Même si l'immigration augmente, le nombre de personnes en âge de travailler ne peut pas augmenter aussi vite que le nombre de personnes à l'âge de la retraite. Le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et les personnes de 20 à 64 ans, comme celui entre les personnes de plus de 64 ans et les actifs (de 20 à 64 ans) augmenteront considérablement et très rapidement au cours des 30 prochaines années.

Le nombre d'étrangers a fortement varié au cours du 20<sup>e</sup> siècle, en fonction de la situation politique et économique. En 1910 déjà, les étrangers représentaient 14,7% de la population suisse. Il a fallu attendre 1967 pour que ce chiffre soit dépassé. Hormis un effondrement entre 1975 et 1979 et un léger recul en 1983, le nombre d'étrangers a constamment augmenté par la suite pour représenter 24,6% de la population à la fin de 2015. La Suisse est l'un des pays européens qui comptent le plus d'étrangers. Les causes en sont notamment les fortes vagues d'immigration, une politique de naturalisation restrictive ainsi que la forte natalité couplée à une faible mortalité de la population étrangère.<sup>12</sup>

Fin 2015, la population résidante permanente de la Suisse était de 8 327 100 personnes, soit 89 500 personnes de plus (+1,1%) qu'en 2014. Cette augmentation est plus modeste que celle des années précédentes (2013 : + 1,3% ; 2014 : +1,2%). L'augmentation de la population est due en premier lieu au solde migratoire mais également au solde naturel, c'est-à-dire au nombre de naissances supérieur à celui des décès. Cet excédent distingue la Suisse de nombreux pays de l'Union européenne, tels que l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal, où le nombre de décès a dépassé celui des naissances.<sup>13</sup>

### 1.3 MANDAT ET OBJECTIFS DU RAPPORT

Dans ce contexte, le postulat 13.3697 Schneider-Schneiter « Synthèse sur la stratégie démographique » charge le Conseil fédéral « d'examiner comment élaborer une synthèse à partir des rapports démographiques soumis par les différents départements, dans le but d'établir une stratégie permettant de faire face au changement démographique et d'assurer à long terme bien-être et prospérité »<sup>14</sup>. Le développement du postulat 13.3679 Schneider-Schneiter a la teneur suivante :

*Le changement démographique représentera l'un des plus grands défis pour la Suisse lors des prochaines décennies. La population baisse malgré une espérance de vie en constante augmentation ; le taux de natalité demeure faible. Seul le solde migratoire permet de compenser cette situation. Nous sommes toujours moins nombreux, toujours plus de personnes vivent seules, beaucoup de jeunes sont poussés à quitter la campagne pour rejoindre la ville, le nombre de personnes nécessitant des soins augmente, l'économie manque de main-d'œuvre.*

*L'élaboration d'une stratégie démographique est un champ d'action politique central, impliquant chaque département, pour les prochaines décennies.*

*Cette stratégie doit privilégier les domaines de la vie dans lesquels la population ressent les effets du changement démographique le plus directement et avec la plus forte intensité.*

<sup>12</sup> Cf. office fédéral de la statistique (OFS) (2015): La population de la Suisse 2014, Neuchâtel.

<sup>13</sup> Office fédéral de la statistique (OFS): Effectif et évolution de la population de la Suisse: Résultats définitifs 2015: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Effectif et évolution > Ménages.

<sup>14</sup> Cf. [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 13.3697 postulat Schneider-Schneiter .

*Tels pourraient être les différents champs d'action (liste non exhaustive) :*

- 1. renforcement du caractère central de la communauté familiale ;*
- 2. protection des systèmes sociaux en place relatifs aux rentes et à la santé ;*
- 3. examen de la durabilité du système politique et financier pour les générations futures ;*
- 4. soutien au développement de l'économie grâce à une main-d'œuvre qualifiée suffisante ;*
- 5. aide aux régions rurales touchées par l'exode ;*
- 6. mise à disposition d'infrastructures publiques et privées adaptées.*

*Le changement démographique modifie profondément notre société dans tous les domaines de la vie. Il nécessite l'implication des cantons, des communes, des associations et de tous les acteurs dans leurs compétences respectives.*

Le présent rapport vise premièrement à présenter et évaluer les rapports consacrés à la démographie, deuxièmement à élaborer des réflexions préliminaires concernant les champs d'action dans lesquels développer une stratégie démographique nationale, à la lumière des chances et des risques liés au changement démographique<sup>15</sup>. Des recommandations portant sur l'élaboration d'une stratégie démographique nationale en ont ensuite été déduites.

Les objectifs assignés au présent rapport ont conduit à formuler et à traiter les questions suivantes :

1. Quelle appréciation les différents services fédéraux portent-ils sur l'importance du changement démographique dans leurs domaines de compétence ?
2. Pour quels domaines politiques le changement démographique représente-t-il un défi ?
3. Quelles opportunités et quels risques les conséquences du changement démographique présentent-ils pour des domaines politiques spécifiques ?
4. Les thématiques pertinentes, ainsi que les opportunités et les risques liés au changement démographique ont-ils été appréhendés dans les rapports disponibles consacrés à la démographie ?
5. Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?
6. Quelles recommandations est-il possible de formuler en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie démographique nationale et dans le contexte des objectifs fixés par le postulat Schneider-Schneiter ?

Les résultats de ces travaux d'analyse ont été consignés dans un rapport de base<sup>16</sup>, sur lequel le présent rapport se fonde dans une large mesure.

---

<sup>15</sup> Le rapport de la Chancellerie fédérale (2014) «Perspectives 2030. Opportunités et dangers pour la Confédération» présentent les chances et les risques qui se présentent pour la Confédération sans se concentrer sur le changement démographique.

<sup>16</sup> Cf. Interface (2016): Synthese zur Demografiestrategie. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats Schneider-Schneiter 13.3697. Lucerne, 14 juin 2016, sur mandat de la Chancellerie fédérale.

## 2 DÉMARCHE ET DÉFINITION DU « CHANGEMENT DÉMOGRAPHIQUE »

Le chapitre 2 décrit la démarche suivie pour analyser les rapports disponibles consacrés à la démographie (par. 2.1) et cerne les composantes essentielles du changement démographique (par. 2.2). Outre le changement démographique, d'autres facteurs significatifs peuvent exercer leur influence sur l'évolution du niveau de vie. Ces facteurs sont traités au paragraphe 2.3. Un dernier paragraphe (2.4) précise que le présent rapport est centré sur les défis démographiques qui se posent à l'échelon fédéral.

### 2.1 DÉMARCHE

Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de rédiger le rapport en exécution du postulat 13.3697 Schneider-Schneiter « Synthèse de la stratégie démographique ». La Chancellerie fédérale a été secondée dans ses travaux matériels par un groupe de travail « Stratégie démographique », composé de représentants de différents offices fédéraux et par une entreprise de conseil<sup>17</sup>, chargés d'assurer l'encadrement scientifique du projet. Le groupe de l'administration était composé de personnes chargées dans leur service de questions liées au changement démographique et aux conséquences de celui-ci.

Pour dresser un état des lieux dans le domaine du changement démographique, la Chancellerie s'est adressée à différents services de la Confédération (secrétariats généraux des départements, Secrétariats d'État, offices fédéraux et deux établissements de la Confédération), susceptibles d'être concernés de près ou de loin par le changement démographique au printemps 2015. Elle leur a envoyé un questionnaire leur demandant s'ils étaient concernés par les défis du changement démographiques et s'ils avaient rédigé des stratégies ou des rapports dans ce domaine. 23 services interrogés ont annoncé des documents pertinents.

Sur la base des rapports ainsi annoncés, une première vue d'ensemble des rapports consacrés à la démographie par les départements a ensuite été réalisée durant l'été 2015. Cette vue d'ensemble a alors été soumise pour validation aux services de la Confédération ayant mis à disposition des documents pertinents au point de vue démographique. Suite de quoi, quelques rapports supplémentaires ont été intégrés à l'analyse et évalués. L'entreprise mandatée a ensuite procédé à l'analyse des documents décrite dans les détails au chapitre 3.

A l'occasion de deux ateliers, le groupe de travail a examiné les résultats intermédiaires des travaux d'analyse : il a discuté des chances et des risques (août 2015), puis des champs d'action pertinents (mars 2016) dans les 16 domaines politiques définis. Après une première consultation des offices, au printemps 2016, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS), l'Association des communes suisses (ACS) ont été invitées, à la fin de l'été, à se prononcer sur le rapport et en particulier sur ses recommandations (chap. 5). Les résultats de cette consultation ainsi que les recommandations concernant la suite des travaux ont été examinés lors d'un troisième atelier du groupe de travail (octobre 2016). Après la première consultation des offices et parallèlement à la consultation de la CdC, de l'UVS et de l'ACS, le rapport a été constamment actualisé jusqu'à la date-butoir du 31 octobre 2016.

---

<sup>17</sup> Interface, Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne

## 2.2 COMPOSANTES DU CHANGEMENT DÉMOGRAPHIQUE

Le changement démographique décrit l'évolution de la composition structurelle de la population. Il est influencé par trois facteurs : le taux de naissances, l'espérance de vie et le solde migratoire.<sup>18</sup> Le changement de la composition structurelle de la population est déterminé par la somme de ces trois facteurs.<sup>19</sup> Il s'exprime par une modification du chiffre de la population (*augmentation*) et de la structure des âges (*vieillessement*), dont l'évolution n'est pas la même dans toutes les régions, cantons et communes du pays (*répartition*). Selon Hoepflinger<sup>20</sup>, les processus démographiques ne sont toutefois déterminants que par leurs interactions avec les processus sociaux et économiques. Observer le changement démographique indépendamment de l'évolution parallèle de la société est d'ailleurs une erreur fondamentale faussant de nombreux débats. L'interaction entre la question du vieillissement et le changement social est particulièrement complexe. Outre ces composantes démographiques quantitatives, également prises en compte dans les scénarios élaborés par l'Office fédéral de la statistique, la population se modifie aussi qualitativement, sous l'influence de l'interaction entre changement démographique et changement social, ce qui la rend plus hétérogène (*diversité*). Les modifications démographiques peuvent ainsi être résumées sous une forme simplifiée grâce aux quatre mots-clés d'*augmentation*, de *vieillessement*, de *répartition* et de *diversité* :

- *Augmentation* : selon le scénario de référence (« scénario A ») retenu parmi les plus récents scénarios relatifs à l'évolution de la population de la Suisse entre 2015 et 2045, le nombre de résidents permanents en Suisse passera à 9,5 millions en 2030 et atteindra 10,2 millions en 2045<sup>21</sup>, ce qui représente respectivement une augmentation de 14 % et de 23 % par rapport à 2015.
- *Vieillessement* : le vieillissement de la population résidente permanente restera prononcé. La population âgée de 65 ans ou plus passera de 1,5 million en 2015 à 2,2 millions en 2030 et à 2,7 millions en 2045. Le rapport de dépendance des personnes âgées, c'est-à-dire, le nombre de personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans s'élève à 29,1 en 2015, passant à 39,6 en 2030 et à 48,1 en 2045.
- *Répartition* : il est à prévoir que les facteurs démographiques n'évolueront pas de la même manière sur l'ensemble du pays. La croissance et le vieillissement de la population différeront en fonction des cantons. C'est ainsi que les scénarios prévoient que les chiffres de la population résidente permanente n'évolueront pas uniformément. Alors qu'entre 2015 et 2045, la population augmentera le plus fortement dans les cantons de Fribourg, de Vaud, de Thurgovie et d'Argovie, on peut s'attendre à un léger fléchissement dans le canton d'Uri. Outre la croissance démographique, l'évolution de la structure des âges présentera elle aussi des différences selon les régions. Alors qu'il faut compter sur un doublement de la population des plus de 65 ans dans les cantons de Schwyz, de Fribourg, de Thurgovie, d'Obwald et d'Argovie au cours des trente prochaines années, ce segment de la population ne devrait croître que d'environ 35 % dans le canton de Bâle-Ville.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Ces trois facteurs (taux de naissances, espérance de vie et solde migratoire) constituent les variables essentielles prises en compte dans les scénarios concernant l'évolution démographique établis par l'Office fédéral de la statistique. Ils sont complétés par les indicateurs portant sur l'évolution des migrations internes et l'acquisition de la nationalité suisse : [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Effectif et évolution.

<sup>19</sup> Cf. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Glossar: [Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung > Glossar](http://www.bfs.admin.ch)

<sup>20</sup> Au sujet de l'interaction entre changement démographique et changement social, cf. Höpflinger (2011) : Demographische Alterung – Trends und Perspektiven. [www.fhsg.ch](http://www.fhsg.ch) > [hoepflinger\\_2011\\_demografische\\_alterung](http://www.fhsg.ch).

<sup>21</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) (2015) : Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015–2045.

<sup>22</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) (2016) : Scénarios de l'évolution de la population des cantons 2015–2045.

- *Diversité* : En raison de son interaction avec le changement social, le changement démographique entraîne une diversité croissante de la société. Celle-ci change, d'une part, du fait de l'immigration de personnes aux origines géographiques et aux racines culturelles les plus variées ; d'autre part, il faut tenir compte de l'apparition de modes de vie de plus en plus divers, parmi lesquels figurent notamment la tendance à vivre dans des ménages toujours plus petits ou encore l'évolution des rapports entre les sexes, ainsi que la diversité croissante des réalités vécues par les hommes et les femmes. De plus, d'autres formes de vie familiale se sont répandues, augmentant ainsi le nombre de familles monoparentales, de personnes vivant seules, de communautés de vie hors mariage et de partenaires faisant ménage à part.

Les quatre composantes décrites ici doivent aider à saisir les effets exercés par le changement démographique dans divers domaines thématiques et politiques. Elles constituent un important cadre d'analyse pour repérer les chances et les risques du changement démographique.

### **2.3 AUTRES FACTEURS INFLUENÇANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION**

Outre le changement démographique, une série d'autres facteurs endogènes ou exogènes peuvent exercer une influence considérable sur l'évolution du bien-être et de la prospérité en Suisse. Sans prétention à l'exhaustivité, on peut relever les facteurs politiques, juridiques, économiques, technologiques, écologiques et sociétaux suivants :

- *Facteurs politiques* : évolution des rapports de force géopolitiques globaux, évolution des relations entre l'UE et la Suisse, évolution de l'état des menaces en Suisse et à l'étranger
- *Facteurs juridiques* : évolution du cadre juridique, évolution de la densité normative, évolution des tâches étatiques, évolution des relations entre droit national et droit supranational
- *Facteurs économiques* : évolution de l'économie mondiale, conjoncture dans les pays européens, évolution économique de l'UE, évolution de l'économie suisse
- *Facteurs technologiques* : développement de nouvelles technologies, participation de la Suisse au développement de nouvelles technologies, accès de la Suisse aux nouvelles technologies
- *Facteurs écologiques* : évolution de l'approvisionnement mondial en ressources et en nourriture, évolution de la pollution de l'environnement et de la sensibilisation de la population ainsi que catastrophes environnementales et naturelles, changement climatique
- *Facteurs sociétaux* : changement des valeurs, individualisation, évolution générale de la cohésion sociale, évolution de la solidarité entre les différentes composantes de la société.

Les changements démographiques sont d'ordinaire étroitement liés aux facteurs endogènes ou exogènes énumérés ci-dessus. Il s'agit en l'occurrence d'interactions qui se développent sur le long terme et peuvent renforcer ou atténuer les effets du changement démographique, suivant leur interdépendance matérielle. Le présent rapport s'attache toutefois prioritairement à l'évolution prévisible des divers domaines politiques en fonction des quatre composantes démographiques définies au paragraphe 2.2.

## 2.4 Le changement démographique aux échelons national, cantonal et communal

Les conséquences du changement démographique auront prochainement un gros impact sur les finances publiques à tous les niveaux de l'État, mais les cantons et les communes seront plus fortement touchés que la Confédération, en raison de l'évolution dynamique des coûts dans le domaine de la santé et des soins et de la pression persistante sur les dépenses dans le domaine de la formation. Le présent rapport ne s'intéresse pas au premier chef à ces aspects. L'accent a été mis sur des thèmes et des domaines politiques qui relèvent de la compétence de la Confédération. Le présent rapport ne traite donc pas directement des défis démographiques à relever par les cantons et les communes. Comme évoqué plus haut, ce n'est pas seulement en matière de répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes que des différences se présentent quant aux mesures à prendre pour relever les défis liés au changement démographique. Les cantons et les communes diffèrent en effet sensiblement en fonction de la structure de leur population, ainsi que de leur localisation dans l'espace urbain ou rural, et sont donc différemment concernés par les changements démographiques et les défis y afférents. La question de l'évolution différenciée du chiffre et de la structure des âges de la population selon les différentes régions du pays a par conséquent été abordée par le biais de la composante *répartition*. Les effets correspondants sont exposés en détail par exemple dans les « Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015–2045 », mais aussi dans les « Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse », publiées par le Département fédéral des finances.

### 3 APERÇU DES DONNÉES DE BASE SUR LA DÉMOGRAPHIE

Sur la base d'une analyse exhaustive des documents, le chapitre 3 expose l'importance du changement démographique pour les différents services de la Confédération (par. 3.1). Le paragraphe 3.2 donne un aperçu des rapports sur la démographie qui existent déjà. Enfin, ce chapitre définit les domaines politiques considérés comme pertinents pour les analyses du changement démographique (par. 3.3).

#### 3.1 SERVICES DE LA CONFÉDÉRATION CONCERNÉS PAR LA DÉMOGRAPHIE

Afin de dresser un état des lieux des rapports consacrés au changement démographique existants au niveau de la Confédération, les secrétariats généraux des sept départements, 47 offices fédéraux, les Secrétariats d'État et des établissements de l'administration fédérale décentralisée, susceptibles d'être touchés de près ou de loin par le changement démographique, ont été approchés au printemps 2015. L'infographie I 3.1 recense les réponses des 54 services consultés aux questions qui leur ont été posées, à savoir, s'ils sont concernés par le changement démographique et s'ils disposent de rapports sur la démographie selon la définition figurant au paragraphe 3.2. En tout, 36 services s'estiment confrontés aux défis du changement démographique, dont 23 disposent de tels rapports, selon leurs propres indications. 13 services ne se considèrent pas comme concernés par le changement démographique. 5 secrétariats généraux n'ont pas répondu, car plusieurs services de leur département s'étaient déjà prononcés, ainsi qu'un office fédéral.

I 3.1 : Services de la Confédération concernés par le changement démographique et services non concernés

Votre service est-il concerné par les défis liés au changement démographique ?	Nombre	Services de la Confédération
Oui, avec rapport sur la démographie	23	DC, DDC, BFEG, OFC, OFSP, OFS, OFAS, OSAV, SEM, SG-DDPS, OFPP, OFSPO, AFF, OFPER, AFD, SECO, SEFRI, OFAG, OFL, OFEN, OFROU, OFCOM, ARE
Oui, sans rapport sur la démographie	13	DAE, SG-DFI, MétéoSuisse, OFJ, SRC, Armée suisse, swisstopo, AFC, OFIT, PUBLICA*, ZIVI <sup>23</sup> , OFT, OFEV
Non	13	SE-DFAE, DDIP, DR, Swissmedic*, fedpol, METAS*, IPI*, Armasuisse, SFI, RFA, OFCL, OFAE, OFAC <sup>24</sup>
Pas de réponse	6	Secrétariats généraux, AFS

Source : Enquête auprès des services de la Confédération, n = 54 services (sans ZIVI<sup>22</sup>).

Légende : \* Établissements autonomes de droit public de l'administration fédérale décentralisée dotés de la personnalité juridique.

<sup>23</sup> L'organe d'exécution du service civil (ZIVI) n'a été consulté que lors de la 2e consultation des offices, en novembre 2016. Selon ses indications, le ZIVI dispose de plans d'action et de mesures visant à maîtriser les défis liés au changement démographique dans le cadre de son mandat légal (art. 2 à 4 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil [LSC]). Ces plans internes n'étaient toutefois pas disponibles au moment où l'enquête a été réalisée.

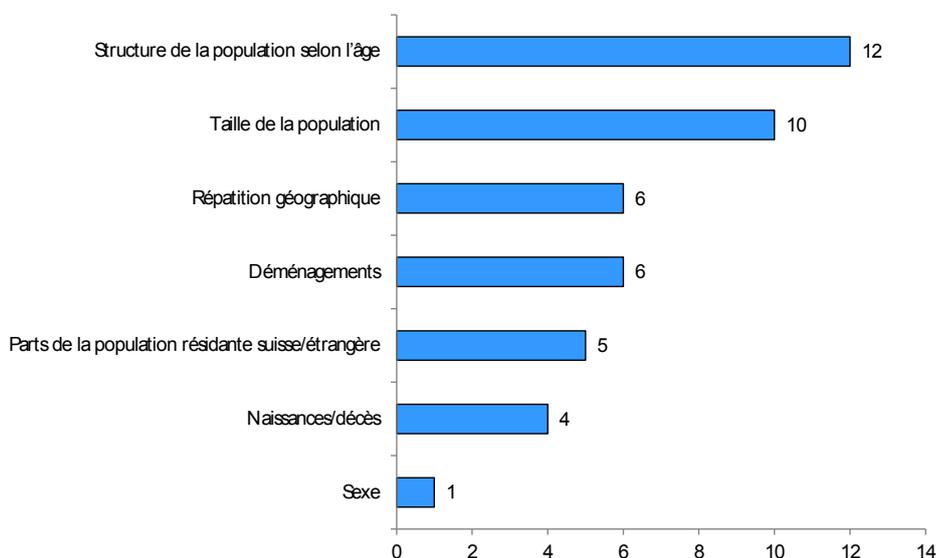
<sup>24</sup> Au moment où l'enquête a été réalisée, les rapports de base de l'OFAC se rapportant à des questions démographiques étaient encore en voie d'élaboration.

Dans les analyses effectuées, l'Office fédéral de la statistique (OFS) joue un rôle majeur étant donné qu'il fournit, grâce à ses scénarios de l'évolution de la population, des données de base précieuses qui sont reprises dans divers rapports et études<sup>25</sup>. Outre le scénario de l'évolution démographique de la Suisse, les prévisions concernant le domaine de la formation<sup>26</sup>, l'évolution de la population active<sup>27</sup> et l'évolution des ménages<sup>28</sup> constituent des données de base importantes pour l'établissement d'analyses sur le changement démographique. Les données en question sont périodiquement actualisées et publiées par l'OFS.

### Thématiques liées au changement démographiques

Les 34 services qui s'estiment concernés par le changement démographique ont été priés d'indiquer les thématiques qu'ils considèrent comme primordiales en rapport avec cette question. L'infographie I 3.2 montre que 12 services ont cité en premier lieu le vieillissement de la population et 10 la croissance de la population.

I 3.2 : Thématiques liées au changement démographique citées par les services de la Confédération



Source : Enquête auprès des services de la Confédération, n = 34 services (plusieurs thématiques pouvaient être citées).

<sup>25</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) (2015) : Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015–2045.

<sup>26</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) (2016) : Scénarios 2015–2024 pour le système de formation.

<sup>27</sup> Cf. les résultats des statistiques suivantes : Office fédéral de la statistique OFS : Statistique des personnes actives occupées (SPA0), Statistique de l'emploi (STATEM) et Enquête suisse sur la population active (ESPA).

<sup>28</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) (2008) : Scénarios des ménages. Évolution des ménages entre 2005 et 2030.

## 3.2 RAPPORTS SUR LE CHANGEMENT DÉMOGRAPHIQUE

Afin que les analyses des documents disponibles sur le changement démographique s'effectuent selon des critères uniformes, la notion de « rapport sur la démographie » a été préalablement définie. Selon cette définition, un rapport sur la démographie est un rapport de base ou un rapport contenant des stratégies ou des mesures indiquant comment relever les défis liés au changement démographique. Les documents à prendre en compte pour les analyses doivent répondre aux critères suivants :

- *Données de base sur la démographie* : rapports, études, analyses, statistiques, etc., qui passent au crible, pour l'administration fédérale, le changement démographique ou certaines de ses composantes.
- *Rapports sur la démographie* :
  - Plans d'action, plans de mesures, etc., indiquant des pistes envisageables pour relever les défis spécifiques liés au changement démographique.
  - Stratégies, schémas directeurs se rapportant au changement démographique.
- *Date de publication* : documents/publications créés après l'an 2000 ; pour les séries périodiquement ou régulièrement actualisées, l'édition la plus récente suffit.
- *Portée* : les documents ont un caractère prospectif. En règle générale, les prospections portent sur le moyen et le long terme.
- *Auteurs/éditeurs* : l'administration fédérale ou le Conseil fédéral ont établi ou publié les documents
- *État au 1<sup>er</sup> mars 2015* : les documents sont adoptés à l'interne, publiés ou en consultation.
- *Forme* : les documents sont imprimés ou disponibles en ligne.

Sur la base de la définition précitée des rapports sur la démographie, les services de la Confédération ont envoyé 105 documents qui ont été analysés et classés. Parmi les critères d'exclusion retenus figuraient notamment l'absence de caractère prospectif ou le lien insuffisant avec le changement démographique. Après avoir passé les documents au crible, 82 documents pouvaient être inclus dans l'analyse. 23 documents ont été exclus parce qu'ils ne répondaient pas à un ou à plusieurs des critères précités. Les évaluations ci-après se réfèrent aux 82 documents conformes à la définition du rapport sur la démographie, telle qu'elle a été fixée, ou à celle des données de base sur la démographie.

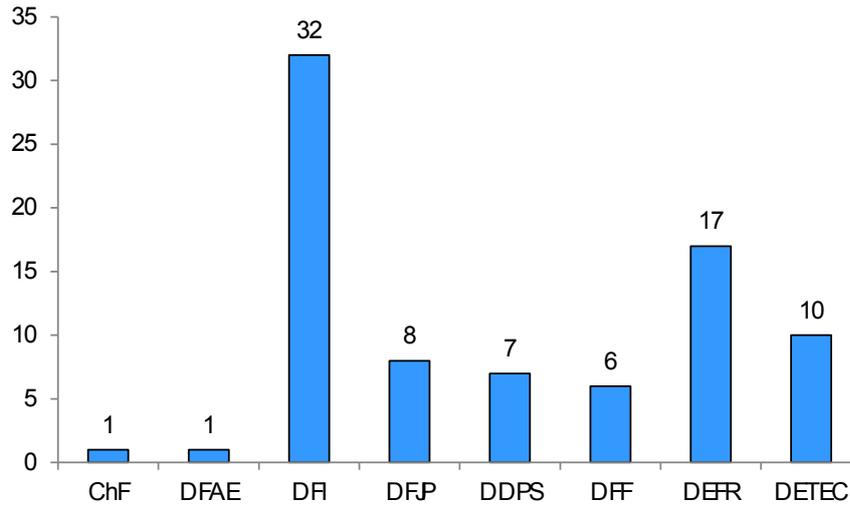
Les rapports remis ultérieurement ou publiés après le 1<sup>er</sup> mars 2015 ont été pris en compte dans la discussion sur le fond dans les chapitres 4 et 5, mais ils n'ont pas été inclus dans les analyses mentionnées dans ce paragraphe.

### **Nombre de rapports sur le changement démographique par département**

L'infographie suivante I 3.3 donne un aperçu des départements responsables des rapports. Il apparaît que, jusqu'à présent, c'est le Département fédéral de l'intérieur qui a établi de nombreux rapports sur la démographie. Cela s'explique par le fait que ce département traite les thématiques de la santé et de la sécurité sociale, qui sont fortement touchées par les défis démographiques. En outre, la statistique fédérale fait également partie de ses tâches.

### I 3.3 : Nombre de rapports selon la définition du rapport sur la démographie

---



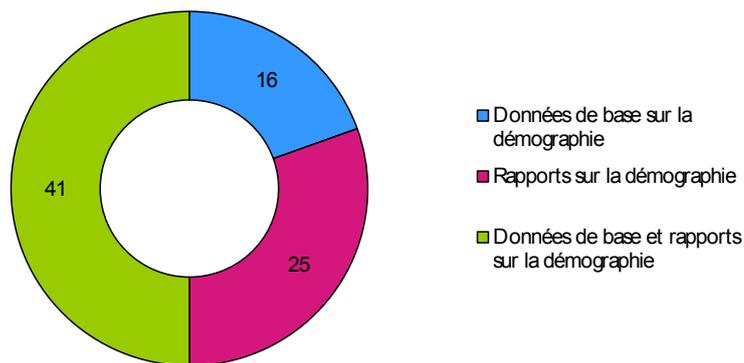
Source : n = 82 documents.

### Types de rapports sur le changement démographique

L'analyse effectuée distingue entre les données de base sur la démographie et les rapports sur la démographie. Sur les 82 documents analysés, 16 répondent aux critères définis pour les données de base sur la démographie et contiennent à ce titre des analyses de l'évolution démographique ou de certaines de ses composantes. 25 documents constituent des rapports sur la démographie, à savoir des stratégies, des schémas directeurs ou des plans d'action indiquant des pistes envisageables pour relever les défis liés au changement démographique. 41 documents présentent des caractéristiques propres à la fois aux données de base sur la démographie et aux rapports sur la démographie.

### I 3.4 : Types de rapports sur le changement démographique

---



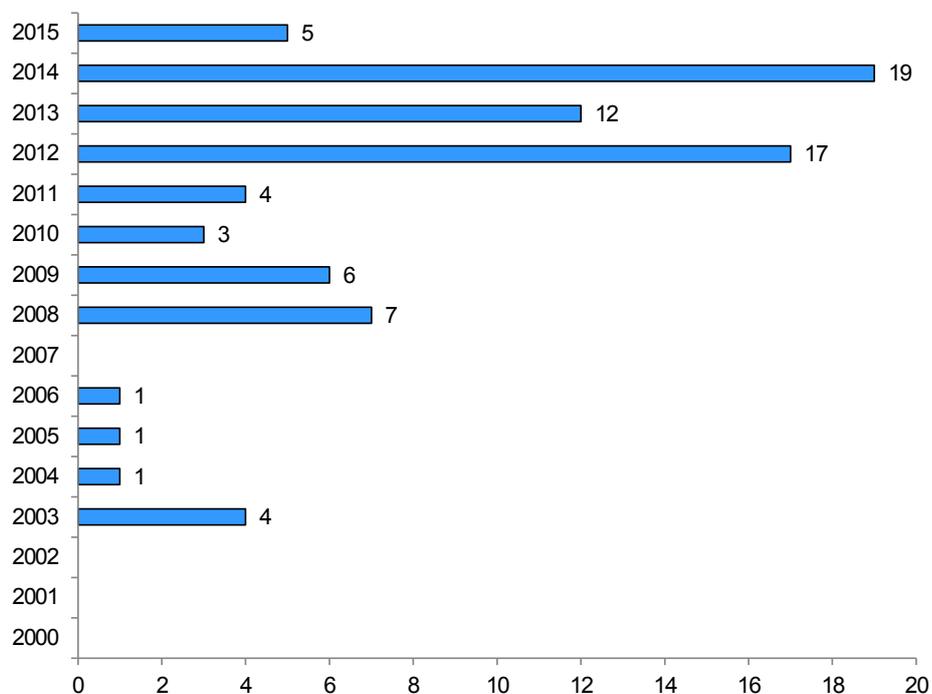
Source : n = 82 documents.

### Année de parution des rapports

L'infographie I 3.5 indique l'année de parution des documents concernant le changement démographique. Elle illustre que c'est surtout ces trois dernières années que la thématique des défis liés au changement démographique a été intégrée dans les rapports établis par la Confédération, ce qui n'a rien de surprenant étant donné son actualité croissante.

I 3.5 : Année de parution des rapports

---



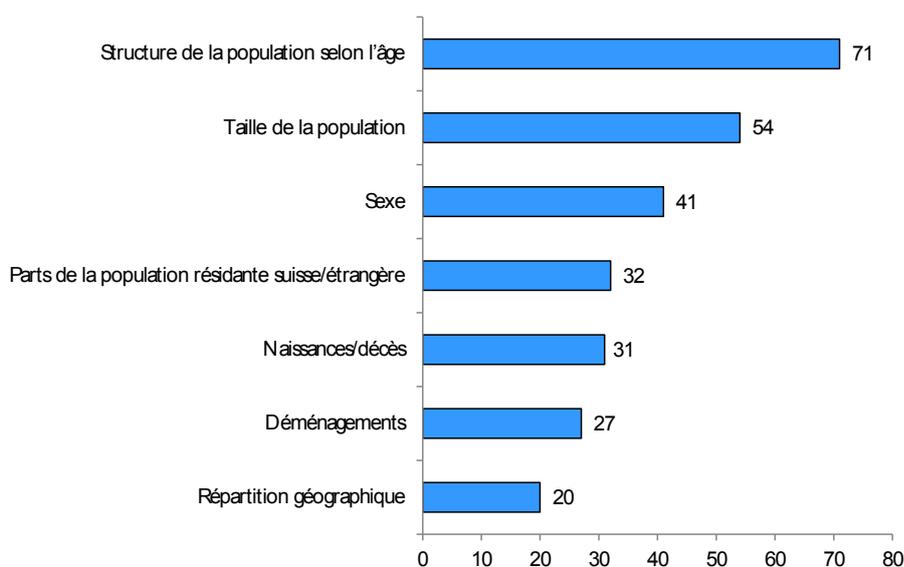
---

Source : n = 82 documents.

## Thématiques liées au changement démographique

Les 82 documents ont été classés en fonction des thématiques liées au changement démographique. Il ressort de l'infographie I 3.6 que la structure de la population selon l'âge et la croissance de la population sont les thématiques le plus souvent citées dans les documents, ce qui correspond aux avis exprimés par les services consultés (cf. infographie I 3.2). Par contre, le sexe ainsi que les naissances et les décès sont cités plus souvent qu'il n'était prévisible à la lecture des avis précités.

I 3.6 : Thématiques liées au changement démographique dans les documents analysés



Source : n = 82 documents (plusieurs thématiques pouvaient être citées).

## Bases de données sur lesquelles se fondent les documents

Sur les 82 documents analysés, 61 se fondent sur une base de données spécifique ou sur des hypothèses spécifiques concernant l'évolution démographique. Il s'agit principalement des scénarios de l'OFS sur l'évolution de la population en Suisse ou, parfois, de scénarios de l'Union européenne ou des Nations Unies. Les scénarios de l'OFS doivent être considérés comme des développements potentiellement probables selon que les hypothèses à la base des trois scénarios (haut, moyen et bas) se réaliseront. C'est là que se pose la question du « bon » scénario, qui permette de prévoir les développements futurs avec un maximum de précision. Avant tout, c'est l'analyse des écarts entre les divers scénarios qui importe, bien plus que le choix du « bon » scénario.

## Mesures à prendre

Sur les 82 documents analysés, 66 indiquent les mesures qui pourraient être prises, de portée très variable. Elles vont de la recommandation en termes très généraux à la mesure concrète assortie d'une définition des compétences.

### **3.3 DOMAINES POLITIQUES CONCERNÉS PAR LES DÉFIS LIÉS AU CHANGEMENT DÉMOGRAPHIQUE**

A la lumière des résultats de l'enquête, ce sont les 16 domaines politiques suivants qui sont concernés par les défis liés au changement démographique :

1. Sécurité sociale
2. Finances publiques
3. Emploi
4. Formation, science et recherche
5. Culture et sport
6. Sécurité intérieure et extérieure
7. Agriculture, approvisionnement et alimentation
8. Logement
9. Santé
10. Migration et intégration
11. Relations familiales et intergénérationnelles
12. Territoire et infrastructures
13. Environnement
14. Énergie
15. Transports
16. Infrastructure de communication, médias, société de l'information

## 4 DÉFIS À RELEVER DANS LES DIFFÉRENTS DOMAINES POLITIQUES

Ce chapitre esquisse les conséquences du changement démographique *en termes d'augmentation, de vieillissement, de répartition et de diversité* dans tous les domaines politiques examinés (cf. définitions du chap. 2.2). Sur cette base, les risques et les opportunités que présente le changement démographique sont ensuite identifiés. Il est particulièrement important de prendre en compte ces opportunités et ces risques. Fréquemment, les répercussions du changement démographique sont d'emblée jugées négatives, sans même que l'on ne tienne compte d'éventuels aspects positifs<sup>29</sup>. Dans un deuxième temps, une liste des champs d'action pouvant contribuer à exploiter ces opportunités ou à réduire ces risques est dressée par domaine politique. Elle intègre les résultats de l'enquête, les réflexions issues des deux ateliers du groupe de travail et les avis rendus lors des consultations. Enfin, les rapports analysés sont évalués pour déterminer si les thématiques appréhendées sont complètes et s'il y a des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique.

---

<sup>29</sup> Cf. à ce sujet Höpflinger (2011): Demographische Alterung – Trends und Perspektiven, [www.hoepflinger.com/fhtop/Demografische-Alterung.pdf](http://www.hoepflinger.com/fhtop/Demografische-Alterung.pdf), document consulté le 9 avril 2016

## 4.1 SÉCURITÉ SOCIALE

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : il faut s'attendre à une légère croissance de la population due à l'immigration ; en fonction de la composition socio-économique de la population migrante, il est possible que la charge financière élevée supportée par les services sociaux en raison du vieillissement de la société diminue légèrement, à moyen terme du moins, grâce à l'augmentation des cotisants ;
- *en termes de vieillissement* : la part de la population à la retraite augmente en raison du changement démographique ; dans le même temps, la part de la population exerçant une activité lucrative diminue ; les systèmes de sécurité sociale sont donc financièrement sous pression, en particulier les différentes branches d'assurance ; cette situation concerne surtout les systèmes fondés sur la répartition, tels que l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) ; de plus, la durée de la retraite va continuer de s'étendre, ce qui va influencer sur les dépenses en matière d'assurances sociales ; l'importance des prestations de transfert subsidiaires comme les prestations complémentaires ou l'aide sociale continue donc d'augmenter ; l'espérance de vie plus élevée a également une influence sur la prévoyance professionnelle, qui est financée par le biais d'un système de capitalisation ; dans le domaine de l'assurance-maladie, ce sont surtout les besoins croissants en prestations de santé et la demande grandissante de soins de longue durée qui constituent des défis ;
- *en termes de répartition* : les cantons et les communes dont la population affiche un vieillissement plus marqué sont particulièrement exposés à des dépenses dans le domaine de la santé et des soins ; les dépenses au titre des soins de longue durée sont aujourd'hui déjà pour de nombreuses communes le principal facteur de coûts dans le domaine de la sécurité sociale ; la compensation intercantonale des charges joue par conséquent de plus en plus un rôle prépondérant,
- *en termes de diversité* : l'augmentation des besoins de planification flexible du passage à la retraite va se poursuivre ; seul un quart environ des personnes exerçant une activité lucrative prennent encore leur retraite à l'âge ordinaire prévu à cet effet ; dans le domaine des soins de longue durée également, des formes d'accompagnement hétérogènes se développent de plus en plus pour répondre au souhait d'autodétermination accrue.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- le relèvement du taux d'activité professionnelle des femmes et des travailleurs âgés contribue à atténuer les effets du vieillissement de la population et à stabiliser le nombre des cotisants ;
- l'immigration contribue à atténuer le vieillissement de la population et à stabiliser le nombre des cotisants ;
- de nouvelles formes de soins et d'accompagnement des personnes âgées contribuent à atténuer la hausse des coûts dans les domaines de la santé et des soins de longue durée ;
- des civilistes sont engagés pour maîtriser la demande croissante de personnel dans le domaine des soins et de l'assistance aux personnes âgées et malades ou aux handicapés.

### Risques directement liés au changement démographique

- une charge croissante pèse sur les services sociaux et le financement à long terme est mis en danger ;
- les coûts de la sécurité sociale augmentent dans tous les domaines du système des assurances sociales ;
- le rapport entre les bénéficiaires de prestations et les cotisants a changé au désavantage de ces derniers ;
- l'étendue des prestations en matière de sécurité sociale ne peut plus être financée ;
- le « contrat entre les générations » est sous pression (baisse de solidarité entre les générations).

### Champs d'action politiques

- développer la sécurité sociale de façon durable ;
- garantir à long terme la prévoyance vieillesse sur le plan financier ;
- garantir l'offre en matière de santé, notamment dans le domaine des soins.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Sécurité sociale :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

En matière de sécurité sociale, ce sont avant tout les défis démographiques qui constituent un enjeu pour la santé et la prévoyance vieillesse. Dans le domaine de la santé, la plupart des rapports indiquent que les changements démographiques et en particulier le vieillissement de la société vont augmenter la demande de prestations de santé et vont modifier les préférences quant aux prestations et donc la nature des prestations souhaitées. Il faut également considérer que les exigences des patients quant à la qualité des soins seront à l'avenir plus élevées. En conséquence, il faut d'une part s'attendre à un besoin accru en matière de financement et d'autre part optimiser le domaine des soins de longue durée sur le plan qualitatif. Outre les aspects liés au manque de personnel qualifié et à l'importance des proches aidants, il faut mentionner le fait que prodiguer davantage de soins à domicile permettrait de réduire la pression des coûts. L'espérance de vie qui augmente pour les retraités, les faibles rendements des placements opérés par les caisses de pension et l'évolution du marché du travail sont au cœur des discussions sur la prévoyance vieillesse. Ainsi les réglementations dans les domaines du deuxième pilier et de la prévoyance privée sont-elles aussi d'actualité.

Le nombre des rapports sur la démographie abordés dans ce domaine politique reflète l'importance du sujet pour ce qui est de la gestion du changement démographique. Les thématiques et problématiques pertinentes au plan fédéral s'agissant de la sécurité sociale sont donc appréhendées. Les scénarios et les ébauches de solution présentés dans les rapports montrent cependant qu'il existe, outre l'évolution démographique, différents facteurs liés à l'économie et à la politique (évolution des marchés financiers, évolution de la productivité du travail et de la croissance économique, évolution de la migration) qui peuvent renforcer ou atténuer les opportunités et les risques dont les services sociaux font l'objet.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

En ce qui concerne l'appréciation des conséquences du changement démographique, il n'y a aucune divergence dans le domaine de la sécurité sociale. Les propositions de solution et conclusions discutées figurant dans les différents rapports ne présentent au fond que des différences minimales. Il y a éventuellement des différences dans l'appréciation de la mise en œuvre politique ou de la manière de combiner certaines propositions de solution.

### **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

Dans le domaine de la sécurité sociale, les champs d'action principaux *assurer durablement la prévoyance vieillesse* et *soins des personnes âgées* peuvent être évalués. Ces champs d'action sont essentiels pour ce domaine politique. Les dépenses au titre des soins de longue durée sont aujourd'hui déjà pour de nombreuses communes un des principaux facteurs de coûts dans le domaine de la sécurité sociale. Au vu de la situation actuelle du financement des soins, les défis seront particulièrement grands, au cours des prochaines décennies, pour les finances communales dans les cantons où les coûts des soins sont entièrement à la charge des communes. La compensation intracantonale des charges joue donc un rôle de plus en plus grand pour les communes.

Avant les discussions sur la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, il était déjà clair que des changements drastiques étaient nécessaires dans le financement des premier et deuxième piliers en raison de l'évolution démographique. Les deux projets relatifs à la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS ont été rejetés, en 2004 lors d'une votation populaire et en 2010 par le Conseil national. Le projet d'adaptation du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle (LPP) a échoué en 2010 devant le peuple. C'est pourquoi le projet « Prévoyance vieillesse 2020 » du Conseil fédéral vise une réforme complète au moyen d'une approche globale. Dans ce contexte, de nombreux rapports de base et études ont vu le jour. Ils sont en grande partie repris dans les analyses. Du point de vue du contenu, ces rapports mettent comme on le sait déjà l'accent sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et sur la prévoyance professionnelle. Les débats parlementaires ne sont pas terminés. L'issue du scrutin populaire est ouverte.

La stratégie « Santé2020 », tout aussi importante, a vu le jour dans un contexte politique un peu différent. Elle comprend des stratégies et des mesures complètes sur la façon d'aborder les défis à venir dans le domaine de la santé. Les thèmes concernant la garantie de la couverture médicale et la garantie de soins de longue durée adéquats ont été abordés dans différentes mesures.

## 4.2 FINANCES PUBLIQUES

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : la croissance démographique attendue laisse en principe présager un besoin accru s'agissant de toutes les prestations étatiques ; en font partie tant les prestations du domaine social et de celui de la santé que la mise en place et le maintien d'infrastructures dans le domaine de compétence de la Confédération ; la croissance démographique n'a pratiquement aucun effet sur la viabilité financière des prestations, dans la mesure où les dépenses sont mesurées par rapport au produit intérieur brut (PIB) ;
- *en termes de vieillissement* : la modification de la structure de la population par âge a des répercussions sur le financement à long terme des services sociaux et sur les coûts de la santé ; à défaut de contre-mesures, les dépenses seront supérieures aux recettes ; l'impact de l'augmentation des dépenses dans le domaine de la santé et des soins, dû au vieillissement de la population sera plus fortement ressenti par les cantons et les communes que par la Confédération ;
- *en termes de répartition* : les cantons et les communes dont le vieillissement de la population est marqué sont exposés à une plus forte charge due en particulier aux dépenses dans le domaine de la santé et des soins ;
- *en termes de diversité* : on ne peut déduire aucune conséquence directe de l'hétérogénéité croissante de la société pour la politique budgétaire de la Confédération ; les charges d'intégration augmentent et pèsent de plus en plus sur le budget et sur le système fiscal (impôts directs et indirects) des cantons et des communes.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- l'immigration et le relèvement du taux d'activité professionnelle des femmes et des travailleurs âgés peuvent contribuer à l'augmentation du nombre des cotisants et de l'assiette fiscale ;
- le renforcement des soins de longue durée à domicile contribue à réduire les coûts en la matière.

### Risques directement liés au changement démographique

- en l'absence de contre-mesures, l'augmentation des dépenses dans les domaines de la santé et des assurances sociales dépasse l'évolution des recettes ;
- l'équilibre financier vertical entre la Confédération, les cantons et les communes est mis en péril par la dynamique des coûts dans le domaine des assurances sociales et de la santé ;
- les besoins et les coûts augmentent s'agissant des prestations en matière d'infrastructure (infrastructures de transport, offres de mobilité, approvisionnement en eau, énergie et télécommunications, élimination des déchets et des eaux usées ainsi qu'institutions de formation) ;
- les changements dans la structure de la population par âge entraînent une baisse des recettes fiscales.

### Champs d'action politiques

- assurer à long terme l'équilibre des finances publiques ;
- maintenir l'équilibre financier vertical entre la Confédération, les cantons et les communes ;
- répartir les charges au sein des générations et entre elles.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Finances publiques :

## **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

Les rapports du Département fédéral des finances et de l'administration fédérale des finances sur l'évolution à long terme des finances publiques sont accompagnés de projections détaillées sur les changements à venir en matière de dépenses publiques. Ces projections sont incertaines et constituent donc des hypothèses sous la forme « si – alors ». Il ne s'agit pas de pronostics. Il faut par ailleurs supposer que le statu quo juridique actuel se poursuivra à l'avenir. Dans le cadre de ces calculs, les différents facteurs démographiques sont pris en compte et intégrés dans les projections relatives aux recettes et aux dépenses publiques. Ce faisant, il faut tenir compte du fait que les différents facteurs liés à l'économie et à la politique, telle la croissance économique future, sont également essentiels pour estimer les besoins financiers à venir. Le facteur démographique le plus important est le vieillissement de la société, qui a en particulier une influence sur le financement de l'assurance-vieillesse (AVS), les prestations complémentaires (PC), le système de santé, y compris les soins de longue durée, et la formation. Alors que les dépenses au titre de la prévoyance vieillesse, de la santé et des soins de longue durée vont continuer à nettement augmenter et rester à un niveau élevé, les dépenses au titre de la formation ne vont pas augmenter à long terme par rapport au PIB, en raison du recul du nombre de jeunes en formation. Les calculs montrent également que les cantons seront surtout touchés par les coûts liés à la démographie dans le domaine de la santé et des soins de longue durée. Pour les communes, l'augmentation correspondante des dépenses liées à la démographie est toutefois moins forte que pour les cantons. Les nouvelles réglementations relatives à la répartition des tâches pour le financement hospitalier et le financement des soins pèsent particulièrement sur les cantons. Il est à noter que dans plusieurs cantons, le financement des soins a été entièrement transféré aux communes. Le risque pour celles-ci est donc comparable à celui des cantons qui n'ont pas opéré ce transfert. En outre, les communes doivent faire face à une difficulté supplémentaire : au niveau communal, les soins ne sont pas financés par les assurances sociales mais par le budget communal et donc par les impôts. Au niveau communal, le coût élevé des soins risque donc de mettre en péril d'autres dépenses. Dans ses perspectives à long terme, l'administration fédérale des finances se penche sur les répercussions du changement démographique en prenant uniquement en compte les tâches de la Confédération directement concernées. L'Office fédéral du développement territorial prend toutefois en compte les besoins en infrastructures dans le cadre des perspectives d'évolution du trafic. En résumé, les thèmes les plus importants liés à la démographie sont pris en compte dans le domaine politique Finances publiques.

## **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Aucune divergence fondamentale du point de vue du contenu ne ressort des rapports disponibles, qui analysent les perspectives à long terme en matière de dépenses et de recettes de la Confédération. Des divergences existent uniquement pour ce qui est de la quantification de l'évolution des différents coûts, qui sont en général dus aux différents modèles d'estimation et aux différents paramètres pris en compte.

## **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

La politique budgétaire analysée ici constitue un domaine transversal plus ou moins pertinent pour tous les domaines politiques. Le changement démographique influe sur ce domaine politique tant sur le plan des dépenses que sur celui des recettes publiques. Dans ce contexte, les champs d'action centraux sont *assurer à long terme l'équilibre des finances publiques, répartir les charges au sein des générations et entre elles et maintenir l'équilibre financier vertical entre la Confédération, les cantons et les communes*. Le champ d'action *assurer à long terme l'équilibre des finances publiques* sous-entend que les dépenses à venir seront couvertes par les recettes à venir, de sorte que le taux d'endettement n'augmente pas en permanence.

## 4.3 EMPLOI

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : le nombre des personnes exerçant une activité lucrative va dans l'ensemble continuer d'augmenter<sup>30</sup> ; en raison du vieillissement de la population, la croissance de la population active sera toutefois en dessous de celle de la population globale ; proportionnellement, le taux d'activité des 15 à 64 ans restera pratiquement inchangé entre 2014 et 2045 ;
- *en termes de vieillissement* : le changement démographique modifie également la pyramide des âges de la population active ; les travailleurs âgés constitueront une part de plus en plus importante de la population active globale ; ainsi se modifient aussi les besoins et les capacités des collaborateurs ; les collaborateurs âgés peuvent perdre certaines facultés positives pour le travail (par ex. l'endurance physique ou la disposition à apprendre et à continuer de se former), mais aussi gagner de nouvelles aptitudes permettant de compenser d'éventuelles pertes (par ex. l'expérience professionnelle et extraprofessionnelle ou un meilleur discernement) ;
- *en termes de répartition* : il faut considérer que toutes les régions de Suisse sont concernées par les modifications liées au nombre et à la structure des personnes actives ; pour les cantons frontaliers et les régions aisément accessibles pour la main d'œuvre des pays voisins, les frontaliers constituent des ressources supplémentaires mais également des défis en matière de trafic, de logement et d'acceptation par la société ;
- *en termes de diversité* : en raison du solde migratoire à venir, il faut considérer que la part de la main-d'œuvre étrangère et des personnes issues de la migration par rapport à la population active va augmenter. Le monde du travail est ainsi enrichi par des expériences de vie différentes ainsi que des formations et formations continues variées. De plus, la structure de la population active se modifie également s'agissant du rapport entre les sexes. Le taux d'activité des femmes n'a cessé d'augmenter ces dernières années et cette tendance devrait se poursuivre.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- l'immigration constitue une opportunité pour le marché du travail ;
- l'augmentation du taux d'activité professionnelle des travailleurs âgés et des femmes constitue une opportunité pour le marché du travail.

### Risques directement liés au changement démographique

- le taux d'activité brut diminue (part de la population active par rapport à l'ensemble de la population) ;
- il y a pénurie de main-d'œuvre et de personnel qualifié dans certains secteurs (par ex. le personnel chargé de l'encadrement et des soins) et de personnel qualifié dans les branches MINT (mathématique, informatique, sciences naturelles et technique) ;
- le savoir-faire se perd dans les entreprises et l'administration.

### Champs d'action politiques

- maintenir et promouvoir la participation professionnelle des travailleurs âgés et des femmes ;
- flexibiliser les limites d'âge pour la participation professionnelle ;
- supprimer la discrimination envers les travailleurs âgés.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Emploi :

<sup>30</sup> Dans les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse en 2016, l'on suppose que la population active (en équivalents pleintemps) passera à plus de 4,6 millions vers 2040, puis restera à peu près constante. Cf. Département fédéral des finances (DFF) (Ed.); Administration fédérale des finances (AFF) (2016): Perspectives à long terme 2016. Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2016, Berne, pp. 20ss.

## Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?

Le potentiel de main-d'œuvre est un facteur important pour le développement de l'économie suisse. Les documents analysés considèrent les thèmes principaux liés à la démographie sous cet angle-là. Il en ressort deux thématiques principales. D'une part, l'accent est mis sur l'immigration de la main-d'œuvre et donc sur le facteur *en termes d'augmentation*. Comme par le passé, une partie de la main-d'œuvre nécessaire sera probablement recrutée à l'étranger. La mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (immigration de masse) et l'évolution démographique qui est semblable dans les régions et pays alentour influent cependant sur ce potentiel de manière déterminante. D'autre part, le facteur démographique *en termes de vieillissement* est important dans ce domaine politique. Certains rapports se penchent donc sur les conséquences de la part croissante des travailleurs âgés et cherchent de quelle façon prolonger le plus possible leur participation au marché de l'emploi. La politique du personnel appliquée par la Confédération revêt à ce sujet une fonction d'exemple importante. S'agissant du taux d'occupation professionnelle, il existe aussi des rapports qui mettent en avant l'importance que représente le potentiel des femmes et qui abordent des mesures complémentaires, telles que l'encouragement de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, l'application de l'égalité salariale, l'encouragement des carrières, la réforme de l'imposition du couple<sup>31</sup>, le soutien en matière de garde des enfants et le « travail de *care* »<sup>32</sup>. Toujours dans ce contexte, certains rapports abordent les possibilités d'une meilleure intégration sur le marché du travail des personnes relevant du domaine de l'asile capables de travailler.

## Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?

En ce qui concerne les conséquences du changement démographique, les rapports sur la démographie analysés ne font état d'aucune divergence. Les rapports disponibles identifient cependant des divergences dans la politique pratiquée par les entreprises et les administrations en matière de personnel et de rentes, notamment en ce qui concerne l'incitation à prendre une retraite anticipée et l'encouragement de la participation au marché du travail des personnes âgées jusqu'à l'âge de la retraite ordinaire, voire au-delà. Enfin, la réglementation de l'accès au marché du travail pour les personnes relevant du domaine de l'asile capables de travailler provoque également des tensions.

## Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?

Au centre de la politique de l'emploi se trouvent d'une part des mesures et stratégies visant à *maintenir la participation au marché du travail et la capacité de gain* de la population active et d'autre part des mesures visant à *promouvoir la prise ou la reprise d'une activité lucrative*. La *perception du travail et de la vieillesse par la société* constitue un autre champ d'action majeur. Mettre en œuvre des mesures concrètes et efficaces à court et à moyen terme est toutefois difficile et nécessite l'intégration de l'employeur, qui joue un rôle central.

<sup>31</sup> Administration fédérale des contributions (AFC); documents de travail (2015): Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz; [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch).

<sup>32</sup> Cf. concernant la notion de « travail de *care* »: Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG (2010) (Ed.): Reconnaissance et revalorisation du travail de *care*. Agir pour l'égalité. Berne : De nombreuses expressions sont utilisées pour traduire cet anglicisme: travail de *care*, tâches d'assistance et de soins, travail de proximité, services à la personne. Le terme anglais de « *care* » recouvre davantage que l'assistance ou les soins. Il désigne le fait de prendre en charge – contre rémunération ou non – une ou plusieurs personnes pour répondre à leurs besoins physiques, psychiques, émotionnels et liés au développement personnel.

## 4.4 FORMATION ET RECHERCHE

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : après un recul ces dernières années, les pronostics indiquent une recrudescence des effectifs d'élèves dans l'ensemble de l'école obligatoire, due à l'augmentation des naissances et à une scolarisation effectuée plus tôt ; sont attendus une variation modérée du nombre d'élèves et de titres du degré secondaire II, une hausse significative du nombre d'étudiants dans les hautes écoles pédagogiques et une augmentation modérée du nombre d'étudiants dans les hautes écoles universitaires ; cette augmentation des personnes en formation peut entraîner une hausse des coûts pour la Confédération et les cantons ainsi que des problèmes de relève dans le corps enseignant ;
- *en termes de vieillissement* : la demande d'offres d'apprentissage tout au long de la vie<sup>33</sup> augmente en raison du nombre croissant de personnes âgées exerçant une activité lucrative et de seniors actifs ; l'apprentissage tout au long de la vie et le transfert intergénérationnel de connaissances gagnent en importance ;
- *en termes de répartition* : la baisse du nombre d'élèves dans les communes très reculées met certains établissements scolaires sous pression ;
- *en termes de diversité* : l'immigration de familles en Suisse entraîne une hétérogénéité croissante au sein des salles de classe ; la promotion de l'intégration dans les domaines scolaire et préscolaire gagne en importance ; la demande pour un encouragement précoce, une promotion linguistique précoce et un développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse augmente, afin de répondre aux besoins de formation les plus divers des enfants et des jeunes.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- il faut utiliser et développer les ressources que les personnes âgées représentent par des offres d'apprentissage tout au long de la vie ;
- il faut envisager un transfert intergénérationnel de connaissances entre personnes âgées et jeunes gens (transmission des connaissances à la génération suivante) ;
- il faut réduire la pénurie de main-d'œuvre en élargissant les offres de formation et de formation continue en cours d'emploi ainsi que les offres de réinsertion professionnelle ;
- il faut affecter des civilistes à la formation scolaire et à l'éducation afin de soutenir et de décharger les enseignants dans les crèches, les écoles et les écoles à horaire continu.

### Risques directement liés au changement démographique

- la fluctuation constante du nombre d'élèves, due notamment à l'immigration, à une mobilité croissante et à une scolarisation précoce, complique la planification de l'enseignement, de l'infrastructure scolaire, du matériel et des documents ;
- l'hétérogénéité des personnes en formation, due notamment à l'immigration, peut mettre les écoles face à des défis particuliers ;
- la demande d'offres d'apprentissage tout au long de la vie est grande ;
- la pression exercée sur les établissements scolaires reculés est susceptible d'augmenter en raison de la baisse du nombre d'élèves ;
- les coûts augmentent dans le domaine de la formation en raison de l'élargissement des offres de formation à différents échelons (encouragement précoce, apprentissage tout au long de la vie, etc.) ;
- pénurie d'apprentis (formation professionnelle et degré tertiaire).

<sup>33</sup> Cf. Conseil fédéral suisse (2013a): message du 15 mai 2013 relatif à la loi fédérale sur la formation continue 2013. FF 2013 3265 : Le terme «apprentissage tout au long de la vie» tient compte du fait que l'apprentissage se déroule dans différents contextes et sous diverses formes; il n'est pas lié à une certaine phase de vie, comme l'adolescence, ou à une activité professionnelle. Ce terme englobe aussi bien l'apprentissage dans le domaine formel que la formation non formelle (formation continue) dans le cadre de cours, séminaires, etc. ainsi que la formation informelle et individuelle à travers notamment la lecture de littérature spécialisée, dans le cadre de la famille ou dans le cadre d'activités bénévoles.

## Champs d'action politiques

- assurer la position de la Suisse dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation (nombre des personnes en formation et des enseignants, maintien des opportunités de formation, promotion de l'excellence dans la recherche) ;
- gérer l'augmentation des coûts due au nombre croissant d'étudiants étrangers et à l'élargissement des offres de formation (notamment encouragement précoce, apprentissage tout au long de la vie).

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Formation et recherche :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

Le système suisse de formation, de recherche et d'innovation (FRI) est doté d'une structure fédéraliste qui réunit de nombreux acteurs<sup>34</sup>. La fourniture des prestations, le financement, la législation et le pilotage sont assurés par des partenaires publics et privés. De nombreux défis induits par le changement démographique dans le domaine de la formation relèvent de la compétence des cantons. L'école obligatoire (école primaire et degré secondaire I) et le degré préscolaire relèvent essentiellement des cantons. La formation professionnelle initiale (après la scolarité obligatoire), fait partie du degré secondaire II et relève donc de la Confédération. Les gymnases et les écoles de culture générale, qui font aussi partie du degré secondaire II, relèvent quant à eux des cantons. La reconnaissance des diplômes de maturité gymnasiale est réglée par une convention entre la Confédération et les cantons. La formation professionnelle supérieure relève de la Confédération. La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle accorde donc une grande valeur au partenariat entre la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail dans le domaine de la formation. La gestion et le financement des Écoles polytechniques fédérales, la réglementation et le cofinancement de la formation professionnelle et de la formation continue ainsi que l'encouragement des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées relèvent de la Confédération. La répartition des compétences dans le domaine des hautes écoles, où des interfaces subsistent entre la Confédération et les cantons, est réglée à l'art. 63a de la Constitution : la Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Au surplus, la Confédération est responsable de l'encouragement de la recherche par des instruments compétitifs, de l'encouragement de l'innovation et de la coopération internationale en matière de formation, de recherche et d'innovation. Elle soutient les cantons dans le domaine des bourses d'étude. La Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts et pilotent l'espace suisse de la formation par des projets communs. Ces thèmes sont couverts par les documents analysés.

Les documents examinés dans le domaine de la formation et de la recherche mettent l'accent sur l'évolution et les pronostics en matière de démographie dans le milieu scolaire (cf. Perspectives de la formation, scénarios 2014–2023 et Rapport sur l'éducation en Suisse 2014). Les deux messages du Conseil fédéral sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation, pour les années 2013 à 2016 et pour les années 2017 à 2020, insistent quant à eux sur les conséquences du vieillissement démographique sur le paysage suisse de la formation. La baisse de la part des personnes actives par rapport à l'ensemble de la population pourrait entraîner une pénurie de personnel hautement qualifié.

<sup>34</sup> Cf. Conseil fédéral suisse: (2016b): message du 24 février 2016 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020, FF 2016 2917.

La pénurie de main-d'œuvre ne se manifestera toutefois pas au même moment ni avec la même force dans tous les secteurs et tous les niveaux de qualification. L'aggravation de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le domaine de la santé est particulièrement mise en évidence. Les branches MINT (mathématique, informatique, sciences naturelles et technique) affichent également des difficultés. Ces carences ne sont toutefois pas uniquement dues à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en lien avec la démographie, mais aussi à des changements structurels profonds dans l'économie suisse et à la demande de main-d'œuvre techniquement qualifiée dans ce secteur.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

En ce qui concerne les secteurs relevant de la responsabilité de la Confédération, aucune divergence n'est à constater. L'initiative du Conseil fédéral visant à combattre la pénurie de personnel qualifié porte notamment sur la formation continue et le rehaussement du niveau de qualification pour répondre aux besoins du marché du travail. En plus des mesures destinées à différents groupes-cibles (jeunes, travailleurs âgés, personnes souhaitant réintégrer la vie active), des mesures spécifiques sont prévues pour les domaines particulièrement touchés par la pénurie, tels que le domaine MINT ou celui de la santé. Au surplus, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ont lancé ensemble des mesures visant à pallier la pénurie de main d'œuvre dans le domaine de la santé. Dans le cadre du message FRI 2017 à 2020, le Conseil fédéral a demandé un crédit de 100 millions de francs pour le programme spécial visant à augmenter le nombre des diplômés dans le secteur de la médecine humaine. Les questions relatives au financement des universités cantonales et des Écoles polytechniques fédérales, qui sont confrontées à des différences en ce qui concerne l'afflux d'étudiants étrangers, ont été clarifiées.

### **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

À l'échelon fédéral, un champ d'action important consiste à réagir à l'*augmentation des coûts due à l'élargissement de l'offre*. En raison de l'hétérogénéité croissante des personnes en formation, notamment due à l'immigration, il faut par contre plutôt s'attendre à une hausse des coûts dans le domaine de la formation aux échelons cantonal et communal. Ces offres de formation et de formation continue permettent en revanche de mieux intégrer et de mieux maintenir la population résidente étrangère et les personnes âgées dans le monde du travail. La gestion de l'immigration des chercheurs est en outre un élément central. La mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (immigration de masse) et l'évolution démographique qui est semblable dans les régions et pays alentour influent sur cette immigration de manière déterminante.

Pour *assurer la position de la Suisse dans les domaines de la formation et de la recherche*, il est indiqué de prendre des mesures visant à promouvoir la relève à tous les niveaux. Il s'agit notamment de maintenir et de créer les structures nécessaires pour être compétitif sur le plan international.

## 4.5 CULTURE ET SPORT

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : la croissance générale de la population entraîne une augmentation de la demande culturelle et du nombre de sportifs ;
- *en termes de vieillissement* : la structure du public assistant à des manifestations culturelles se modifie ; la demande d'offres et d'activités culturelles pour les seniors augmente ; la demande d'offres de sport pour les seniors augmente ; ce sont surtout les villes et les communes, qui sont tenues d'offrir des activités culturelles et sportives pour les seniors, qui seront de plus en plus touchées ;
- *en termes de répartition* : dans différentes régions, l'urbanisation entraîne une augmentation de la demande d'offres culturelles ; les villes connaissent une renaissance comme lieux de vie et comme centres de l'industrie créative ; l'offre est restée stable à la campagne et dans les régions de montagne, voire s'est développée dans les régions touristiques ; l'offre culturelle a par contre tendance à diminuer dans les régions où la population diminue ; dans le domaine du sport, l'espace réservé aux activités physiques est soumis à une pression croissante à proximité des agglomérations : ce phénomène est lié à la croissance démographique ainsi qu'à la tendance à la densification vers l'intérieur ; la demande d'offres culturelles et sportives en des endroits centraux et bien accessibles augmente ;
- *en termes de diversité* : la migration, le vieillissement et la croissance démographique donnent maintes facettes à la Suisse ; la nécessité de prendre des mesures d'intégration augmente tout particulièrement du fait de l'immigration ; le public culturel est hétérogène et les attentes ainsi que les exigences en matière d'offre divergent de plus en plus ; la politique culturelle et la politique sportive revêtent par conséquent une importante fonction d'intégration.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- *participation culturelle* : la promotion de la participation culturelle offre à de nombreux groupes de population, de manière active ou passive, un accès égal à la culture et renforce la formation culturelle et musicale ainsi que les compétences interculturelles ; participer à la vie culturelle permet de lutter contre les tendances polarisantes au sein de la société et favorise ainsi la compréhension mutuelle dans une société toujours plus hétérogène ;
- *cohésion sociale* : la conscience accrue qu'a la population de la diversité culturelle en Suisse et les échanges entre communautés culturelles et linguistiques favorisent la reconnaissance et l'estime mutuelle tout comme le respect à l'égard des minorités culturelles et linguistiques ; cela crée des conditions importantes pour la cohésion et la paix sociales dans le pays ;
- importance croissante du sport chez les adultes et les aînés ;
- en plus de leur rôle de prestataires d'activités sportives, les associations sportives jouent un rôle important d'intégration sociale et au service du bien commun ; grâce à des offres de sport ouvertes, l'intégration sociale des étrangers et des seniors peut être favorisée ;
- le nombre des personnes à la retraite qui s'engagent bénévolement dans le domaine du sport est en augmentation.

### Risques directement liés au changement démographique

- l'hétérogénéité croissante de la société, voire sa fragmentation, sont source de nouveaux défis pour la cohésion sociale et la compréhension entre les différentes communautés culturelles et linguistiques en Suisse ;
- la densification et l'assainissement énergétique renforcent la pression exercée sur les installations et ouvrages historiques ainsi que sur le patrimoine archéologique dans les zones d'habitation ;
- les infrastructures culturelles et sportives déjà aux maximum de leurs capacités sont surchargées par une population en augmentation et de plus en plus diversifiée ;
- le bénévolat au sein d'associations sportives diminue en raison des possibilités plus variées de s'adonner aux loisirs ;
- l'espace réservé aux activités physiques diminue à proximité des agglomérations en raison de l'augmentation de la pression sur les terres cultivables.

## Champs d'action politiques

- encourager la participation culturelle et l'accès égalitaire aux offres culturelles pour tous les groupes de la société ;
- renforcer la cohésion sociale par des offres culturelles ;
- assurer l'accès aux offres de sport pour la population résidante étrangère et les personnes âgées ;
- encourager le travail bénévole dans le domaine du sport ;
- assurer le financement d'une offre culturelle et sportive en augmentation.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent les domaines politiques Culture et sport :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

L'hétérogénéité croissante de la population est au cœur du *domaine culturel*. Aujourd'hui en Suisse, de plus en plus de gens parlent des langues différentes et ont des religions, des cultures et des nationalités différentes. Le message culture 2016 à 2020<sup>35</sup> aborde cette évolution comme l'un des grands défis à relever pour la cohésion sociale et la compréhension entre les différentes communautés culturelles et linguistiques en Suisse. La politique culturelle de la Confédération revêt donc une fonction importante d'intégration : en effet, elle améliore à l'aide d'instruments et de subsides spécifiques la cohésion sociale et la participation culturelle du plus grand nombre de groupes possible au sein de la société et encourage le dialogue entre ces différents groupes.

Les rapports analysés dans le domaine politique Sport portent principalement sur le vieillissement démographique. Il faut s'attendre à ce que le facteur *en termes de vieillissement* ait des répercussions sur la demande d'offres de sport. Aussi la demande en la matière en faveur des seniors va-t-elle par exemple augmenter à l'avenir. De plus, le vieillissement démographique a pour corollaire l'arrivée à l'âge de la retraite d'une génération ayant l'habitude d'organiser elle-même sa vie de manière active. Cela signifie qu'il y aura à l'avenir davantage de « jeunes personnes âgées », en bonne santé, prenant part activement à la société et désirant elles-mêmes organiser leur temps libre. Il est en outre possible d'intégrer activement ces personnes au sein d'associations ou dans l'organisation de manifestations. Par conséquent, les acteurs tant publics que privés doivent adapter leurs offres de sport. La vue d'ensemble sur la promotion du sport de la Confédération (concept concernant le sport populaire, concept concernant la relève et le sport d'élite, concept concernant les infrastructures sportives) considère que le sport gagnera en importance en raison de l'augmentation du groupe de population active sur le plan sportif.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

L'appréciation des conséquences du changement démographique est très semblable dans les rapports analysés. Dans les deux domaines politiques (Culture et sport), les opportunités l'emportent sur les risques. L'hétérogénéité croissante au sein de la société (domaine Culture) et l'augmentation des groupes de personnes actives (domaine Sport) laissent entrevoir une fonction d'intégration importante.

<sup>35</sup> Cf. Conseil fédéral suisse (2014g) : message du 28 novembre 2014 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (Message culture), FF 2014 461.

**Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

Dans le *domaine culturel*, il s'agit en premier lieu d'encourager la participation culturelle de tous les groupes de la société si possible et de renforcer la cohésion sociale par la mise en place et la promotion d'offres culturelles. L'objectif consiste à faire en sorte qu'autant de groupes que possible au sein de la société participent, de manière active ou passive, à la vie culturelle ainsi qu'à l'héritage culturel et, partant, au développement de l'identité culturelle propre à la Suisse comme contribution à la diversité culturelle du pays. L'encouragement de la reconnaissance de la diversité culturelle de la société et le respect des minorités culturelles et linguistiques sont des conditions importantes que la politique culturelle met en place pour œuvrer à la cohésion sociale et à la paix sociale au sein du pays.

Dans le *domaine du sport*, le sport pratiqué par les adultes et les seniors a une importance croissante. Les offres de sport peuvent favoriser l'intégration de la population résidente étrangère et des personnes âgées, et renforcer les échanges au sein de la société. Il faut pour ce faire assurer l'accès aux offres en question et gérer les besoins financiers en découlant du côté des pouvoirs publics. Le concept de la Confédération concernant le sport populaire vise à promouvoir la collaboration entre les différents acteurs et à mettre à disposition les infrastructures et les espaces nécessaires pour le sport et les activités physiques. Dans le domaine du sport, le champ d'action du travail bénévole doit également être mis en évidence.

## 4.6 SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE

### Conséquences de l'évolution démographique

- *en termes d'augmentation* : les besoins en effectifs des organisations de milice (armée, protection civile et service civil)<sup>36</sup> augmentent. en raison de l'augmentation de la population, les besoins en personnel augmentent, notamment dans les domaines où les contacts humains sont nécessaires (par ex : assistance en situations d'urgence ;
- *en termes de vieillissement* : le thème de la sécurité publique s'imposera avec de plus en plus d'insistance à mesure que le vieillissement augmentera ; les personnes âgées se sentent davantage exposées à des dangers et ont des attentes élevées en matière de sécurité ;
- *en termes de répartition* : la répartition régionale ou locale de plusieurs groupes de population se modifiera, ce qui devrait influencer sur le besoin de sécurité ou la perception de la sécurité ; le besoin de sécurité publique augmentera surtout dans les zones de croissance urbaines ;
- *en termes de diversité* : le sentiment de sécurité varie selon le sexe, selon le degré de socialisation ou encore selon le niveau socio-économique ; l'hétérogénéité des effectifs des organisations de milice s'accroît également, ce qui oblige à prendre des mesures de sensibilisation appropriées.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- la fourniture des ressources nécessaires pour assurer la sécurité intérieure et extérieure peut être plus facilement justifiée et assurée sur les plans qualitatif et quantitatif ;
- la diversité croissante de la population apporte un éventail de compétences en augmentation (notamment la diversité linguistique) que les organisations d'intervention (professionnelles ou de milice) peuvent mettre à profit ;
- les structures intercantionales de coordination et de direction déterminantes pour la sécurité, ainsi que les processus standardisés, gagnent en importance ;
- la criminalité tend à diminuer avec l'augmentation du nombre de personnes âgées ;

### Risques directement liés au changement démographique

- la relève insuffisante entraîne des problèmes d'effectifs pour les organisations d'intervention (armée, protection civile et service civil) ;
- l'armée et la protection de la population (par ex. la protection civile ou la police) risquent de connaître des pénuries de personnel en cas de crise, de catastrophe ou de situation d'urgence (par ex. pénurie de médecins militaires en raison de la pénurie de médecins en général et de médecins généralistes en particulier) ;
- l'augmentation de la densité de population et le vieillissement entraînent une vulnérabilité accrue aux catastrophes et aux situations d'urgence ;
- dans le cadre de la préservation de la sécurité intérieure, la gestion de la diversité des nationalités et des cultures devient plus délicate à mesure que celle-ci augmente en Suisse ;
- la gestion des catastrophes et des situations d'urgence n'est pas encore adaptée à l'évolution de la composition de la population (vieillesse, diversité linguistique et coutumière) ;
- la communication sur les risques, les mesures de protection et les mesures d'aide ne sont pas encore adaptées à l'évolution démographique.

<sup>36</sup> Le rapport du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir et la Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ distinguent entre organisations de milice nationales (armée, protection civile et service civil), organisations de milice ou de volontaires cantonales ou communales (par ex. les sapeurs-pompiers) et organisations professionnelles de sécurité fédérales ou cantonales (par ex. le Corps des gardes-frontière ou les corps de police cantonaux).

## Champs d'action politiques

- réexaminer en continu les modèles de l'obligation de servir des organisations de milice afin de s'assurer des effectifs suffisants à l'avenir ;
- mettre à disposition des ressources humaines et financières suffisantes pour faire face aux défis posés par la diversité croissante de la société ;
- adapter l'organisation de la gestion des situations particulières et des situations extraordinaires à l'évolution de la composition de la population ;
- établir un système de milice adapté ainsi qu'un système de protection adéquat.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés à l'évolution démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Sécurité intérieure et extérieure :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées?**

Les documents analysés examinent d'une part le recrutement du personnel dans la perspective du vieillissement au DDPS. La stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ du Conseil fédéral présente en outre une analyse exhaustive du système de protection de la population actuel ainsi que des propositions d'adaptation notables. Les rapports analysés examinent ainsi d'une part les vulnérabilités changeantes au sein de la société et leurs conséquences sur les pratiques et procédures institutionnelles (par ex. en matière d'évaluation et de communication des risques), d'autre part le nombre croissant des personnes en demande de sécurité (vieillissement de la société) joue un rôle parallèlement aux problèmes de personnel des organisations de protection de la population (surtout dans le domaine de la santé, des pompiers de milice et de la police).

Deux documents importants s'agissant de la politique de sécurité n'étaient pas disponibles avant que l'enquête soit achevée : il s'agit du rapport du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir<sup>37</sup> et du rapport 2016 du Conseil fédéral sur la sécurité de la Suisse<sup>38</sup>. Certains éléments de ces rapports ont néanmoins pu être pris en considération dans le cadre de la première consultation des offices.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Il n'y a pas de divergences dans les rapports analysés. Les risques sont pondérés plus fortement que les opportunités. Dans les domaines d'engagement de l'armée, de la protection civile et des corps de sapeurs-pompiers, selon le groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir, il est bien sûr possible d'envisager le pire (un manque de personnes astreintes), mais cette perspective reste trop floue pour chiffrer le besoin additionnel qu'elle entraînerait. Seule la maîtrise de certaines catastrophes et situations d'urgence nécessite des moyens supplémentaires qui pourraient être couverts grâce à des personnes astreintes au service civil. Les cantons estiment que le recrutement ne sera pas problématique à l'avenir dans le domaine du service civil. Il serait ainsi possible de répondre aux problèmes de personnel des organisations de milice en procédant simplement à un ajustement des limites d'âge ou des modèles de l'obligation de servir.

<sup>37</sup> Rapport du 15 mars 2016 du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir (publié le 29 juin 2016).

<sup>38</sup> Conseil fédéral suisse (2016f): rapport du 24 août 2016 « La politique de sécurité de la Suisse », FF 2016 7549.

Aujourd'hui déjà, les civilistes interviennent en dehors des catastrophes et des situations d'urgence, dans l'intérêt public, lorsque les ressources matérielles et humaines de la communauté concernée sont dépassées<sup>39</sup>. D'après le message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil<sup>40</sup> le principal défi est de trouver un nombre suffisant d'établissements d'affectation et de places d'affectation pour garantir la bonne exécution de l'obligation de servir. En raison de l'évolution démographique, il faudra compter à l'avenir avec une demande croissante d'interventions et de prestations au titre de la LSC, notamment dans le domaine des soins et de l'assistance aux personnes, ou encore de la protection de l'environnement et de la nature.

### **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

Il conviendra à l'avenir d'adapter les instruments actuels de la politique de sécurité au changement démographique (notamment : adaptation de l'armée, de l'école de recrues et de la protection de la population). *L'opportunité d'adapter les modèles de l'obligation de servir en ce qui concerne la garantie d'effectifs suffisants doit être régulièrement vérifiée.* La préservation de la sécurité intérieure constitue un champ d'action majeur compte tenu de la gestion de plus en plus délicate de la diversité croissante des nationalités et des cultures présentes en Suisse. L'organisation et les structures, la communication en cas de crise, les mesures de protection et d'assistance en cas de situations particulières ou de situations extraordinaires devront être adaptées à la composition hétérogène de la population. Il faudra en premier lieu de fournir aux personnes, aux institutions et aux offices des informations en matière de sécurité adaptées aux groupes-cibles et assurer la coordination des compétences et des mesures dans le domaine de l'information.

---

<sup>39</sup> En vertu de l'art. 3a de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC), le service civil contribue à:

- a. renforcer la cohésion sociale, en particulier en améliorant la situation des personnes ayant besoin d'aide, d'appui ou de soins;
- b. mettre sur pied des structures en faveur de la paix et réduire le potentiel de violence;
- c. sauvegarder et protéger le milieu naturel et favoriser le développement durable;
- d. conserver le patrimoine culturel;
- e. soutenir la formation et l'éducation scolaires.

Il apporte un soutien aux activités du Réseau national de sécurité (art. 3a, al. 2) et participe à la prévention et à la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence et au rétablissement après de tels événements (art. 4, al. 1, let. h).

<sup>40</sup> Conseil fédéral suisse (2014e): message du 27 août 2014 concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil, FF 2014 6493.

## 4.7 AGRICULTURE, APPROVISIONNEMENT ET ALIMENTATION

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : la croissance démographique entraîne une hausse de la demande de produits alimentaires ; l'utilisation écologiquement judicieuse des capacités de production ayant quasiment atteint ses limites en Suisse, il faut augmenter de plus en plus les importations pour assurer la sécurité alimentaire ;
- *en termes de vieillissement* : la demande de produits alimentaires diminue en raison de l'augmentation de la part de la population âgée ou handicapée ;
- *en termes de répartition* : cet aspect n'est pas pertinent pour le domaine politique examiné ici ;
- *en termes de diversité* : la diversité de la société se traduit par une plus grande diversité des habitudes alimentaires ; la sensibilisation croissante de la population à un régime équilibré devrait permettre de réduire le recours aux matières premières et aux ressources naturelles.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- toutes choses égales par ailleurs, la consommation par habitant décroît à mesure que le vieillissement progresse, ce qui atténue l'augmentation de la demande de produits alimentaires liée à l'accroissement de la population et de la prospérité.

### Risques directement liés au changement démographique

- la croissance démographique entraîne une augmentation de la demande de produits alimentaires ;
- l'accroissement de la population et de la prospérité entraîne une pénurie de matières premières et de ressources naturelles ;
- des terres cultivables de valeur, notamment des surfaces d'assolement, sont utilisées pour la construction d'habitations, d'infrastructures, d'installations industrielles ou de loisirs plutôt que pour la production de denrées alimentaires.

### Champs d'action politiques

- garantir une production de denrées alimentaires qui soit sûre et compétitive ;
- promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise dans le secteur agroalimentaire ;
- viser une utilisation plus efficace des matières premières et des ressources naturelles ;
- préserver les terres cultivables, notamment les surfaces d'assolement ;
- réduire les atteintes à l'environnement dues à l'utilisation des moyens de production agricoles ;
- renforcer la vitalité et l'attractivité de l'espace rural ;
- accroître la consommation durable, notamment en garantissant la transparence pour les consommateurs.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés à l'évolution démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Agriculture, approvisionnement et alimentation :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées?**

Les rapports qui relèvent du domaine politique Agriculture considèrent tous que les conditions dans lesquelles évolue le secteur agroalimentaire se modifieront dans les années à venir. La croissance démographique constitue ici l'un des principaux facteurs de l'augmentation de la demande de matières premières agricoles et de produits alimentaires. Tous les rapports relèvent à cet égard la raréfaction des ressources ou la sécurité de l'approvisionnement de la population. Le rapport du Conseil fédéral consacré à la crise alimentaire et à la pénurie de matières premières analyse les conséquences, les stratégies et les mesures en cas de risque de crise alimentaire et de pénurie de matières premières. Le rapport du Conseil fédéral sur le développement du système des paiements directs formule par contre des propositions d'adaptations concrètes du système des paiements directs dans la perspective de ces changements. Enfin, le rapport Agriculture et filière alimentaire 2025 analyse différents facteurs d'influence et expose plusieurs scénarios possibles.

Dans l'ensemble, les risques directement liés à la croissance démographique jouent dans le domaine politique Agriculture un rôle plus significatif que les opportunités possibles.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Tous les documents analysés partent d'hypothèses analogues, et la raréfaction croissante des ressources est notamment utilisée comme point de départ pour des adaptations du système des paiements directs. L'élément central du développement était l'amélioration du ciblage du système des paiements directs. Il est clairement distingué à cet égard entre instruments d'encouragement des prestations d'intérêt public (par ex. les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité et à la qualité du paysage) et instruments visant à garantir une évolution socialement supportable de l'agriculture (par ex. les contributions à l'adaptation). Ce système, que le rapport sur les paiements directs esquissait sous cette forme, est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

Le premier champ d'action significatif concerne la *préservation des terres cultivables, notamment des surfaces d'assolement*, ce qui suppose de réagir à une pression urbaine de plus en plus forte. Il s'agit dans ce cas d'intensifier les efforts en faveur d'une bonne gestion des sols et de recentrer encore davantage la densification urbaine. Les mesures de protection des sols (notamment la coordination) sont menées à bien dans le cadre de la mise en œuvre de la 1<sup>re</sup> étape et des travaux relatifs à la 2<sup>e</sup> étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (notamment le réexamen du plan sectoriel des surfaces d'assolement) et dans le cadre de la stratégie des sols (en préparation). Ensuite, des *approches innovantes et entrepreneuriales dans le secteur agroalimentaire* doivent mieux garantir la compétitivité et donc l'approvisionnement d'une population en augmentation, ainsi que l'utilisation efficace des moyens de production et de ressources naturelles rares. Le troisième champ d'action consiste à *accroître la consommation durable*. Il s'agit de créer la transparence pour les consommateurs. Cet aspect joue un rôle important dans la mesure où de nouveaux groupes-cibles comme les migrants n'ont guère été pris en considération dans le processus de la communication environnementale. La Confédération peut ici promouvoir l'information et la sensibilisation des consommateurs à des choix d'achat plus durables et à des comportements économes en ressources.

## 4.8 LOGEMENT

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : la croissance démographique et l'augmentation du nombre des ménages entraînent un renforcement de la demande de logements qui se traduit lui-même par une adaptation de l'offre (d'où une pression accrue sur les sols) ;
- *en termes de vieillissement* : l'augmentation du nombre des personnes âgées et de l'espérance de vie font que les seniors sont de plus en plus nombreux à vivre de façon autonome et à vouloir choisir la forme d'habitat qui leur convient le mieux ; cette réalité entraîne une hausse de la demande de logements adaptés aux personnes âgées, notamment dans les centres urbains bien desservis, mais également, dans une moindre mesure, dans les espaces ruraux et les régions de montagne ;
- *en termes de répartition* : les communes équipées d'infrastructures de logement et de transport adaptées aux personnes âgées exercent un « effet d'aspiration » ; selon la région considérée, les communes sont touchées différemment par la pénurie de logements, présentent des coûts de logement différents et nécessitent des stratégies différentes ;
- *en termes de diversité* : les besoins des personnes âgées en matière de logement peuvent varier fortement avec l'âge ; les populations défavorisées ne peuvent accéder que difficilement à des logements abordables et adaptés ; la diversité des modes de vie se traduit par des formes d'habitat non moins diverses et parfois nouvelles.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- la diversité des formes d'habitat favorise l'intégration sociale de la population vieillissante et d'autres populations vulnérables et elle améliore la qualité de vie (notamment les formes d'habitat autonome, semi-autonome et multigénérationnel) ;
- l'augmentation des prestations de soins et d'assistance fournies en ambulatoire permet de décharger les installations résidentielles, si l'offre dans ce domaine peut être assurée ;
- des logements existants peuvent être transformés pour être adaptés à diverses catégories d'utilisateurs ;
- la forte demande de logements favorise une utilisation économe des surfaces habitables et des ressources (par ex. diminution de la superficie occupée par habitant ou partage) et stimule les projets de densification interne ;
- le modèle de la coopérative d'habitation se répand.

### Risques directement liés au changement démographique

- il n'est pas possible de couvrir les besoins de logement de la population âgée ;
- effet de rémanence (des personnes âgées continuent d'utiliser une surface habitable importante, des infrastructures de logement sont sous-utilisées) ;
- le nombre des personnes dépendantes de soins ou de l'aide de leurs voisins est en augmentation ;
- les communes qui disposent d'infrastructures de logement et de transport adaptées aux personnes âgées exercent un effet d'aspiration ;
- les populations défavorisées ou vulnérables n'accèdent que difficilement au logement.

### Champs d'action politiques

- créer les conditions permettant d'assurer une offre qui permette de répondre à une demande importante et diverse de formes de logement adaptées aux seniors ;
- aider les populations défavorisées à accéder au logement (innovation, diversification de l'offre) ;
- soutenir dans toutes les régions l'offre de logements sociaux et efficaces.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés à l'évolution démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Logement :

## Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?

Le document intitulé « Une politique du logement d'avenir pour une Suisse à dix millions d'habitants » examine les conséquences du changement démographique sur la politique du logement. La priorité est donnée à un approvisionnement de la population en logements adaptés à ses besoins. S'agissant du logement, les principaux facteurs sont la croissance démographique et le vieillissement (voir « *en termes d'augmentation* » et « *en termes de vieillissement* »). C'est ainsi qu'une augmentation et du nombre des personnes âgées et de l'espérance de vie conduirait à ce que davantage de personnes âgées ou handicapées souhaitent vivre de façon autonome. Une augmentation du nombre des personnes d'un âge avancé signifie aussi une augmentation du nombre des personnes dépendantes et connaissant des besoins auxquels il faut répondre au moyen de différentes formes de logement (appartements individuels ou collectifs médicalisés, institutions résidentielles ouvertes ou fermées, habitat multigénérationnel, résidences seniors avec services, appartements protégés, etc.), ce qui implique des dépenses élevées. Parallèlement, le facteur *en termes de diversité* constitue lui aussi un défi, car lorsque le logement est rare, ce sont généralement les catégories défavorisées<sup>41</sup> qui y ont difficilement accès. Les tendances de la société, comme l'individualisation, jouent elles aussi un rôle important en matière de logement. C'est ainsi que la tendance à la réduction de la taille des ménages peut amplifier la demande de logements plus que ne le ferait la seule croissance démographique.

## Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?

Si l'on n'observe pas de divergences au sein du domaine politique, l'analyse n'en est pas moins dominée par les risques liés à l'insuffisance de logements destinés à la population âgée ou aux catégories défavorisées. Le domaine politique Logement se caractérise par des conflits d'objectifs entre l'aménagement du territoire, les besoins en logements qui augmentent, l'urbanisation croissante et le nombre limité de logements.

## Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?

Dans le domaine politique Logement, l'objectif est avant tout de *permettre à toutes les catégories de population d'accéder au logement*, que les offres correspondantes existent sur le marché ou qu'il faille les créer. Il s'agit d'une part de tenir compte de la diversité des formes de logement souhaitées et de l'augmentation de la demande dans ce domaine, d'autre part de développer des approches innovantes et de promouvoir des offres de logement socialement acceptables et efficaces afin de permettre aussi à des catégories de population défavorisées d'avoir accès au logement. Des mesures prévues dans le cadre du programme « Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018 » créent des incitations à proposer une offre de logements adaptés et en nombre suffisant (notamment la construction de logements à prix abordable, adaptés aux familles ou aux personnes âgées).

---

<sup>41</sup> La notion de « catégorie défavorisée » correspond à celle de « groupes de population les plus fragiles » au sens de la stratégie Santé2020 du Conseil fédéral. En font notamment partie les personnes à faible revenu ou à niveau de formation peu élevé, les personnes âgées et vulnérables, les handicapés, les migrants, les habitants des régions périphériques ou les personnes réunissant plusieurs de ces caractéristiques. Cf. à ce sujet : Office fédéral de la santé publique (OFSP) (2013) : Chapitre 3, Domaine d'action no<sup>o</sup>2 : Renforcer l'égalité des chances et la responsabilité individuelle.

Le terme « défavorisé » renvoie également à des facteurs sociaux causant l'inégalité, tels que l'âge, le sexe, l'origine. Voir aussi : Soom Ammann ; Salis Gross (2011).

Le handicap physique ou psychique peut également être un facteur d'inégalité. Cf. : Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) : [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch) > Services spécialisés > BFEH > [Thèmes de l'égalité](#).

La diversité croissante des formes et concepts de vie – selon l'âge, la phase de la vie ou la situation de vie – conduit à une diversité croissante des besoins des personnes. Il devient donc plus difficile pour les catégories de population défavorisées de satisfaire leurs besoins, notamment en matière de logement.

La mise en œuvre de la politique du logement relève cependant pour l'essentiel des cantons et des communes. La Confédération ne peut s'engager ici que de manière limitée, en informant, en sensibilisant et en soutenant des projets de qualité au moyen de projets-modèles. Par ailleurs, la recherche sur le logement prend en compte différents aspects du changement démographique (programmes de recherche 2016-2019), en s'intéressant par ex. à l'utilisation efficiente de l'espace habitable. La Confédération fournit également par l'intermédiaire du programme de recherche sur le logement des informations supplémentaires sur l'amélioration de l'offre de logements et de l'environnement immédiat ou encore pour accroître la transparence du marché.

## 4.9 SANTÉ

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : la croissance démographique entraîne une augmentation de la demande de soins de santé ;
- *en termes de vieillissement* : le vieillissement de la population entraîne une augmentation de la demande de soins de santé alors même que l'offre baisse en raison des départs à la retraite qui affectent le personnel soignant ; les personnes âgées souhaitent de plus en plus souvent rester le plus longtemps possible chez elles, ce qui fait augmenter la demande de soins ambulatoires et d'assistance.
- *en termes de répartition* : la pénurie de médecins de premier recours se manifeste surtout dans les régions périphériques ;
- *en termes de diversité* : la demande de soins de santé d'une population linguistiquement et culturellement hétérogène et de migrants vieillissants est en augmentation ; l'immigration de professionnels de santé qualifiés recule tandis que celle de personnel d'aide et de soins non qualifié augmente ; la féminisation du corps médical (augmentation du temps partiel, cabinets médicaux collectifs et non plus individuels) et le recul du travail de soins non payé dû à l'augmentation du taux d'emploi des femmes amplifient les conséquences du changement démographique.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- le développement des soins palliatifs permet de renoncer plus souvent aux traitements invasifs et chers pendant les dernières semaines précédant le décès et de mettre au premier plan les besoins des patients ;
- la prévention et la promotion de la santé permettent d'augmenter le nombre d'années vécues en bonne santé (*healthy ageing*) et de maintenir ou d'augmenter l'espérance de vie (*compression of morbidity*) ;
- la part des retraités en bonne santé et capables de contribuer aux soins et à l'assistance de proches ou de voisins malades ou dépendants est en augmentation.
- le recours à des civilistes décharge le personnel dans le domaine des soins et de l'assistance aux personnes âgées, malades et dépendantes.

### Risques directement liés au changement démographique

- la demande de soins en ambulatoire comme en résidentiel augmente quantitativement ;
- l'augmentation des maladies liées à l'âge, chroniques ou multiples, ainsi que des besoins de soins palliatifs, entraîne une modification de la nature de la demande de soins ;
- des obstacles linguistiques et culturels compliquent l'accès à la prévention sanitaire et aux soins ;
- tous les domaines du système de soins connaissent une pénurie de main d'œuvre qualifiée ;
- les proches aidants qui tentent de suppléer eux-mêmes à cette pénurie sont débordés, surtout s'ils exercent simultanément une activité rémunérée ;
- la demande de personnel migrant d'aide et de soins non qualifié augmente ;
- la pénurie de médecins de premier recours s'aggrave dans les régions périphériques ;
- la demande croissante entraîne une augmentation des coûts du système de santé, de même que la pénurie de main d'œuvre entraîne une augmentation des coûts salariaux.

### Champs d'action politiques

- garantir un financement durable et équitable du système de santé ;
- promouvoir des structures de santé efficaces, adaptées aux besoins et de qualité ;
- fournir du personnel de santé en nombre suffisant et disposant d'une formation adéquate ;
- assurer et optimiser les soins de longue durée ;
- assurer un égal accès à la promotion de la santé, à la prévention et aux soins de santé ;
- renforcer la promotion de la santé, la prévention et la protection sanitaire.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés à l'évolution démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Santé :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

Les rapports actuels sur la démographie examinent les principaux défis que le changement démographique oblige à relever dans le domaine politique Santé. Compte tenu des nombreux défis auxquels le secteur de la santé devra répondre en raison de la croissance démographique, les différents rapports mettent davantage en avant les risques plutôt que les possibles opportunités liées au changement démographique. Le facteur démographique auquel les rapports s'intéressent le plus, et de loin, concerne le vieillissement de la population. La plupart des rapports indiquent que le vieillissement démographique entraîne une augmentation ainsi qu'un changement de nature de la demande de soins de santé. L'augmentation des maladies liées à l'âge, chroniques ou multiples ainsi que des besoins de soins palliatifs obligent à procéder à des adaptations différenciées tant en matière de prophylaxie et de dépistage précoce que dans le domaine des soins de santé en général et plus spécialement dans celui des soins de longue durée aux personnes atteintes de maladie chronique. Les rapports abordent également souvent la question de l'aggravation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée dans le secteur de la santé. Certains rapports évoquent également les besoins accrus de financement dans ce secteur qui sont dus au vieillissement démographique ainsi que la charge que celui-ci fait peser sur les proches aidants.

Les rapports sur la démographie qui ont été étudiés se sont moins intéressés aux facteurs *en termes de répartition* et *en termes de diversité*, sans doute pour deux raisons déterminantes. D'abord, les défis devant lesquels le vieillissement démographique place la santé publique sont bien plus sérieux que ceux qui frappent les régions périphériques ou qui s'attachent à l'apparition d'une population culturellement et linguistiquement hétérogène. Ensuite, le changement démographique est souvent assimilé au vieillissement démographique, et d'autres facteurs sont moins pris en considération. Certains des rapports analysés indiquent qu'il sera plus difficile à l'avenir de remédier à la pénurie de professionnels de santé qualifiés au moyen de main d'œuvre étrangère. À l'exception d'un seul rapport, les scénarios destinés à estimer l'offre future de main d'œuvre qualifiée ne tiennent compte ni de l'immigration ni de l'émigration. L'arrivée de personnel migrant d'aide et de soins non qualifié travaillant dans des ménages privés n'est évoquée qu'à la marge. Les obstacles culturels et linguistiques à l'accès aux soins sont traités dans le cadre du Programme national Migration et santé, qui répond aux défis qui émergent dans le domaine de la santé à cause d'une population devenant de plus en plus diverse du fait de l'immigration.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Les quelques rapports fournis éclairent plusieurs influences diverses et complémentaires que le changement démographique exerce sur le domaine politique Santé. Il existe plusieurs rapports consacrés à la demande et à l'offre de soins de santé. Différentes méthodes de calcul sont utilisées à cet égard, avec des conclusions qui divergent s'agissant des besoins en personnel de santé.

## Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?

La stratégie Santé2020 couvre les principaux champs d'action du domaine politique Santé et constitue en ce sens une stratégie démographique. Des stratégies ou mesures sont actuellement développées ou mises en œuvre dans chacun des six champs d'action. S'agissant du champ d'action *garantir un financement durable et équitable du système de santé*, le défi consiste à garantir la viabilité financière de l'assurance-maladie, notamment pour les ménages de condition modeste. En ce qui concerne le champ d'action *promouvoir des structures efficaces, adaptées aux besoins et de qualité*, il est prévu de viser un système de soins centré sur le patient, interdisciplinaire et intégré. La demande croissante de soins de santé par des patients atteints de maladies chroniques et liées à l'âge est couverte. Un paysage hospitalier concentré et spécialisé et le recours croissant à la « cybersanté » (« cybermédication », « cyberdossiers médicaux », fourniture de traitements et de soins assistés par ordinateur) améliorent la qualité de la prise en charge médicale. La mise en œuvre de la stratégie en matière de qualité y contribue également. La *fourniture de personnel de santé en nombre suffisant et disposant d'une formation adéquate* constitue un champ d'action central du domaine politique Santé. Dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, le Conseil fédéral a approuvé deux nouvelles mesures dans le domaine de la santé : les programmes de promotion « Offres visant à soutenir et à décharger les proches aidants 2017-2021 » et « Interprofessionnalité dans le domaine de la santé 2017-2021 ». Leur objectif est de pallier la pénurie de personnel qualifié dont se ressent déjà le système de santé<sup>42</sup>. Dans le champ d'action *assurer et optimiser les soins de longue durée*, associer les personnes non qualifiées comme les civilistes, les retraités et le personnel migrant d'aide et de soins peut décharger les professionnels de santé qualifiés. Des offres visant à soutenir et à décharger les proches aidants doivent permettre à ces derniers de jouer un rôle plus important dans les soins aux membres de la famille<sup>43</sup>. Le champ d'action *assurer un égal accès* a pour objet de réduire les obstacles linguistiques et culturels à la promotion de la santé, à la prévention et à l'accès aux soins. Dans le champ d'action *renforcer la promotion de la santé, la prévention et la protection sanitaire*, il s'agit d'améliorer la prévention et la détection précoce notamment des maladies chroniques et des maladies transmissibles. Il s'agit également de développer les compétences de santé des patients afin de leur permettre de mieux prévenir ou gérer la maladie.

---

<sup>42</sup> Cf. communiqué du Conseil fédéral du 4 mars 2016 : Pénurie de personnel qualifié ; nouvelles mesures dans le domaine de la santé.

<sup>43</sup> Cf. Conseil fédéral suisse (2014c) : rapport du 5 déc. 2014 « Soutien aux proches aidants. Analyse de la situation et mesures requises pour la Suisse ».

## 4.10 MIGRATION ET INTÉGRATION

### Conséquences du changement démographique.

- *en termes d'augmentation* : l'accroissement démographique de la Suisse vient désormais de l'immigration ;
- *en termes de vieillissement* : la part des migrants vieillissants augmente ;
- *en termes de répartition* : les migrants s'établissent plutôt dans les villes, dans les régions riches et dans les régions qui comptent des immigrés issus du même pays d'origine ;
- *en termes de diversité* : il est difficile de prévoir la composition future de la population migrante ; il est possible que la part des migrants issus d'Europe et donc d'un environnement culturel proche se réduise du fait de la concurrence internationale croissante à l'embauche de main d'œuvre qualifiée ; la population migrante issue de milieux culturels éloignés augmente en raison de la forte pression migratoire qui s'exerce dans le domaine de l'asile.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- l'arrivée de jeunes immigrés freine dans un premier temps le vieillissement démographique et ses conséquences pour les finances publiques ;
- l'arrivée de migrants qualifiés atténue la pénurie de main d'œuvre et assure l'attractivité de la Suisse en sa qualité de pôle économique et de recherche ;
- l'hétérogénéité croissante de la société stimule l'innovation et l'accès aux marchés des pays d'origine des migrants.
- les civilistes assistent les professionnels dans le domaine de l'assistance aux migrants.

### Risques directement liés au changement démographique

- la part de la population qui ne participe pas à la décision politique, ou dont les possibilités de participation se limitent aux échelons communal ou cantonal, est en augmentation ;
- l'hétérogénéité croissante de la société peut mettre en péril la cohésion sociale voire aggraver les tendances à la fragmentation sociale ;
- l'acceptation sociale de l'immigration diminue (perception subjective d'une pression exercée sur le marché du logement et sur les infrastructures de transport, concurrence sur le marché de l'emploi, dépenses publiques destinées à financer les prestations sociales, cohésion sociale) ;
- il est impossible d'exploiter entièrement le potentiel de la main d'œuvre d'origine étrangère parce que ses qualifications ne sont pas reconnues en Suisse ;
- les migrants âgés vivent souvent dans des conditions économiques, sociales et sanitaires plus précaires que les Suisses ;
- les personnes issues de l'immigration sont de plus en plus nombreuses à avoir besoin de soins et d'assistance et se heurtent à des obstacles linguistiques et socioéconomiques dans le cadre des offres actuelles ;
- l'équilibre financier vertical entre la Confédération, les cantons et les communes est mis en péril par la dynamique des coûts dans les domaines de la sécurité sociale, de la santé et de la formation, du fait de l'augmentation du nombre de personnes âgées, issues ou non de l'immigration ;
- les Suisses de l'étranger qui ne peuvent plus gagner leur vie à l'étranger (par ex. pour des raisons de santé) rentrent de plus en plus souvent au pays.

### Champs d'action politiques

- gérer l'immigration (art. 121a Cst.) en tenant compte des conséquences que cette gestion peut avoir sur d'autres domaines politiques ;
- promouvoir l'intégration professionnelle, sociale et politique des migrants.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés à l'évolution démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Migration et intégration :

## **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

Les rapports sur la démographie traitent les principaux défis liés au changement démographique qui touchent le domaine politique Migration et intégration. Les principales thématiques et problématiques sont identifiées. Les rapports n'abordent pas le retour au pays des Suisses de l'étranger. Il n'existe pas de stratégie démographique comprenant plusieurs champs thématiques. Le lien entre démographie et migration est cependant décrit de manière exhaustive dans un rapport de la Commission fédérale des migrations (CFM) qui s'appuie sur un grand nombre d'études. Il examine l'influence de la migration sur l'économie, le marché du travail, les finances publiques, le logement, les transports, l'aménagement du territoire et l'environnement. D'autres rapports s'intéressent à tel ou tel aspect pertinent pour le domaine politique considéré. Il est frappant de constater que, contrairement à ce qui est le cas de ceux qui concernent les autres domaines politiques, les rapports examinés ici soulignent les opportunités que représente la migration pour atténuer le vieillissement démographique et nuancent les risques. La question de la représentation des habitants sans droit de vote et de l'identification avec les institutions, les droits et les obligations suisses se posera avec acuité, en particulier pour les cantons et les communes.

## **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Les rapports étudient des aspects différents et ne sont donc que difficilement comparables. Cependant, ils ne divergent pas fondamentalement. Plusieurs rapports indiquent que la migration ne pourra contribuer que temporairement à atténuer le vieillissement démographique. C'est pourquoi, par exemple, l'apport de la migration aux finances publiques est vu comme mineur. Il est jugé important de prendre en complément de la politique migratoire des mesures en matière d'assurances sociales (augmentation de l'âge de la retraite ou des cotisations), en matière de politique familiale à des fins d'amélioration du taux de natalité et en matière de participation au marché de l'emploi. La politique migratoire de la Suisse est actuellement dans une phase de transition, dont l'issue est encore imprévisible au moment de la rédaction du présent rapport. La *mise en oeuvre de l'art. 121a de la Constitution* (« Initiative contre l'immigration de masse ») pourrait déterminer un changement systémique de la politique d'immigration. L'immigration doit désormais être gérée de façon autonome. Le 4 mars 2016, le Conseil fédéral a présenté un projet de loi visant à mettre en oeuvre de l'art. 121a<sup>44</sup>. En septembre 2016, le Conseil national a adopté un projet compatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) mais qui ne met que partiellement en oeuvre la disposition constitutionnelle sur l'immigration. Ce projet est actuellement examiné par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. La décision définitive du Parlement est attendue en décembre 2016. En outre, l'initiative populaire « Sortons de l'impasse! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration », déposée en octobre 2015, propose d'abroger les art. 121a et 197, ch. 11, de la Constitution. A l'issue d'une première discussion en octobre 2016, le Conseil fédéral s'oppose à cette initiative, pour des raisons tenant au fonctionnement démocratique. Même si l'immigration est en baisse, il estime qu'il faut continuer à mettre en oeuvre des mesures de gestion ciblées. Il rappelle en particulier la nécessité de promouvoir et de mettre pleinement à profit le potentiel de la main-d'oeuvre indigène.

---

<sup>44</sup> Voir le message du Conseil fédéral suisse du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en oeuvre des accords sur la libre circulation des personnes), FF 2016 2835.

**Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

La politique de migration et d'intégration joue un rôle important dans la *gestion de l'immigration*, qui influe sensiblement sur l'augmentation de la population (*en termes d'augmentation*). La réorientation générale en cours de la politique suisse d'immigration jouera un rôle déterminant à cet égard. La politique de migration et d'intégration a par ailleurs, comme la politique budgétaire, une fonction transversale et influe plus ou moins fortement sur d'autres domaines politiques. Aussi la *prise en compte des conséquences que l'augmentation de la population peut avoir sur d'autres domaines politiques* est-elle un champ d'action important. Il s'agit également de prendre en considération les besoins des migrants, par exemple dans la politique sanitaire ou la politique de la vieillesse. Un autre champ d'action important pour maintenir la cohésion sociale concerne la *promotion de l'intégration professionnelle, sociale et politique des migrants*, afin d'une part de compléter et de rajeunir le marché du travail et d'autre part afin d'éviter de peser encore davantage sur les assurances sociales. Parmi les mesures importantes dans ce domaine, il y a l'insertion sur le marché du travail des personnes relevant du domaine de l'asile (suppression des obstacles juridiques et administratifs, programmes d'insertion), les programmes cantonaux d'intégration et la participation politique aux niveaux cantonal et communal.

## 4.11 RELATIONS FAMILIALES ET INTERGÉNÉRATIONNELLES

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : il n'y a pas de conséquences directes sur le domaine politique ;
- *en termes de vieillissement* : le nombre des proches très âgés nécessitant soins et assistance augmente ; le nombre des retraités en bonne santé et en état de fournir ces soins et cette assistance augmente lui aussi ;
- *en termes de répartition* : les régions périphériques comptent de plus en plus de gens sans famille proche vivant à proximité immédiate, et de familles avec des grands-parents vivant éloignés ;
- *en termes de diversité* : le nombre des mariages et des familles binationaux voire internationaux augmente ; les femmes ne se satisfont plus d'effectuer un travail d'aide et de soins non rémunéré auprès de leurs proches et participent de manière accrue à la vie active, ce qui amplifie les conséquences du changement démographique.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- la part des retraités en bonne santé qui sont capables d'assumer des tâches intergénérationnelles sur une base bénévole (par ex. soutien pédagogique, notamment de jeunes enfants, aide à la lecture ou assistance à des personnes âgées dépendantes) est en augmentation ;
- la pénurie de main d'œuvre qui résulte du changement démographique favorise le développement de la prise en charge extrafamiliale des enfants et de nouvelles formes d'aménagement du temps de travail, ce qui améliore l'égalité des chances entre hommes et femmes.
- les civilistes déchargent les professionnels dans l'assistance aux personnes dépendantes (notamment aux personnes âgées et malades, aux handicapés, aux migrants, aux enfants et aux jeunes).

### Risques directement liés au changement démographique

- les gens sont confrontés à la double obligation de s'occuper à la fois de leurs enfants et de leurs parents (*rush hour of life*) ;
- on observe une contradiction entre des besoins accrus en services d'aide et de soins et la nécessité de remédier à la pénurie de main d'œuvre ;
- la migration intérieure et internationale rend plus difficile le soutien aux membres de la famille (enfants en bas âge, personnes âgées) ;
- des conflits apparaissent entre le droit de la famille suisse et le droit international.

### Champs d'action politiques

- favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle et le travail d'aide et de soins (« travail de *care* ») ;
- revoir les traités bilatéraux et multilatéraux afin d'établir un droit de la famille cohérent.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés à l'évolution démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Relations familiales et intergénérationnelles :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

Les rapports sur la démographie recensent les principaux défis liés au changement démographique qui touchent le domaine politique Relations familiales et intergénérationnelles. Les principales thématiques et problématiques sont identifiées. Un rapport du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes consacré au « travail de *care* » donne une assise stratégique à ce champ thématique. Parallèlement, les effets du changement démographique sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle et sur le travail d'aide et de soins (« travail de *care* ») sont traités dans des rapports de l'Office fédéral de la santé publique, de la Commission fédérale des migrations, du Secrétariat d'État à l'économie et du Département fédéral des finances. Certains abordent également les conséquences de l'internationalisation des familles. Aucun de ces rapports n'évoque les opportunités liées au changement démographique.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Les rapports examinés n'ont pas permis de déceler de divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique.

### **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

La modification des structures familiales et l'augmentation du taux d'emploi des femmes font de la *conciliation entre vie privée et vie professionnelle et travail d'aide et de soins (« travail de care »)* un champ d'action central. Il importe à cet effet de prendre des mesures telles que la création d'offres d'accueil et de soutien extrascolaires abordables et adaptées aux besoins des enfants et des proches dépendants, d'incitations dans les domaines de la fiscalité et des assurances sociales, de modèles de travail flexibles, ou encore la reconnaissance professionnelle des compétences acquises dans le travail d'aide et de soins. La Confédération soutient la conciliation entre vie privée et vie professionnelle en éliminant des incitations négatives à l'emploi dans la fiscalité et les tarifs et en promouvant les places d'accueil externes pour les enfants d'âge préscolaire ou scolaire au moyen de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants qui a déjà été prolongée deux fois depuis qu'elle est entrée en vigueur en 2003. La Confédération s'engage en faveur de conditions de travail favorables à la famille en informant et en sensibilisant les entreprises, en diffusant les bonnes pratiques et en montrant l'exemple en sa qualité d'employeur. Un autre champ d'action concerne le *réexamen des traités bilatéraux et multilatéraux afin d'établir un droit de la famille cohérent*.

## 4.12 TERRITOIRE ET INFRASTRUCTURES

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : on observe une demande croissante de terrains à bâtir et de logements. La pression s'accroît sur les zones urbanisées, les infrastructures (communication, transport, énergie) et les terres cultivables ;
- *en termes de vieillissement* : le vieillissement croissant de la société influe sur la demande de logements adaptés aux personnes âgées (exigences en termes d'espace, aménagements adaptés, services proposés en complément), notamment en centre ville ; cette réalité modifie aussi l'utilisation de l'espace : les personnes âgées recherchent des zones d'habitation denses, occupant une position centrale et bien desservies, qui leur permettent de subvenir à leurs besoins quotidiens sans avoir à s'éloigner et qui disposent d'une offre récréative, culturelle et de services attrayante ;
- *en termes de répartition* : c'est d'abord à la périphérie des agglomérations que se développent la population et les zones d'habitation ; les communes disposant de logements et de transports adaptés aux personnes âgées exercent un effet d'aspiration ; les disparités géographiques se creusent ;
- *en termes de diversité* : plus hétérogène, la société se caractérise par des ménages plus petits ; il existe une grande diversité en ce qui concerne les besoins en logements, l'utilisation de l'espace et les infrastructures ; les populations défavorisées<sup>45</sup> peinent à trouver des logements adaptés.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- les projets de densification interne font l'objet d'un renforcement (grâce à un meilleur accueil par une société vieillissante et à la demande croissante de logements centraux de la part des seniors) et combattent parallèlement la tendance au mitage du territoire ;
- on observe un renforcement d'un développement urbain articulé autour de trajets courts, et une promotion de la « ville des courtes distances » (mieux accueillie par la population piétonnière).

### Risques directement liés au changement démographique

- on observe une demande croissante de surfaces habitables et de terrains à bâtir (dimensionnement des zones à bâtir), une poursuite de la hausse du prix du logement et du mitage du territoire ;
- la consommation de foncier pour des emplois et des sites de production et de stockage augmente ;
- la dissociation spatiale du logement, du travail, des loisirs et des achats se poursuit et participe au mitage du territoire ;
- les services d'infrastructure font l'objet de besoins croissants et de coûts en hausse (infrastructures de transport, mobilité, télécommunications, énergie, eau, gestion des eaux usées et des déchets, services de santé et institutions de formation) ;
- la pression qui s'exerce sur les terres cultivables et les forêts compromet la qualité esthétique de l'environnement bâti ;
- les travailleurs qualifiés quittent peu à peu les régions périphériques pour les centres urbains ;
- la densification croissante des zones urbaines due notamment à la démographie peut mettre en péril des bâtiments historiques et le patrimoine archéologique ;
- il se produit un effet de rémanence (avec des personnes âgées qui continuent d'habiter un vaste appartement après la phase familiale) ;
- dans les régions qui se dépeuplent et vieillissent, l'habitat n'est plus en mesure de satisfaire les besoins de la population et la planification du territoire et des transports fait face à de nouveaux défis.

<sup>45</sup> En font notamment partie les personnes à faible revenu ou à niveau de formation peu élevé, les personnes âgées et vulnérables, les handicapés, les migrants, les habitants des régions périphériques ou les personnes réunissant plusieurs de ces caractéristiques.

## Champs d'action politiques

- urbanisation : renforcer la densification interne, et lutter contre le mitage du territoire au moyen d'instruments d'aménagement du territoire efficaces et le cas échéant nouveaux ;
- infrastructures (énergie, transports, communications) : assurer la disponibilité, la fonctionnalité, l'efficacité, l'accessibilité et la mise en cohérence ;
- politique régionale : soutenir les régions périphériques, qui sont davantage touchées par le vieillissement démographique et le dépeuplement que ne le sont les centres économiquement forts (diminution de l'augmentation attendue des disparités entre zones urbaines et zones rurales) ; assurer l'approvisionnement de base ;
- logement : garantir l'offre de logements face à une demande croissante et plus hétérogène ;
- agriculture et approvisionnement : protéger les terres cultivables contre la pression liée à la demande de terrains à bâtir.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés à l'évolution démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Territoire et infrastructures :

### Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?

Les rapports existants sur la démographie recensent les principaux défis liés au changement démographique qui touchent le domaine politique Territoire et infrastructures. Les principales thématiques et problématiques des différents champs d'action sont identifiées. Les rapports s'intéressent prioritairement aux champs d'action *urbanisation* et *logement*. Une analyse fine des défis qui touchent les champs d'action du domaine politique Territoire et infrastructures et qui sont notamment liés au changement démographique a été effectuée dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> étapes)<sup>46</sup> et du Projet de territoire Suisse<sup>47</sup>. C'est ainsi que l'augmentation de la population s'accompagne nécessairement de la construction de logements, de routes, de voies ferrées et de lignes de télécommunication et de transport d'électricité. La population devient par ailleurs de plus en plus mobile et le besoin de superficie par habitant ne cesse d'augmenter. La conséquence en est que les zones urbaines et les infrastructures s'étendent de plus en plus, au point de menacer les paysages et les espaces naturels ainsi que les surfaces d'assolement. C'est avec le Projet de territoire Suisse de 2012 qu'ont pour la première fois été présentées des stratégies pour un développement du territoire durable élaborées conjointement par la Confédération, les cantons et les communes. Le Projet de territoire Suisse n'est cependant par un instrument contraignant, mais se veut un cadre de référence et une aide à la décision. Les deux rapports « Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération »<sup>48</sup> et « Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne »<sup>49</sup> donnent une image actuelle des conséquences du changement démographique dans les différents types d'espace en Suisse.

<sup>46</sup> Cf. Conseil fédéral suisse (2010) : message du 20 janvier 2010 relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 857) ainsi que le communiqué de presse du Conseil fédéral du 4 décembre 2015 consacré à la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (lien : [Le Conseil fédéral définit la suite de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire](#))

<sup>47</sup> Voir le « Projet de territoire Suisse », version remaniée du 20 décembre 2012 (lien : [Projet de territoire Suisse](#))

<sup>48</sup> Cf. Conseil fédéral suisse (2015a) : rapport du 18 février 2015 « Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Pour un développement cohérent du territoire suisse » (lien : [Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération](#))

<sup>49</sup> Cf. Conseil fédéral suisse (2015b) : rapport du 18 février 2015 « Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011 » (lien : [Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne](#))

## **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Les rapports sur la démographie précités s'appuient sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique, à l'exception des deux rapports agricoles, qui reprennent des scénarios de l'ONU pour des raisons de comparabilité.

Les rapports étudiés s'accordent à considérer qu'en matière d'aménagement du territoire, le principal défi lié au changement démographique est l'occupation croissante des sols, qu'il s'agit de réduire pour des raisons écologiques et de sécurité alimentaire. Sur le plan spatial, l'accent est mis notamment sur la pénurie de foncier dans les zones urbaines. Les conséquences du changement démographique sont vues plus fréquemment comme des risques que comme des opportunités.

## **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

Dans le domaine politique Territoire et infrastructures, c'est d'abord le champ d'action *urbanisation* qui est au cœur des défis démographiques. L'évolution qui est liée aux facteurs *en termes d'augmentation, en termes de vieillissement et en termes de diversité* favorise une hausse de la consommation des terres pour le logement et pour répondre à la demande d'infrastructures de transport, d'énergie, d'approvisionnement et de communication. Le développement de la population et de l'immobilier d'habitation se concentrera principalement dans les zones périurbaines (facteur *en termes de répartition*). En agissant pour recentrer la densification urbaine, la Confédération peut influencer sur les risques qui s'y attachent, comme la consommation croissante de foncier, le mitage du territoire, l'augmentation du trafic et la hausse des coûts liés aux infrastructures. Dans le cadre de la répartition actuelle des compétences politiques entre la Confédération, les cantons et les communes, la Confédération peut également stimuler le développement urbain souhaité au moyen d'instruments juridiques, procéduraux ou conceptuels ainsi qu'au moyen de mesures de communication et d'information. La Confédération mène déjà des activités diverses dans ce champ d'action, par ex. dans le cadre de l'examen du plan directeur, de la mise en œuvre de la loi révisée sur l'aménagement du territoire, des projets d'agglomération Transports et urbanisation, du Projet de territoire Suisse, des Projets-modèles pour un développement territorial durable ou encore de la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne et de la Nouvelle politique régionale.

Il y a lieu d'autre part d'inclure notamment dans le champ d'action *infrastructures* les besoins nouveaux de catégories de population vieillissantes et d'une diversité grandissante. Au-delà de la question de l'accès à assurer aux catégories défavorisées, il convient de prendre en compte tout particulièrement les aspects de l'usage sans danger des infrastructures (sûreté et sécurité) et de la gestion du risque. La Confédération agit déjà dans ce domaine, par ex. dans le cadre de la stratégie Dangers naturels en Suisse ou de la Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques.

## 4.13 ENVIRONNEMENT

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : une augmentation de la population résidente intensifiera l'utilisation des ressources et l'exploitation des ressources naturelles en Suisse<sup>50</sup> ;
- *en termes de vieillissement* : le vieillissement de la société influe sur les secteurs ayant une dimension environnementale, notamment les transports, l'énergie, le territoire, les infrastructures et l'exploitation des ressources naturelles ; la consommation par habitant des groupes de population comprenant les personnes les plus âgées est inférieure à celle du groupe de population comprenant les personnes entre 30 et 50 ans ;
- *en termes de répartition* : l'évolution démographique et l'évolution des quartiers d'habitation se concentrent avant tout à la périphérie des agglomérations ; ce phénomène, conjugué à la densification croissante de l'habitat dans les centres, influence en particulier l'exploitation des ressources naturelles à proximité des agglomérations ;
- *en termes de diversité* : la société plus hétérogène, de plus en plus segmentée, qui se caractérise par des préférences, des styles de vie et des conceptions individuels très différents, se distingue par une grande diversité dans l'utilisation et l'exploitation des ressources (naturelles) ; il faut par conséquent concevoir des mesures de politique environnementale de plus en plus nuancées.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- la croissance de la consommation par habitant fléchit du fait que, au sein des groupes de population, il y a davantage de personnes qui ont des dépenses de consommation plus faibles ;
- la demande en zones de détente proches de leur état naturel à proximité des centres urbains augmente et incite à la création de nouvelles zones écologiquement précieuses ;
- les civilistes participent à la conservation et à la mise en valeur des zones et des objets écologiquement précieux.

### Risques directement liés au changement démographique

- augmentation de l'utilisation des ressources en Suisse sous l'effet du fort accroissement de la population (conflit avec les objectifs écologiques en matière de développement durable qui concernent la Suisse) ;
- recul de la conscience écologique en Suisse en raison d'une immigration en provenance de cultures moins sensibles à l'environnement, pour autant que l'on ne puisse pas imposer une éducation à l'environnement dans le cadre des mesures d'intégration ;
- pression sur les ressources naturelles, en particulier sur la biodiversité, le paysage et les zones de détente à proximité des centres urbains ;
- pression accrue sur les terres cultivables (risques de voir s'intensifier l'exploitation des terres cultivables pour la production de denrées alimentaires, et de voir augmenter l'impact sur l'environnement) ;
- augmentation de la sensibilité aux influences environnementales et de la vulnérabilité en raison des impacts sur l'environnement (émissions, climat, etc.), en particulier chez les personnes âgées.

<sup>50</sup> Dans le présent rapport la consommation des ressources correspond toujours à la consommation par habitant en Suisse.

## Champs d'action politiques

- exploitation et utilisation des ressources : garantir une exploitation durable des matières premières et des ressources naturelles ;
- espaces de détente : aménager des espaces de détente proches des zones urbanisées et exploitées conformément aux principes du développement durable, qui répondent aux besoins de la population ;
- diversité paysagère et biologique : garantir une production agricole durable et une biodiversité à la fois riche et capable de s'adapter aux changements ;
- impact sur l'environnement, dangers naturels, accidents majeurs et changements climatiques : assurer la protection de tous les groupes de population ;
- sensibiliser la population pour qu'elle accroisse sa conscience écologique et qu'elle adopte des comportements écologiques, et promouvoir les connaissances concernant notamment les labels environnementaux, les étiquettes-énergie et les écobilans.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Environnement :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

Les rapports sur la démographie qui ont été mentionnés abordent des aspects des thématiques et problématiques liées à la démographie dans le domaine politique Environnement. Il existe des liens avec la situation environnementale notamment dans les domaines politiques Énergie, Transports et Territoire et infrastructures. Actuellement, il n'y a aucun rapport stratégique qui appréhende dans leur ensemble les défis qui s'attachent au changement démographique dans le domaine politique Environnement.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Aucune divergence dans l'appréciation des conséquences du changement démographique n'a été identifiée dans les rapports qui ont été examinés. Ces derniers partent du principe que c'est notamment l'augmentation prévue de la population qui va aboutir à un accroissement de l'utilisation des ressources et de l'exploitation des ressources naturelles. Comme conséquences du changement démographique, ils indiquent plus souvent des risques que des opportunités.

### **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

Le plus grand défi démographique dans le domaine politique Environnement consiste à écarter la menace qui pèse sur les objectifs écologiques en matière de développement durable, qu'influence principalement l'augmentation de la population. La Confédération cherche à atteindre depuis un certain temps l'objectif consistant à exploiter les ressources naturelles dans le respect des principes régissant le développement durable, comme le Conseil fédéral l'indique notamment dans sa « Stratégie pour le développement durable 2016-2019 ». Les progrès réalisés dans le champ d'action *exploitation et utilisation des ressources* (notamment dans l'exécution de l'ensemble de la législation environnementale) profitent aussi aux champs d'action *impact sur l'environnement*, *diversité paysagère et biologique* et *espaces de détente*, dans lesquels diverses activités sont menées depuis un certain temps. Il existe ainsi des plans et des stratégies de la Confédération qui portent sur les thèmes de la biodiversité, du sol, des surfaces d'assolement, de la forêt, du paysage et de la communication dans le domaine de l'environnement, lesquels visent les champs d'action précités.

## 4.14 ÉNERGIE

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : une population qui augmente consomme davantage d'énergie<sup>51</sup> ; cet accroissement de la consommation n'est toutefois pas proportionnel à la croissance de la population, car, pour satisfaire cette demande accrue, on recourt à des nouvelles technologies qui sont plus efficaces que la moyenne des technologies existantes ;
- *en termes de vieillissement* : la consommation par habitant des groupes de population comprenant les personnes les plus âgées est inférieure à celle du groupe de population comprenant les personnes entre 30 et 50 ans ; par contre, l'effet de rémanence des personnes les plus âgées fait augmenter la consommation énergétique des ménages privés ;
- *en termes de répartition* : l'évolution démographique et l'évolution des quartiers d'habitation se concentrent avant tout à la périphérie des agglomérations, ce qui influe sur l'approvisionnement énergétique (réseaux) ;
- *en termes de diversité* : la société plus hétérogène se caractérise par des ménages sensiblement plus nombreux mais d'une taille bien plus petite ; l'augmentation du nombre de ménages fait croître la demande énergétique des ménages privés.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- fléchissement de la croissance de la consommation du fait que, au sein des groupes de population, il y a davantage de personnes qui ont des dépenses de consommation plus faibles.

### Risques directement liés au changement démographique

- garantie d'un approvisionnement énergétique économiquement optimal et respectueux de l'environnement pour la population en croissance ;
- consommation énergétique élevée de certains bâtiments en raison des effets de rémanence.

### Champs d'action politiques

- approvisionnement énergétique : garantir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement ;
- demande énergétique : garantir une consommation économe et rationnelle de l'énergie, et promouvoir l'accroissement de l'efficacité énergétique.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Énergie :

### Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?

Le défi majeur du changement démographique dans le domaine politique Énergie consiste à devoir garantir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement même si la population augmente et si sa structure se modifie. Les documents cités abordent les principales thématiques démographiques dans le domaine politique Énergie. À cet égard, le facteur démographique *en termes d'augmentation* est prépondérant. La future répartition des groupes d'âge de la population résidante est déjà intégrée dans les modèles de la demande figurant dans la stratégie énergétique. Les autres facteurs démographiques sont pris en compte avant tout par le biais de la modification du nombre et du type de ménages en Suisse dans les scénarios énergétiques. Les perspectives énergétiques 2050 peuvent ainsi être qualifiées de rapports sur la démographie du domaine politique Énergie.

<sup>51</sup> Dans le présent rapport, la consommation des ressources correspond toujours à la consommation par habitant en Suisse.

**Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Les différents scénarios des perspectives énergétiques présentent de façon cohérente les risques et les opportunités liés au changement démographique. Les rapports utilisent de manière uniforme le scénario démographique moyen de l'Office fédéral de la statistique.

**Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

Dans le domaine politique Énergie, il faut suivre les deux champs d'action *approvisionnement énergétique* et *demande énergétique*. Dans le champ d'action *approvisionnement énergétique*, les activités de la Confédération visant à garantir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement sont au premier plan. Dans le champ d'action *demande énergétique*, il faut s'attendre à des changements, notamment en raison de l'évolution démographique, des structures des ménages et du comportement de consommation. La Confédération a en l'occurrence un rôle de coordination de nature stratégique, qu'elle assume avec la stratégie énergétique 2050 ainsi qu'avec sa politique climatique et les mesures qu'elle contient.

## 4.15 TRANSPORTS

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : l'augmentation de la population qui est attendue va provoquer un nouvel accroissement du transport de personnes ; entre 2010 et 2040, on table sur une augmentation de 25 % des prestations de transport en personnes-kilomètres (transports publics : + 51 %, trafic individuel motorisé : + 18 %, mobilité douce + 32 %) <sup>52</sup> ; dans les régions où le système de transport actuel est proche de la saturation, cette situation provoquera des bouchons, ou encore une forte utilisation des infrastructures des transports publics, si les progrès techniques prévisibles (par ex. la conduite automatique) n'améliorent pas l'efficacité des transports ; pour le transport aérien <sup>53</sup> on escompte une augmentation annuelle moyenne de 3,2 % du nombre de passagers et de 2,1 % des mouvements entre 2015 et 2030 ; les aéroports de Genève et de Zurich atteignent déjà leurs limites pendant les périodes de pointe ;
- *en termes de vieillissement* : la demande de prestations de transport varie en fonction de l'âge ; elle augmente fortement jusqu'à 20 ans, reste pratiquement constante jusqu'à 55 ans environ, puis baisse sans cesse au fur et à mesure que la personne vieillit ; il faut s'attendre à ce que les modèles de comportement changent et que les personnes âgées restent plus longtemps en bonne santé et mobiles – notamment grâce à l'évolution technologique. Les attentes vis-à-vis de la qualité de l'offre augmentent ; les aînés roulent moins en voiture ou à vélo que la population moyenne, mais ils parcourent des distances quotidiennes plus grandes avec les transports publics et, dans certains cas, à pied ; pour les personnes très âgées en particulier, les environs immédiats (distance parcourue à pied) joue un rôle plus important ; ce sont précisément ces personnes très âgées qui pourraient devenir plus mobiles qu'elles ne le sont aujourd'hui si l'on mettait en service des véhicules à conduite automatique, rendant ainsi possible la mise en place de services porte-à-porte ; le recul des prestations de transport et de la mobilité n'est donc pas une fatalité pour les personnes qui vieillissent ;
- *en termes de répartition* : l'évolution démographique et l'évolution des quartiers d'habitation se concentrent avant tout dans les agglomérations et à la périphérie de celles-ci ; les disparités géographiques se creusent ; la tendance qui se dessine, à savoir la dissociation spatiale de l'habitat, du travail et des loisirs/achats, fait augmenter le volume des prestations de transport, en particulier dans le trafic pendulaire ; dans le même temps, les voies de transport tangentiel autour des centres se développent plus fortement que les voies de transport radial ; la tendance qui apparaît parallèlement, à savoir la baisse du nombre de trajets quotidiens pour se rendre au travail –notamment grâce au télétravail et au covoiturage –, ne pourra pas compenser l'augmentation de toutes les prestations de transport si des taxis collectifs à conduite entièrement automatique ne révolutionnent pas le monde des transports ;
- *en termes de diversité* : dans une société vieillissante et de plus en plus segmentée, qui se caractérise par des préférences, des styles de vie et des conceptions individuels très différents, on assiste à une modification du comportement en matière de mobilité (par ex. la répartition du trafic sur la journée si l'on évite les heures de pointe, ou le choix du moyen de transport si les possibilités multimodales élargissent l'offre de transports).

### Opportunités directement liées au changement démographique

- lissage de la répartition, sur la journée, de la demande de prestations de transport par une modification du comportement en matière de mobilité, différent en fonction des heures de la journée, des personnes âgées et des personnes en âge de travailler ;
- renforcement des transports publics en créant des groupes de demande plus enclins à utiliser les transports publics, tant que les véhicules à conduite entièrement automatique n'auront pas une forte pénétration sur le marché ;

<sup>52</sup> Office fédéral du développement territorial (ARE) (éd.) (2016) : Perspectives d'évolution du transport 2040 – Trafic voyageurs et marchandises en Suisse, résumé, août 2016.

<sup>53</sup> Cf. Conseil fédéral suisse (2016c) : rapport du 24 février 2016 sur la politique aéronautique de la Suisse, FF 2016 1675.

- accroissement de la sécurité des transports (trafic individuel motorisé) par la diminution des vitesses de conduite, notamment en raison de l'évolution technologique mais peut-être aussi grâce à la moindre propension des personnes âgées à rouler vite ;
- recours accru aux technologies de l'information et de la communication dans le secteur des transports (véhicules à conduite entièrement automatique, information et guidage, sécurité, coûts) en raison de l'augmentation des groupes de demande ;
- amélioration des chances de mettre en place des mesures destinées à promouvoir la mobilité douce (en particulier pour les mesures infrastructurelles).

#### Risques directement liés au changement démographique

- augmentation du transport de personnes (sous l'effet de l'augmentation de la population en général et de la fragmentation/de l'individualisation de la société) et effets négatifs qui en découlent (bouchons, émissions atmosphériques et sonores, besoins financiers élevés) ;
- augmentation des goulets d'étranglement sur le rail, sur la route (y compris bouchons) et dans les aéroports nationaux ;
- besoin croissant d'infrastructures de transport adaptées à l'âge des usagers (par ex. en ce qui concerne l'accès des personnes à mobilité réduite dans les transports publics) et d'offres de transport (confort, qualité, information, correspondances) ;
- augmentation des groupes de personnes à mobilité réduite, à qui il faut proposer des offres adéquates en matière de mobilité ;
- poursuite de l'augmentation du trafic de loisirs et effets négatifs qui en découlent (bouchons, émissions atmosphériques et sonores, besoins financiers élevés) ;
- accroissement des exigences en matière de sécurité active et passive des véhicules et des installations de transport ;
- augmentation du nombre d'accidents impliquant des personnes âgées (trafic individuel motorisé) en raison de la diminution de leur aptitude à la conduite, parallèlement à l'augmentation du nombre de titulaires du permis de conduire, pour autant que la conduite entièrement automatique ne modifie pas radicalement la façon de conduire ; les accidents impliquant des personnes âgées peuvent avoir des conséquences plus graves pour elles à cause de leur plus grande fragilité ;
- accroissement des difficultés de financement des transports ;
- augmentation possible du trafic de voyageurs en raison de la spécialisation professionnelle.

#### Champs d'action politiques

- comportement en matière de mobilité : influencer sur la mobilité en évitant le trafic, en procédant à des transferts de trafic et en lissant la répartition, sur la journée, des pics d'affluence ;
- infrastructures de transport : gérer le manque de capacités infrastructurelles (route, rail, aéroports nationaux) ;
- sécurité des transports : garantir à chacun un accès sûr au système des transports ;
- technologie : accroître l'efficacité des offres de transport, optimiser les systèmes de transport et faire évoluer les véhicules en exploitant les technologies de l'information et de la communication ;
- mobilité douce : garantir la présence d'infrastructures en nombre suffisant et répondant aux besoins pour la mobilité douce ;
- transports publics : adapter la qualité de l'offre en fonction des futurs besoins, en tenant compte d'une éventuelle convergence des transports privés et des transports publics sous l'effet de la conduite automatique ;
- transport de marchandises/logistique : garantir une logistique du transport de marchandises qui soit à la fois efficace et durable.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Transports :

## **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

Les perspectives d'évolution du transport établies par l'ARE intègrent les principales évolutions démographiques. – augmentation de la population et vieillissement – et la croissance économique. Les perspectives d'évolution du transport 2040, publiées en août 2016, examinent de manière plus approfondies d'autres facteurs socioéconomiques et évolutions dans le domaine de l'aménagement du territoire que les perspectives 2030. Au travers des Perspectives de transport 2040, l'Office fédéral du développement territorial a mis sur pied des scénarios intégrés concernant le développement du trafic voyageurs et du transport de marchandises d'ici à 2040. Il en ressort que tant les volumes transportés que les prestations de transport vont poursuivre leur progression. S'agissant du trafic voyageurs, les prestations de transport auront augmenté de 25 % en 2040 par rapport à l'année de base (2010). En la matière, la plus forte progression relative est à mettre au crédit des transports publics. Mais, en termes absolus, c'est le transport individuel motorisé qui domine. Outre le scénario de référence, qui anticipe une poursuite des tendances jusqu'ici constatées et la mise en oeuvre des mesures déjà décidées en matière de politique des transports, le développement du trafic est quantifié pour trois scénarios alternatifs et deux sensibilités. Ces scénarios alternatifs prennent en compte différentes mesures en matière de politique des transports et d'aménagement du territoire et mettent en lumière les possibilités d'évitement et de report du trafic. Les autres rapports analysés mettent quant à eux l'accent sur l'évolution des prestations de transport et des véhicules, ainsi que sur la consommation d'énergie.

L'évolution technologique fulgurante dans les domaines de l'information et de la communication, mais aussi dans la technologie automobile sera déterminante à l'avenir pour maîtriser le changement démographique. L'évolution technologique pourrait modifier les offres, la demande et le comportement en matière de mobilité plus radicalement que les autres évolutions. Ainsi, on pourrait voir s'améliorer profondément la mobilité des personnes âgées et des personnes jusque-là limitées dans leur mobilité grâce à des offres porte-à-porte adaptées à leurs besoins. Dans le rapport qu'il rédigera en exécution du postulat Leutenegger Oberholzer 14.4169 « Automobilité. Voitures sans conducteur. Impact pour la politique des transports », le Conseil fédéral examinera plus en détail ces possibilités, tout en précisant cependant que, compte tenu des connaissances actuelles, on ne peut faire des affirmations sûres concernant les conséquences de ces évolutions technologiques que dans une mesure très limitée.

## **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

Les rapports sur la démographie dont on dispose se fondent sur les perspectives d'évolution du trafic établies par l'Office fédéral du développement territorial et sur les perspectives d'évolution de la population élaborées par l'Office fédéral de la statistique. Les conséquences du changement démographique pour le domaine politique Transports sont évaluées de la même manière dans tous les rapports analysés. Les défis à venir consistent à atteindre les limites des capacités pour les infrastructures routières et ferroviaires, à éviter la saturation annoncée des aéroports nationaux, à atteindre les objectifs énergétiques, à accroître l'efficacité du transport terrestre, à financer les transports et à assurer la qualité de l'offre. Comme conséquences du changement démographique, ils indiquent plus souvent des risques que des opportunités.

## **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

Le domaine politique Transports est mis au défi avant tout par l'augmentation attendue du trafic, laquelle est influencée en premier lieu par l'augmentation de la population et la croissance économique. Ainsi, les composantes *augmentation* et *répartition* favorisent une augmentation du trafic, alors que les composantes *vieillessement* et *diversité* peuvent aussi avoir un effet modérateur sur l'augmentation du trafic. Le changement démographique appelle une action de grande envergure dans le domaine politique Transports en raison du futur vieillissement marqué de la société (qualité de l'offre, sécurité, réponse aux besoins de mobilité). Compte tenu de ce contexte, il faut savoir que des activités fructueuses de la Confédération dans les champs d'action *comportement en matière de mobilité*, *technologie* (par ex. automatisation de la conduite) et *mobilité douce* peuvent aider à atténuer l'intensité des problèmes dans les champs d'action *infrastructures de transport* (route et rail), *sécurité des transports*, *transports publics* et *transport de marchandises/logistique*. Il convient à cet égard d'accorder une attention particulière à l'évolution des technologies des véhicules, en particulier des véhicules à conduite entièrement automatique. Ces technologies permettraient de maintenir plus longtemps la mobilité des personnes âgées, d'exploiter plus efficacement les infrastructures routières et de faire émerger des offres porte-à-porte et une sorte de trafic individuel public. Il se pourrait aussi que la compatibilité écologique des véhicules s'en trouve améliorée de manière significative, malgré l'accroissement du trafic. Du point de vue géographique, il faut mettre l'accent, pour les champs d'action, sur les espaces à caractère urbain (agglomérations), en particulier dans les champs d'action *mobilité douce* et *transports publics*, qui seront particulièrement concernés par le vieillissement de la société. La Confédération doit jouer en l'occurrence un rôle de pilotage de nature stratégique. En lançant des activités dans le cadre, par exemple, des programmes d'agglomération Transports et urbanisation, du plan sectoriel des transports, du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique, des projets-modèles pour un développement territorial durable ou de la gestion de la mobilité, mais aussi en effectuant des travaux préparatoires consacrés à la tarification de la mobilité (*mobility pricing*) et à de nouvelles formes de mobilité, la Confédération tente d'orienter dans la direction souhaitée les évolutions dans les champs d'action précités.

## 4.16 INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATION, MÉDIAS, SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

### Conséquences du changement démographique

- *en termes d'augmentation* : dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), l'augmentation attendue de la population va générer un accroissement de la demande, auquel l'offre d'infrastructures TIC devra répondre ;
- *en termes de vieillissement* : les besoins des personnes âgées en matière de TIC sont différents de ceux d'autres groupes de population (facilité d'utilisation, accessibilité, fiabilité, etc.) ; le vieillissement de la société nécessite des mesures destinées à réduire la pénurie de personnel qualifié dans le domaine des TIC ; il va par ailleurs provoquer une hausse notamment de la demande d'intégration de solutions TIC dans les secteurs de la santé et du social en Suisse ;
- *en termes de répartition* : l'évolution démographique et l'évolution des quartiers d'habitation se concentrent avant tout à la périphérie des agglomérations, et les disparités géographiques se creusent ; cette répartition spatiale de la population ou des groupes de population influe également sur la fourniture et l'exploitation des infrastructures TIC ;
- *en termes de diversité* : une société plus hétérogène génère des exigences plus élevées en termes de solutions TIC pour permettre à tous les groupes de population d'accéder à ces solutions sans discriminations, sans barrières et sur une base égalitaire, mais aussi pour utiliser ces solutions en disposant des compétences requises ; le pluralisme, l'identité culturelle et la diversité linguistique dans l'espace numérique gagnent en importance.

### Opportunités directement liées au changement démographique

- amélioration des TIC et accès à ces dernières pour tous, y compris pour les catégories défavorisées<sup>54</sup> ;
- recours accru aux TIC dans le domaine de la formation de l'opinion et de la participation à la vie démocratique à tous les niveaux de l'État fédéral (vote électronique, cyberdémocratie et cyberadministration) ;
- recours accru aux TIC dans le secteur de la santé (cybersanté) ;
- recours accru aux TIC dans le secteur des transports (conduite automatique, information et guidage, sécurité, coûts) en raison de l'augmentation des groupes de demande.

### Risques directement liés au changement démographique

- hétérogénéité de la société ;
- accessibilité de certains groupes de population ;
- accès restreint à toutes les offres de formation et d'information à cause de la rapidité des évolutions technologiques et de la complexification des TIC ;
- augmentation de l'impact sur l'environnement et accroissement de la consommation d'énergie à cause de l'utilisation accrue des TIC.

### Champs d'action politiques

- société de l'information : garantir non seulement une communication adaptée aux groupes cibles, mais aussi l'accès de tous aux offres de formation et d'information ;
- infrastructures de communication : garantir l'existence d'infrastructures en nombre suffisant et répondant aux besoins en matière d'information et de communication ;
- numérisation : promouvoir les compétences des différents groupes de population en matière d'utilisation des TIC ;
- communication : garantir une communication sur les risques qui soit adaptée aux groupes-cibles.

<sup>54</sup> En font notamment partie les personnes à faible revenu ou à niveau de formation peu élevé, les personnes âgées et vulnérables, les handicapés, les migrants, les habitants des régions périphériques ou les personnes réunissant plusieurs de ces caractéristiques.

Compte tenu d'une part des opportunités et des risques liés au changement démographique, d'autre part des champs d'action identifiés, il est possible, après analyse, d'affirmer ce qui suit au sujet des rapports sur la démographie qui concernent le domaine politique Infrastructures de communication, médias, société de l'information :

### **Les thématiques et problématiques pertinentes ont-elles été appréhendées ?**

Baptisée « Suisse numérique », la stratégie du Conseil fédéral du 20 avril 2016 recense les défis posés par le changement démographique dans le domaine des TIC, notamment le vieillissement, les besoins des deux sexes, l'aggravation de la pénurie de personnel qualifié et la répartition régionale. L'accent est mis sur les conditions générales à mettre en place pour garantir le développement des compétences TIC et l'accès aux TIC pour tous, c'est-à-dire pour les personnes âgées, défavorisées, ayant moins d'opportunités ou vivant dans les régions périphériques. L'égalité des chances est l'un des quatre objectifs principaux de la stratégie « Suisse numérique ». Le réseau national « Inclusion numérique en Suisse », fondé en 2007 sur l'initiative de la Confédération et dans lequel s'engagent des représentants d'autorités de tous les échelons de notre État fédéral, d'organisations d'intérêts et des milieux économiques, lance et soutient des projets et des initiatives dans le domaine de l'inclusion numérique. Le plan d'action national « e-inclusion 2016–2020 » tient compte, en fonction des mesures existantes, des interfaces avec les domaines politiques que sont la formation, la recherche, l'innovation, l'économie et la santé. L'inclusion numérique dont il y est question vise à faire en sorte que tous participent à la société de l'information en Suisse. Alors que les composantes démographiques *vieillesse*, *diversité* et *répartition* sont suffisamment pris en compte, la croissance de la population (*d'augmentation*) est prise en compte de façon plutôt sommaire. Il manque également un regard sur l'avenir plus lointain (horizon 2030–2050), ce qui s'explique toutefois par la vitesse fulgurante des évolutions et des mutations technologiques dans le domaine des TIC.

### **Y a-t-il des divergences dans l'appréciation des conséquences du changement démographique ?**

La stratégie « Suisse numérique » part dans une large mesure de l'hypothèse selon laquelle les solutions TIC à moyen terme seront suffisamment adaptables pour qu'elles permettent de relever les défis liés au changement démographique. La nécessité d'agir en la matière est inscrite dans le plan d'action. Cet avis n'est pas partagé dans tous les scénarios qui figurent dans le rapport de la Chancellerie fédérale intitulé « Perspectives 2030 », dans lequel on souligne avant tout la dépendance par rapport à la coopération internationale.

### **Quels champs d'action faut-il privilégier pour pouvoir relever les principaux défis qui s'attachent au changement démographique ?**

La promotion des TIC revêt une importance sociétale considérable sous l'effet de la macrotendance que constitue l'essor fulgurant de la numérisation. Le domaine politique Infrastructures de communication, médias, société de l'information comporte les principaux défis qui s'attachent au changement démographique, à savoir garantir à tous les groupes de population un accès aux TIC sans discriminations, sans barrières et sur une base égalitaire (champs d'action *société de l'information* et *numérisation*). Les composantes démographiques *vieillesse*, *diversité* et *répartition* concourent à la modification des groupes-cibles et élèvent les exigences vis-à-vis de la communication adaptée à ces groupes. L'augmentation de la population (*augmentation*) fait croître la demande de prestations dans le domaine des TIC, lesquelles doivent être fournies par l'offre d'infrastructures TIC (champ d'action *infrastructures de communication*). La stratégie « Suisse numérique » et le réseau « Inclusion numérique en Suisse », doté de son plan d'action, indiquent déjà la direction qu'il faudra suivre à l'avenir.

## 5 SYNTHÈSE ET CONCLUSION

Le présent chapitre récapitule les analyses et répond aux six questions posées dans le chapitre 1. Le présent rapport ne doit pas être considéré comme une stratégie consolidée en matière démographique, mais comme une vue d'ensemble des rapports et données démographiques dont disposent les départements. L'analyse des opportunités et des risques que recèle le changement démographique permet ainsi de nourrir les réflexions sur les domaines où une action serait nécessaire et sur les pistes potentielles au niveau fédéral. Enfin, le rapport répond à la question de savoir si une stratégie nationale en matière de démographie pourrait apporter une réponse adéquate aux défis que pose le changement démographique.

### 5.1 IMPORTANCE DU CHANGEMENT DÉMOGRAPHIQUE

*Quelle importance les différences services de la Confédération accordent-ils au changement démographique dans leurs domaines de compétences ?*

Environ deux tiers des 54 services de la Confédération interrogés considèrent que leurs domaines de compétences sont touchés par les défis que pose le changement démographique. 23 d'entre eux ont indiqué disposer de rapports démographiques de leurs domaines politiques pour répondre au changement démographique et aux défis spécifiques qu'il pose.

De nombreux rapports démographiques analysés dans le cadre du présent rapport analysent les grands thèmes du changement démographique pour le domaine politique concerné et traitent des chances et des risques liés à ce changement, mais ne se penchent guère explicitement sur les composantes démographiques qui sont à l'origine du processus. Ils abordent certains aspects démographiques, tels que le vieillissement ou l'augmentation de la population, qui influencent fortement les thèmes traités. De nombreux rapports sont par ailleurs rédigés sous un angle sectoriel, sans références transversales aux autres domaines politiques. Le DFI, le DEFR et le DETEC, en particulier, disposent déjà d'un nombre notable d'analyses, qualifiées de rapports démographiques, qui mettent en évidence la grande pertinence du changement démographique dans leurs domaines politiques.

Un tiers des services de la Confédération interrogés ont indiqué ne pas être concerné par les défis du changement démographique. Certaines composantes démographiques devraient cependant aussi jouer un rôle pour ces services, même s'il s'avère largement implicite, par exemple pour les questions de personnel ou pour les prestations fournies par certains services de la Confédération à des groupes-cibles.

### 5.2 DÉFI POUR LES DOMAINES POLITIQUES

*Pour quels domaines politiques le changement démographique représente-t-il un défi ?*

Les domaines politiques du DFI (en particulier ceux de la santé et de la sécurité sociale) sont très largement touchés par les changements démographiques, notamment le vieillissement. Au DEFR, ce sont les domaines politiques Formation et Emploi qui sont les plus touchés par le changement démographique, tandis qu'au DETEC ce sont les domaines politiques Énergie, Territoire et infrastructures et Transports.

Sous l'angle thématique, les domaines politiques qui sont davantage concernés par les défis que pose le changement démographique sont ceux dont les prestations sont financées par des transferts entre les générations, par exemple dans le domaine de l'AVS, ou ceux qui traitent de sujets liés à la santé, à la formation, à la participation au marché du travail, au logement ou au développement du territoire.

Les domaines politiques dont les prestations s'appuient sur un système de milice sont également davantage susceptibles d'être concernés par les défis démographiques, de même que les domaines où les infrastructures doivent être développées ou adaptées aux exigences d'une société plus âgée et plus diversifiée, à savoir notamment les infrastructures de transport et de communications.

Le vieillissement et l'augmentation de la population représentent les défis les plus importants au niveau fédéral, tandis que la diversité croissante de la société et les différences de répartition régionale sont moins fréquemment au centre des analyses des rapports démographiques.

### **5.3 OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR LES DOMAINES POLITIQUES**

*Quelles opportunités et quels risques recèlent les conséquences du changement démographique pour différents domaines politiques ?*

L'utilisation du potentiel de ressources des couches de la population plus âgées et plus diversifiées représente la plus grande opportunité dans différents domaines politiques (engagement dans la société, participation au marché du travail, échange d'expériences et de savoir). Un léger affaiblissement de la consommation des ressources par tête et une plus grande retenue en matière de consommation de la part des couches plus âgées de la population pourraient par ailleurs représenter des opportunités dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de l'alimentation, du paysage et de la biodiversité. Les risques les plus fréquemment cités sont les suivants : la difficulté à garantir le bien-être social dans une société vieillissante, la pénurie de main-d'œuvre qui se manifeste déjà dans certaines branches ou qui se dessine, la pression croissante sur les ressources naturelles, la coûteuse mise à disposition d'infrastructures performantes et fiables pour une population en croissance et le besoin accru d'intégration dans une société plus diversifiée. Le vieillissement de la population devrait cependant atténuer quelque peu, mais de loin sans la compenser, la pression croissante sur les ressources naturelles et sur les infrastructures exercée par la croissance de la population.

*Les sujets pertinents, à savoir les opportunités et les risques que recèle le changement démographique, sont-ils traités dans les rapports démographiques existants ?*

De nombreux rapports démographiques précités analysent les thèmes démographiques les plus pertinents pour le domaine politique concerné et se penchent sur les opportunités et les risques qu'ils présenteront. Ils ne se penchent guère explicitement sur les composantes démographiques qui sont à l'origine du processus. Ils abordent certains aspects démographiques, tels que le vieillissement ou l'augmentation de la population, qui influencent fortement les thèmes traités. Nombre d'entre eux sont par ailleurs rédigés sous un angle sectoriel, sans références transversales aux autres domaines politiques. Il est frappant de relever, par ailleurs, que la plupart des rapports n'abordent guère, ou alors seulement en marge, de possibles modifications du comportement ou les modifications des besoins des générations à venir dans une population plus âgée et plus diversifiée. C'est pourtant bien là que des interactions importantes avec les changements sociétaux et technologiques devraient survenir, notamment dans les domaines politiques de la santé, de la formation, des transports, de l'environnement, de l'énergie, de la société de l'information et du logement, avec une influence déterminante sur les opportunités et les risques que recèle le changement démographique. Ces interactions complexes sont abordées explicitement par plusieurs rapports et programmes, telles que les Perspectives d'évolution du transport 2040 et la Stratégie Santé2020.

Lorsque le changement démographique crée clairement des opportunités ou des risques, les rapports démographiques le mentionnent. L'analyse menée dans ces rapports montre que le changement démographique ne représente pas uniquement un risque dans les différents domaines politiques. Dans l'ensemble, cependant, ces rapports mentionnent davantage de risques que d'opportunités.

## 5.4 DOMAINES D'ACTION EN RÉPONSE AU CHANGEMENT DÉMOGRAPHIQUE

*Quels domaines d'action émergent dans les différents domaines politiques pour répondre aux défis que pose le changement démographique ?*

Les analyses des opportunités et des risques et des domaines d'action pour les différents domaines politiques révèlent quelques thèmes transversaux essentiels pour maîtriser les défis du changement démographique à l'échelon fédéral. L'analyse de la nécessité d'agir en réponse au changement démographique fait apparaître des interactions entre les domaines politiques du logement, du territoire et des infrastructures, des transports, de l'environnement, de l'énergie et de l'infrastructure de communication, d'une part, et entre les domaines politiques de la sécurité sociale, de l'emploi, de la formation et de la société de l'information, d'autre part.

Se fondant sur les champs d'action thématiques dans les 16 domaines politiques analysés, les experts ont identifiés sept thèmes transversaux supérieurs, dans lesquels il serait possible de mieux coordonner et traiter de manière transversale les défis liés au changement démographique. Deux des thèmes transversaux (« *financement à long terme de la sécurité sociale* » et « *maintien du contrat entre les générations* ») ont été regroupés lors de la rédaction finale en raison de leurs nombreux recoupements thématiques. Les six thèmes transversaux suivants servent donc au traitement transversal et interdisciplinaire des défis du changement démographique :

1. *financement à long terme de la sécurité sociale et maintien du contrat entre les générations*<sup>55</sup> : conséquences sur les domaines politiques de la sécurité sociale, des finances publiques, de la santé, de l'emploi, des relations familiales et des relations entre les générations, de la migration et de l'intégration, du logement, du territoire et des infrastructures, de la culture, du sport ;
2. *participation au marché du travail, formation et pénurie de main-d'œuvre* : conséquences sur les domaines politiques de l'emploi, de la formation et de la recherche, de la santé, de la sécurité sociale, de la migration et de l'intégration, et de la communication ;
3. *conciliation entre vie professionnelle et vie privée et soins aux proches (« travail de care »)* : conséquences sur les domaines politiques de la sécurité sociale, des finances publiques, de l'emploi, de la santé, des relations familiales et des relations entre les générations ;
4. *garantie d'une fonctionnalité suffisante et répondant aux besoins des infrastructures et garantie de l'accès à celles-ci*: conséquences sur les domaines politiques des finances publiques, de la formation et de la recherche, de l'agriculture, de l'approvisionnement et de l'alimentation, du logement, de la santé, de la migration et de l'intégration, de la culture, du sport, du territoire et des infrastructures, de l'environnement, des transports et de l'infrastructure de communication ;
5. *utilisation des ressources naturelles et consommation des ressources* : conséquences sur les domaines politiques de l'agriculture, de l'approvisionnement et de l'alimentation, du territoire et des infrastructures, de l'environnement, de l'énergie et des transports ;
6. *développement de l'urbanisation et garantie de l'accès au logement et à l'espace réservé aux activités physiques pour toutes les couches de la population* : conséquences pour les domaines politiques de la culture, du sport, du territoire et des infrastructures, de l'environnement, de l'agriculture, de l'approvisionnement et de l'alimentation, du logement, de l'énergie, des transports et de l'infrastructure de communication.

---

<sup>55</sup> Par contrat entre les générations, on entend principalement le financement des retraites par les cotisations des personnes exerçant une activité lucrative. Ce contrat implique donc deux ou plusieurs générations (relation intergénérationnelle). Il contient cependant également des composantes intragénérationnelles, à savoir les relations au sein des générations (relation intragénérationnelle). Cf. à ce sujet: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Themenspecial «Generationenvertrag». [www.berlin-institut.org > themenspecials > Generationenvertrag](http://www.berlin-institut.org/themenspecials/Generationenvertrag).

Une comparaison de ces champs d'action avec ceux proposés dans le postulat 13.3697 révèle de larges recoupements avec les champs d'action « protection des systèmes sociaux en place relatifs aux rentes et à la santé », « durabilité du système politique et financier pour les générations futures », « soutien au développement de l'économie grâce à une main-d'œuvre qualifiée suffisante » et « mise à disposition d'infrastructures publiques et privées adaptées ». Un autre accent est mis dans le présent rapport, sur la base des résultats des analyses, sur le premier champ d'action proposé dans le postulat, à savoir « renforcement du caractère central de la communauté familiale » : ce n'est pas la famille en tant qu'institution qui est au cœur de la réflexion, mais les tâches qu'elle assume dans les soins qu'elle prodigue aux proches. De même, le champ d'action proposé dans le postulat « aide aux régions rurales touchées par l'exode » se retrouve dans le présent rapport avec la composante démographique « répartition », mais l'accent est aussi mis sur d'autres aspects et de manière plus globale. En effet, certaines régions seront plus fortement touchées par l'exode rural ou par le vieillissement, tandis que d'autres devront maîtriser les défis liés à une immigration plus ou moins forte. Aussi le présent rapport doit-il corriger l'affirmation de l'auteur du postulat selon laquelle « nous sommes toujours moins nombreux ». Les trois scénarios développés par l'Office fédéral de la statistique pour l'évolution de la population de la Suisse 2015-2045 partent tous du principe que la population suisse continuera à croître ces prochaines décennies – notamment en raison de l'immigration constante. Le présent rapport complète les champs d'action proposés dans le postulat en relevant que le changement démographique aura aussi de larges conséquences sur l'utilisation des ressources naturelles et sur le développement de l'urbanisation, ce qui recèle aussi bien des opportunités que des risques.

## **5.5 RECOMMANDATIONS POUR UNE POLITIQUE DÉMOGRAPHIQUE AU NIVEAU FÉDÉRAL**

*Quelles recommandations tirer du présent rapport en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie démographique nationale ?*

Le postulat 13.3697 chargeait le Conseil fédéral d'examiner comment élaborer une synthèse à partir des rapports démographiques soumis par les différents départements, dans le but d'établir une stratégie permettant de faire face au changement démographique et d'assurer à long terme bien-être et prospérité, et d'établir un rapport sur cette question. Trois réponses peuvent être envisagées pour remplir l'objectif poursuivi par le postulat :

- a. élaboration d'une stratégie nationale qui contienne tous les domaines politique touchés par le changement démographique et qui institutionnalise une collaboration entre les services de la Confédération ;
- b. élaboration de nouvelles stratégies ou approfondissement de stratégies sectorielles existantes qui traitent des défis liés au changement démographique ; ces stratégies pourraient être élaborées à l'échelon d'un office, par plusieurs offices ou à l'échelon d'un département ;
- c. aucune nouvelle stratégie et aucune institutionnalisation plus poussée de la collaboration pour répondre aux défis démographiques.

Le présent rapport permet de tirer les conclusions suivantes sur l'opportunité d'une stratégie démographique nationale :

- Dans leurs réponses sur l'importance du changement démographique dans leur domaine politique les services de la Confédération n'ont pas indiqué qu'une stratégie démographique nationale était clairement nécessaire. Environ un tiers des 54 services de la Confédération interrogés ne se sentent pas concernés sur le fond par les défis liés au changement démographique ; deux services sur cinq ont par ailleurs indiqué qu'ils disposaient déjà de rapports démographiques.

- Les analyses contenues dans les rapports démographiques sur les opportunités, les risques et les défis liés au changement démographique dans les domaines politiques concernés montrent un besoin de coordination et d'action à l'échelon de la Confédération pour maîtriser ces défis. Trois raisons le justifient : premièrement, les rapports existants contiennent principalement des analyses et conclusions sectorielles ; deuxièmement, certains thèmes sont transversaux et concernent plusieurs offices et départements ; enfin, comme les domaines d'action sont très semblables dans les différents domaines politiques, une coordination permettrait un important effet de levier.
- La Confédération doit aborder les défis liés au changement démographique de manière stratégique, transversale et interdisciplinaire. Une grande stratégie démographique nationale n'apporterait, de l'avis des experts, pas de plus grand soutien dans la maîtrise des défis démographiques. Une petite moitié des participants au groupe de travail privilégie des stratégies à l'échelon des offices, des stratégies communes entre plusieurs offices ou des stratégies départementales. Près d'un tiers de ceux qui ont participé à l'atelier consacré à cette question ont soutenu le principe de l'élaboration d'une stratégie démographique nationale. Le contenu et la forme d'une telle stratégie n'ont pas été définis, mais, de l'avis des participants, celle-ci devrait de préférence se concentrer sur certains aspects centraux de la question. Une minorité du groupe d'experts ne voit pas de nécessité stratégique à agir à l'échelon de la Confédération pour répondre aux défis démographiques.

Sur cette base, les experts formulent les recommandations suivantes à l'intention du Conseil fédéral :

- Le Conseil fédéral doit veiller à intégrer de manière suffisante et différenciée la question du développement durable dans les planifications stratégiques des départements et des offices, étant donné que celui-ci a une influence déterminante sur de nombreux champs politiques et qu'il comporte de nombreuses opportunités et de nombreux risques. Les derniers scénarios de l'évolution de la population développés par l'Office fédéral de la statistique devront tenir compte à cet effet des composantes du changement démographique (*augmentation, vieillissement, répartition et diversité*).
- Si les champs d'action pour maîtriser le changement démographique le requièrent, il faudra examiner l'association aux travaux (mandat de coordination pour les rapports et les analyses démographiques) des offices et départements concernés ainsi que des milieux intéressés, tels que les cantons, les communes et les associations. Il reviendra au Conseil fédéral d'examiner si les départements ou les offices doivent élaborer des stratégies démographiques transversales. Les experts recommandent de suivre une procédure coordonnée, en particulier pour les sept champs d'action identifiés comme thèmes transversaux (cf. par. 5.4).
- Pour garantir la coordination de la procédure, il est essentiel que tous les départements et offices se fondent sur les scénarios de l'évolution de la population les plus récents développés par la Confédération<sup>56</sup>. Outre le scénario « moyen », l'analyse devrait si possible toujours aussi porter sur un scénario « bas » et un scénario « haut » afin de prendre en compte l'éventail de toutes les évolutions possibles.
- Les experts ne recommandent pas pour le moment l'élaboration d'une stratégie démographique nationale globale, pour les raisons suivantes : les lacunes ne sont pas béantes ; les thèmes, opportunités, risques et champs d'action liés aux défis démographiques sont identifiés et mentionnés dans les rapports démographiques existants ; enfin, le besoin d'une stratégie nationale n'est pas jugé élevé par les experts internes à l'administration fédérale du groupe de travail Stratégie démographique.

<sup>56</sup> Office fédéral de la statistique (2015), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015–2045, Neuchâtel.

## 5.6 RÉSULTATS DE LA CONSULTATION EXTERNE

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) partage l'avis selon lequel une stratégie démographique nationale globale ne s'impose pas. Les défis liés au changement démographique sont connus et pris en compte dans les politiques sectorielles concernées. La CdC souligne par ailleurs que les domaines de la sécurité sociale et de la santé sont déjà largement interdisciplinaires et supradépartementaux et que dans ce cadre les questions liées au changement démographique sont déjà traitées de manière approfondie, notamment avec le concours des cantons. Elle est en outre extrêmement sceptique quant à l'idée même d'une stratégie nationale, cet instrument ne servant souvent qu'à faire avancer la centralisation. S'agissant de la dynamique des coûts dans le domaine des assurances sociales et de la santé, la CdC estime que la question de la répartition inégale des charges entre la Confédération et les cantons doit impérativement être examinée. Elle renvoie à cet égard aux travaux d'approfondissement prévus concernant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et à la motion 13.3363 « Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons ». La CdC est également favorable à une prise en compte suffisante et différenciée du changement démographique dans les planifications stratégiques des départements et des offices et approuve l'idée d'une approche coordonnée dans les sept champs d'action identifiés. Elle souhaite en outre que les cantons y soient associés de manière appropriée. Elle suggère d'ajouter le champ d'action supplémentaire « Maintien de l'équilibre financier vertical » au chapitre 5.4. Il a été donné suite à son souhait. La mise en péril et le maintien de l'équilibre financier vertical a été intégré au domaine politique 4.2 Finances publiques, dans les risques comme dans les champs d'action politiques.

L'Union des villes suisses (UVS) estime que l'analyse des rapports départementaux consacrés à la démographie donne une bonne vue d'ensemble de la situation et la juge concluante. Elle apprécie aussi que les analyses prospectives concernant le changement démographique aient été passées au crible afin d'identifier d'éventuelles contradictions dans les différents domaines politiques. Elle déplore toutefois que l'exercice se soit limité au niveau fédéral, sans examiner de manière plus approfondie les conséquences sur les cantons et les communes, d'autant plus que de nombreux domaines politiques exerçant une influence majeure sur la qualité de vie des personnes âgées, comme la politique locale en matière de construction de logements ou d'infrastructures sportives, relèvent des communes. Les grandes villes ont déjà procédé à des enquêtes précises sur l'évolution future de la population, car celles-ci sont indispensables à l'accomplissement de leurs tâches, telles que la planification du nombre de lits d'EMS. Une stratégie nationale pourrait être utile à cet égard, mais devrait être élaborée en étroite collaboration avec les cantons et les communes. L'UVS estime qu'il y a lieu d'agir sans tarder afin de prévenir et d'éliminer les risques identifiés. Le vieillissement de la société et la croissance de la population ont déjà fait augmenter les coûts dans les centres urbains et nécessité la prise de décisions complexes au niveau politique. Les domaines de la santé et des soins sont particulièrement mis sous pression par le vieillissement de la population. Aucun domaine politique ou presque, au niveau local, n'est épargné par le changement démographique. La mobilité réduite des personnes âgées nécessite des offres spécifiques dans le domaine des transports publics et une grande accessibilité des prestations. La demande de logements et d'offres culturelles et sportives adaptés aux seniors augmente. L'UVS estime donc qu'il faut prendre sans tarder les mesures concrètes mises en évidence par les différentes analyses stratégiques. Une stratégie démographique nationale, élaborée en étroite collaboration avec les cantons et les communes, serait utile à cet égard.

L'Association des communes suisses (ACS) estime que le changement démographique aura un impact majeur sur les communes. Les communes suisses subiront à plus ou moins brève échéance et plus ou moins brutalement les répercussions d'un changement en profondeur de la composition de la population. Le vieillissement de la population et le dépeuplement de certaines zones rurales et régions de montagne affecteront différemment les communes. Nombre d'entre elles, notamment les villes et leurs agglomérations, continueront de grandir, alors que d'autres s'atrophieront. Au vu de l'ampleur des répercussions du changement démographique, les communes seront appelées à développer des stratégies adaptées à leur situation et des solutions d'aménagement concrètes. La situation financière difficile dans laquelle se trouvent de nombreuses communes ne simplifiera pas les choses. Il est d'autant plus important pour les communes que cette tâche essentielle soit coordonnée aux trois niveaux de l'État. Le présent rapport, très exhaustif, est un premier pas important vers une politique coordonnée de la Confédération, des cantons et des communes. Selon l'ACS, il serait souhaitable que les conséquences attendues de la numérisation galopante de la société sur les défis démographiques soient analysées de manière plus approfondie dans tous les domaines politiques. Le rapport donne souvent souvent à penser que la société est essentiellement statique, en dehors du changement démographique. Une vision dynamique de la société au cours des prochaines décennies apporterait certainement quelque chose à l'exercice. L'ACS partage les conclusions et les avis concernant les variantes mentionnées au chapitre 5.5. Si une stratégie nationale devait rester d'actualité, elle devrait impérativement être élaborée en commun par les trois niveaux de l'État. Il serait dommage que les cantons et les communes ne soient associés aux travaux « que » de manière appropriée.

En synthèse, la CdC, l'UVS et l'ACS partagent pour l'essentiel les conclusions et les recommandations des experts. La CdC se montre sceptique à l'égard d'une stratégie nationale mais est favorable à une approche coordonnée et transversale. L'UVS et l'ACS sont favorables tant à l'approche coordonnée et transversale qu'à l'élaboration d'une stratégie démographique nationale, en collaboration avec les cantons et les communes. Les propositions de modification apportées par les trois organisations ont été intégrées dans le rapport.

## 6 CONCLUSIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL

Le changement démographique modifiera en profondeur la manière dont nous vivons dans notre pays, la prospérité et la qualité de la vie au cours des prochaines décennies. Les faits sont connus (chap. 1.2 et 4). Le présent rapport présente de manière différenciée l'évolution démographique, avec ses conséquences à moyen et long terme pour la Suisse, dans 16 domaines politiques. Il dresse un tableau des champs d'action déterminants pour la maîtrise du changement démographique sous ses différentes formes. Il met l'accent à la fois sur les dangers liés à ce changement mais illustre aussi les opportunités à saisir dans ce contexte.

Appréhender le changement démographique est une tâche ambitieuse et de longue haleine, qui doit être assumée par les générations actives aujourd'hui et poursuivie par celles qui leur succéderont. Elle exige clairvoyance et détermination. Les conséquences du changement démographique seront aussi radicales pour l'avenir proche et plus lointain de notre pays que celles du changement climatique ou d'autres tendances de fond. Ces deux changements sont irréversibles, aussi est-il indispensable d'identifier les défis qui en résultent et de leur faire face stratégiquement. La politique démographique du Conseil fédéral doit viser à maintenir les conditions et les conditions-cadres de la prospérité et du bien-être dans un monde intact, pour les générations actuelles et futures. Elle partage cet objectif avec la « Stratégie pour le développement durable »<sup>57</sup>.

Le changement démographique influencera de manière déterminante la mise en œuvre de la politique de développement durable, aux niveaux national et international, au même titre que d'autres tendances de fond, telles que le changement climatique, la globalisation, la numérisation, l'individualisation et l'urbanisation. La mise en œuvre des objectifs et des mesures de la stratégie pour le développement durable devra donc mieux intégrer les aspects du changement démographique, en tant que thèmes transversaux.

Le présent rapport dresse un tableau global du changement démographique en Suisse. Il analyse 16 domaines politiques en termes *d'augmentation, de vieillissement, de répartition et de diversité* et décrit de manière compréhensible les chances et les risques liés au changement démographique. La synthèse finale associe à chaque domaine politique les résultats qui lui sont propres, de manière compréhensible et générique. Le rapport montre que les thèmes centraux, les chances, les risques et les domaines d'action liés aux défis démographiques sont reconnus au niveau fédéral. Les avis de la Conférence des gouvernements cantonaux, de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses montrent bien que les autorités à tous les niveaux de l'État sont conscientes des défis spécifiques au changement démographique. Au niveau fédéral, les départements et les offices se sont déjà attelés aux défis démographiques dans leurs domaines de tâches, au moyen de nombreux programmes et de stratégies diverses. Lorsqu'elle s'impose, la coordination avec d'autres départements ou offices, voire avec d'autres milieux intéressés (cantons, communes, associations de la société civile), est assurée. Aucune lacune importante n'est à signaler. Il faut par contre agir au niveau du traitement transversal et interdisciplinaire du changement démographique et mieux prendre en compte les interactions entre le changement sociétal et le changement technologique, ainsi que les conséquences de ces changements sur le comportement d'une société vieillissante et de plus en plus diversifiée.

Le Conseil fédéral prend acte du présent rapport. Au vu des motifs invoqués, il estime néanmoins qu'une stratégie démographique nationale ne s'impose pas. Lorsque cela s'avère judicieux, les répercussions du changement démographique doivent être mieux intégrées, de manière différenciée en tant que thèmes transversaux, dans les stratégies des départements et des offices et dans les stratégies supérieures, telles que la stratégie pour le développement durable. Il conviendra d'associer de manière appropriée aux travaux les autres départements et offices intéressés, ainsi que d'autres milieux concernés, tels que les cantons, les villes et les communes.

---

<sup>57</sup> Conseil fédéral suisse (2016a): «Stratégie pour le développement durable 2016–2019», du 27 janv. 2016.

## **ANNEXE 1 GROUPE DE TRAVAIL STRATÉGIE DÉMOGRAPHIQUE**

Cascioni Lorenzo (responsable de projet), Chancellerie fédérale ChF

Madl Edith (chargé de projet), Chancellerie fédérale ChF

Bonassi Tamara, Office fédéral de la santé publique OFSP

Bösch Doris, Office fédéral du personnel OFPER

Brem Stefan, Office fédéral de la protection de la population OFPP

Brunner-Patthey Olivier, Office fédéral des assurances sociales OFAS

Colombier Carsten, Administration fédérale des finances AFF

Cotter Stéphane, Office fédéral de la statistique OFS

Friedli Thomas Karl, Office fédéral des assurances sociales OFAS

Fröse Volker, Office fédéral des routes OFROU

Harder Werner, Office fédéral de l'agriculture OFAG

Jahn Christoph, Office fédéral des routes OFROU

Jud Huwiler Ursina, Secrétariat d'État à l'économie SECO

Kapff Lionel, Secrétariat d'État aux migrations SEM

Kühni Jorge, Secrétariat général DDPS

Lüthi Andreas, Secrétariat général DDPS

Maridor François, Office fédéral de la protection de la population OFPP

Massa Mario, Office fédéral de la justice OFJ

Mathys Nicole, Office fédéral du développement territorial ARE

Prodolliet Simone, Commission fédérale des migrations CFM, présidente

Reisle Markus, Direction du développement et de la coopération DDC

Sfar Doris, Office fédéral du logement OFL

Schlöpfer Martina, Secrétariat d'État à l'économie SECO

Schorta Baumann Susanne, Office fédéral de l'environnement OFEV

Schwyn Markus, Office fédéral de la statistique OFS

Waardenburg George, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI

### **Soutien externe :**

Bieri Oliver, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne

Fässler Sarah, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne

Landis Flurina, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne

Matti Daniel, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne

## ANNEXE 2 BIBLIOGRAPHIE

- Abrahamsen, Yngve; Hartwig, Jochen (2003): Volkswirtschaftliche Auswirkungen verschiedener Demographieszenarien und Varianten zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherung in der Schweiz, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich Konjunkturforschungsstelle KOF, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (I-DA ForAlt), à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales, contributions concernant la sécurité sociale, rapport de recherche n° 12/03, Berne.
- Administration fédérale des contributions (AFC) (2015): Steuerpolitik. Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz. Documents de travail 2015, Berne.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2013): Motivation der Zuwanderung aus dem EU25/EFTA Raum in die Schweiz. Eine Untersuchung der Migrationsgründe der Zuzüger/innen sowie der Rekrutierungsgründe von Arbeitgeber/innen, à l'attention de l'Office fédéral des migrations ODM, Bâle.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2014): Szenarien zu einer Beschränkung der Zuwanderung. Technischer Bericht, à l'attention de l'Office fédéral des migrations ODM, Bâle.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2014a): Fachkräftemangel in der Schweiz – Ein Indikatoren-system zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage in verschiedenen Berufsfeldern, mandaté par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Bâle.
- Bayer-Oglesby, Lucy; Höpflinger François (2010): Statistische Grundlagen zur regionalen Pflegeheimplanung in der Schweiz. Methodik und kantonale Kennzahlen, Obsan Bericht 47, Neuchâtel.
- Behava, Jonathan; Etienne, Caroline (2013): Betriebliche Gesundheitsförderung EZV, mandaté par l'Administration fédérale des douanes (AFD), Berne.
- Bischofberger, Iren; Jähne, Anke (Careum Forschung); Rudin, Melania; Stutz, Heidi (BASS) (2014): Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige – Schweizweite Bestandsaufnahmen, mandaté par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), Zurich/Berne.
- Bonoli, Giuliano ; Bertozzi, Fabio ; Wichmann, Sabine (2008) : Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE°: Quels modèles de réforme pour la Suisse°? IDHEAP – Institut des Hautes Études en Administration Publique, à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales, contributions concernant la sécurité sociale, rapport de recherche n° 5/08, Berne.
- Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) (éd.) (2010) : Reconnaissance et revalorisation du travail de care. Agir pour l'égalité, Berne.
- Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) (éd.) (2012) : La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'Etat social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes, Berne.
- Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées BFEH : [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch) > Services spécialisés > bfeh > Thèmes de l'égalité
- Burla, Laila ; Füglistler-Dousse, Sylvie ; Sturny, Isabelle (2014) : Personnel de santé dans le canton de Genève, Etat des lieux et perspectives jusqu'en 2025, Obsan Rapport 60, Neuchâtel.

- Bütler, Monika; Engler, Monika (2008): Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz – Studie II, mit einer französischen und italienischen Zusammenfassung, Studie im Rahmen der Ressortforschung des SECO im Kontext des Wachstumspakets vom 18. Februar 2004, SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik No 25 (résumé en français), Berne.
- Cattacin, Sandro (2013): Migrationspolitische Herausforderungen, Kurzanalyse aktueller Trends und Hinweise für die Schweiz, Université de Genève, Genève.
- Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE)(2014) : « Education en Suisse – rapport 2014 », Aarau.
- Chancellerie fédérale (2014) : Perspectives 2030 : Opportunités et dangers pour la Confédération, Berne, rapport du 17 décembre 2014
- Colombier, Carsten (2012): Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060, Working Paper der EFV Nr. 19, Berne.
- Commission fédérale des migrations (CFM) (2012a): Naturalisation. Propositions et recommandations pour un droit de cité contemporain, Berne.
- Commission fédérale des migrations (CFM) (2012b) : La naturalisation en Suisse. Evolution 1992–2010, Berne.
- Commission fédérale des migrations (CFM) (2012c) : Vieillesse et migration. Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration et du Forum national « Âge et migration » Berne.
- Commission fédérale des migrations (CFM) Forum national « Âge et migration » (2012d) : « Alors nous sommes restés ... » Les migrantes et les migrants âgés en Suisse, décembre 2012, Berne.
- Commission fédérale des migrations (CFM) (2013) : Démographie, ressources et la signification de la migration. Une étude bibliographique. Octobre 2013, Berne.
- Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ; Organisation nationale faîtière du monde du travail en santé OdASanté (éd.) (2009) : Rapport national sur les besoins en effectifs dans les professions de santé 2009, Besoins en personnel et mesures visant à garantir des effectifs suffisants au plan national, Berne.
- Conférence suisse des directrices et des directeurs cantonaux de la santé (CDS) (éd.) (2014) : Monitoring Personalentwicklung und Nachwuchsbedarf für Mitarbeitende in nicht universitären Gesundheitsberufen, Datenkonzept für die Planung und Steuerung der Versorgung mit Personal in nicht universitären Gesundheitsberufen, Berne.
- Conseil fédéral suisse (2009a) : Développement du système des paiements directs, Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 06.3635 du 10 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, Berne.
- Conseil fédéral suisse (2009b) : Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Stadler du 29 mai 2008 (08.3270), Berne.
- Conseil fédéral suisse (2010) : message du 20 janvier 2010 relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 857)
- Conseil fédéral suisse (2011) : message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (6<sup>e</sup> révision, deuxième volet) du 11 mai 2011. FF 2011 5301, Berne.

Conseil fédéral suisse ; Conférence des gouvernements cantonaux ; Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement ; Union des villes suisses ; Association des Communes Suisses (éd.) (2012): Projet de territoire Suisse, version remaniée du 20 décembre 2012, Berne.

Conseil fédéral suisse (2012a): Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2012, FF 2012 5075.

Conseil fédéral suisse (2012b) : Stratégie pour le développement durable 2012–2015, du 25 janvier 2012.

Conseil fédéral suisse (2012c) : Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, mars 2012. FF 2012 3505.

Conseil fédéral suisse (2012d) : message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015, FF 2012 349.

Conseil fédéral suisse (2012e) : Plan financier 2013 à 2015 de la législature. Annexe 2 du message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015. Défis à long terme de la politique financière, FF 2012 349 487.

Conseil fédéral suisse (2012f) : message du 22 février 2012 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016, FF 2012 2857.

Conseil fédéral suisse (2013a) : message du 15 mai 2013 relatif à la loi fédérale sur la formation continue, FF 2013 3265.

Conseil fédéral suisse (2013b) : Prestations complémentaires à l'AVS/AI : Accroissement des coûts et besoins de réforme. Rapport du Conseil fédéral en exécution des postulats Humbel (12.3602) du 15 juin 2012, Kuprecht (12.3673) du 11 septembre 2012 et du groupe libéral-radical (12.3677) du 11 septembre 2012, Berne.

Conseil fédéral suisse (2013c) : Vue d'ensemble des perspectives de financement des assurances sociales jusqu'en 2035. En réponse au postulat Humbel Ruth (12.3244) du 15 mars 2012, au postulat Kuprecht Alex (08.3934) du 18 décembre 2008 et au postulat du groupe de l'UDC (05.3781) du 13 décembre 2005, Berne.

Conseil fédéral suisse (2014b) : Rapport du 22 mars 2013 « Promouvoir l'éducation sexuelle et sanitaire dans les pays en développement pour lutter contre le sida et l'explosion démographique » donnant suite au postulat Fiala 13.3258.

Conseil fédéral suisse (2014c) : Rapport du 5 décembre 2014 « Soutien aux proches aidants. Analyse de la situation et mesures requises pour la Suisse » (en exécution du postulat 13.3366 CESS-CN du 25.4.2013).

Conseil fédéral suisse (2014d) : message du 12 février 2014 relatif à l'initiative populaire « Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte) » et au contre-projet indirect (modification de la loi sur la protection de l'environnement), FF 2014 1751.

Conseil fédéral suisse (2014e) : message du 27 août 2014 concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil, FF 2014 6493.

Conseil fédéral suisse (2014f) : message du 19 novembre 2014 concernant réforme de la prévoyance vieillesse 2020, FF 2015 1.

Conseil fédéral suisse (2014e) : message du 28 novembre 2014 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (Message culture), BBI 2015 461.

Conseil fédéral suisse (2015a) : rapport du 18 février 2015 « Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Pour un développement cohérent du territoire suisse ».

Conseil fédéral suisse (2015b) : rapport du 15 février 2015 « Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011 ».

Conseil fédéral suisse (2015c) : rapport du 19 juin 2015 « Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – État de la mise en œuvre et voie à suivre » Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Aubert 11.3044 du 3 mars 2011, au postulat Keller-Sutter 13.3382 du 3 juin 2013, au postulat Heim 14.3235 du 21 mars 2014, au postulat Graber 14.3451 du 16 juin 2014, au postulat du Groupe libéral-radical 14.3465 du 18 juin 2014, à la motion CSEC-SE 14.3009 du 24 février 2014, à la motion CSEC-N 14.3380 du 15 mai 2014, ainsi que sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre de la motion Häberli-Koller 14.3795 du 24 septembre 2014 et des motions du Groupe PDC-PEV 14.3835 ainsi que du Groupe BD 14.3844 du 25 septembre 2014.

Conseil fédéral suisse (2015d) : rapport « Modernisation du droit de la famille » (donnant suite au postulat 12.3607 Fehr), mars 2015.

Conseil fédéral suisse (2016a) : Stratégie pour le développement durable 2016–2019, du 27 janvier 2016.

Conseil fédéral suisse (2016b) : message du 24 février 2016 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020, FF 2016 2917.

Conseil fédéral suisse (2016c) : Rapport 2016 du 24 février 2016 sur la politique aéronautique de la Suisse, FF 2016 1675.

Conseil fédéral suisse (2016d) : message du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), FF 2016 2835.

Conseil fédéral suisse (2016e) : Stratégie « Suisse numérique » du 20 avril 2016, FF 2016 3801.

Conseil fédéral suisse (2016f) : rapport du 24 août 2016 « La politique de sécurité de la Suisse », FF 2016 7549.

Conseil suisse de la science et de l'innovation (CSSI) (2007) : Démographie médicale et réforme de la formation professionnelle des médecins, Berne

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (2014, 2013, 2012) : Statistique des Suisses de l'étranger 2014, 2013, 2012 par pays et par représentation consulaire, Berne.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (2014a) : Aide sociale aux Suisses de l'étranger, statistique 4<sup>e</sup> trimestre 2014, Berne.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (2014b) : Cas de protection consulaire 2014, statistique annuelle au 31.12.2014, Berne.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (2014c) : Statistik konsularischer Schutz EDA – Neu eröffnete Dossiers im Jahre 2014, Berne.

- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) (2014) : Mise en oeuvre de la révision partielle du 15 juin 2012 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, Directives techniques sur les zones à bâtir, approuvées par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement le 7 mars 2014 et par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication le 17 mars 2014, Berne.
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ; Office fédéral du développement territorial (ARE) (éd.) (2016) : Perspectives d'évolution du transport 2040. Trafic voyageurs et marchandises en Suisse, août 2016, Berne.
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) (2013) : Evolution démographique et gestion du personnel au DDPS. Extrait des travaux du DDPS au niveau départemental.
- Département fédéral des finances (DFF); Administration fédérale des finances (AFF) (2012) : Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2012, Berne.
- Département fédéral des finances (DFF) ; Office fédéral du personnel (OFPER) (2013) : Gestion des générations au sein de l'administration fédérale, Berne.
- Département fédéral des finances (DFF) ; Office fédéral du personnel (OFPER) (2015) : Stratégie concernant le personnel 2016–2019, Berne.
- Département fédéral des finances (DFF) ; Administration fédérale des finances (AFF) (2016) Perspectives à long terme 2016 : Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2016, Berne.
- Département fédéral de justice et police (DFJP) (2012) : Rapport explicatif. Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration ; 13.030) à l'art. 121a Cst. et à cinq initiatives parlementaires. Février 2015, Berne.
- Département fédéral de justice et police (DFJP), Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (2015) : Rapport explicatif Projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers. Mise en oeuvre de l'art. 121a Cst. Février 2015, Berne.
- Ecoplan (2012): Energiestrategie 2050 – volkswirtschaftliche Auswirkungen, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie, Berne.
- Ecoplan (2013a) : Principes sous-tendant l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de démence, à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé, Berne.
- Ecoplan (2013b) : Promotion économique et immigration : synthèse, sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Berne.
- Ecoplan (2013c): Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht, sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Berne.
- Egger, Marcel; Moser, Regine; Thom, Norbert (2008): Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz – Studie I, mit einer französischen und italienischen Zusammenfassung, Studie im Rahmen der Ressortforschung des SECO im Kontext des Wachstumspakets vom 18. Februar 2004, SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik No 24, Berne.

- Ernst Basler und Partner AG (2011): Konsequenzen des demographischen Wandels: Vielfältige Lebensstile im Alter, Zukunftsszenarien für die öffentliche Verwaltung auf kantonaler Ebene (Teil 1 und 2), sur mandat du Basler Fonds, de la Chancellerie d'Etat du canton d'Argovie, de l'office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de l'Office fédéral du logement (OFL), Zurich.
- Feld, Lars P.; Pfeil, Christian; Schaltegger, Christoph A.; Weder, Martin (2012): Steuerungsmechanismen in der AHV, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Universität Luzern à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales, Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche n° 7/12, Berne.
- Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich (2011): Zürcher Spitalplanung 2012, Strukturbericht, Zurich.
- Höpflinger François (2011): Demographische Alterung – Trends und Perspektiven. [www.fhsg.ch](http://www.fhsg.ch) > [hoepflinger\\_2011\\_demografische\\_alterung](#)
- Höpflinger, François; Bayer-Oglesby, Lucy; Zumbrunn, Andrea (2011): Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter – Aktualisierte Szenarien für die Schweiz, Verlag Hans Huber, Berne.
- Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (2016): Synthese zur Demografiestrategie. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats Schneider-Schneiter 13.3697. Luzern, 14 juin 2016 (sur mandat de la Chancellerie fédérale).
- Intraplan (2015): Entwicklung des Flugverkehrs in der Schweiz bis 2030. Nachfrageprognose, Munich.
- Jaag, Christian ; Keuschnigg, Christian ; Keuschnigg, Mirela (2009) : Alterung, Sozialwerke und Institutionen, Studie im Auftrag der Direktion für Wirtschaftspolitik des SECO, résumé en français, Publication du SECO, Politique du marché du travail n° 27, Berne.
- Jaccard Ruedin, Hélène ; Weaver, France (2009) : Ageing Workforce in an Ageing Society. Combien de professionnels de santé seront nécessaires en Suisse d'ici 2030 ? Careum Document de travail 1 de l'Observatoire suisse de la santé, Neuchâtel.
- Joint Programming Initiative (éd) (2014): More Years Better Lives – A Strategic Research Agenda on Demographic Change, Bruxelles.
- Keller, U. ; Battaglia Richi, E. ; Beer, M. ; Darioli, R. ; Meyer, K. ; Renggli, A. ; Römer-Lüthi, C. ; Stoffel-Kurt, N. (2012) : Sixième rapport sur la nutrition en Suisse, Office fédéral de la santé publique, Berne.
- Künzi, Kilian ; Rudin, Melania ; Oesch, Thomas ; Dutoit, Laure ; Jäggi, Jolanda ; Rüesch, Peter (2014) : Etude de fond pour un monitoring de la prise en charge dans le domaine des pathologies de la démence. Rapport final sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, Berne.
- Lamprecht, Markus ; Stamm, Hanspeter Stamm (2015) : Observatoire Sport et activité physique Suisse, indicateurs actualisés régulièrement, état avril 2015, sur mandat de l'Office fédéral du sport et en collaboration avec le bpa, l'Office fédéral de la statistique, la CNA et Swiss Olympic.
- Moreau-Gruet, F. (2013) : La multimorbidité chez les personnes de 50 ans et plus. Résultats basés sur l'enquête SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe), Obsan Bulletin 4/2013, Neuchâtel.

- Mücke, Anja (2008): Ergebnisse der Altersstrukturanalyse des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz & Sport (VBS). Handlungsfelder eines altersgerechten Personalmanagements, Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Personalmanagement & Organisation, sur mandat du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Berne.
- Müller, André; Cretegy, Laurent; Oleschak, Robert (2005): Strukturwandel – Ursachen, Wirkungen und Entwicklungen, Analyse des Strukturwandels in der Schweiz zwischen 1990 und 2001 mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell, Strukturberichterstattung Nr. 29, étude sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Berne.
- Müller, André; van Nieuwkoop, Renger; Lieb, Christoph (2003): Analyse der Finanzierungsquellen für die AHV, SWISSOLG – ein Overlapping Generations Model für die Schweiz, Ecoplan, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (I-DA ForAlt), sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche no 11/03, Berne.
- Müller, Urs; Eichler, Martin (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060, BAK BASEL Economics AG, sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche n° 9/12, Berne.
- Observatoire suisse de la santé (Obsan) (éd.) (2009) : Personnel de santé en Suisse – État des lieux et perspectives jusqu'en 2020, obsan fact sheet, Neuchâtel.
- OCDE ; Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ; Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (2014) : Vieillesse et politiques de l'emploi : Suisse 2014. Mieux travailler avec l'âge, Berne.
- Office fédéral de l'énergie (OFEN) (2013) : Perspectives énergétiques 2050, annexes au résumé, annexe 1 : Sensibilités du développement de la production électrique par le photovoltaïque, annexe 2 : Approfondissement de certaines sections du résumé, annexe 3 : Bases des modèles et leurs interfaces, Berne.
- Office fédéral de la santé publique (OFSP) (2013) : rapport «Santé2020. Politique de la santé : les priorités du Conseil fédéral », Berne.
- Office fédéral de la santé publique (OFSP) et Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) (2012) : Stratégie nationale en matière de soins palliatifs 2013–2015, Bilan de la stratégie 2010–2012 et actions requises 2013–2015, OFCL, Berne.
- Office fédéral de la santé publique (OFSP) et Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) (2013) : Stratégie nationale en matière de démence 2014–2017, OFCL, Berne.
- Office fédéral de la santé publique (OFSP) et Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) (2016) : Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017–2024, Berne.
- Office fédéral de la communication (OFCOM) (2016) : E-Inclusion Suisse – Plan d'action 2016–2020. Technologies de l'information et de la communication pour une société inclusive.
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2010) : Agriculture et filière alimentaire 2025 Document de discussion élaboré par l'Office fédéral de l'agriculture en vue d'une orientation stratégique de la politique agricole, Berne.
- Office fédéral du développement territorial (ARE) (2004): Perspektiven des schweizerischen Güterverkehrs bis 2030 – Hypothesen und Szenarien (Résumé en français), Berne.

Office fédéral du développement territorial (ARE) (2006): Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030 (Résumé en français), Berne.

Office fédéral du développement territorial (ARE) (2008): Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Mobilität. Das Verkehrsverhalten der heutigen und der künftigen Senioren, Berne.

Office fédéral du développement territorial (ARE) (2011): Abstimmung Siedlung und Verkehr: Siedlungsentwicklung (Résumé en français), Berne.

Office fédéral du développement territorial (ARE) (2012): Complément aux Perspectives d'évolution du trafic en Suisse jusqu'en 2030, Berne.

Office fédéral du développement territorial (ARE) (2016) : Perspectives d'évolution du transport 2040. Trafic voyageurs et marchandises en Suisse, Berne.

Office fédéral du sport (OFSP) (2014): Werkstattbericht Breitensportkonzept. Rückblick auf die Partnerworkshops 1 und 2, 27. Juni und 22./23. August 2014, Macolin.

Office fédéral du sport (OFSP) (2015) : Vue d'ensemble de l'encouragement du sport (concept concernant le sport populaire, concept concernant la relève et le sport d'élite et concept concernant les infrastructures sportives) ; dossier de consultation du 27 mai 2015, Macolin.

Office fédéral du sport (OFSP) (2016) : rapport « Plan d'action de la Confédération pour encourager le sport » (en réponse à la motion 13.3369 de la CSEC-CN du 2 mai 2013), Macolin.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2008) : Scénarios des ménages. Scénarios de l'évolution des ménages 2005–2030, Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2011) : Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2010 à 2035, Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2014) : Scénarios 2014–2023 pour le système de formation, Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2015) : Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse de 2015 à 2045, Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2016) : Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2015 à 2045, Neuchâtel.

Office fédéral des routes (OFROU), Office fédéral des transports (OFT) (2012) : Concept de recherche « Transports et durabilité » 2013–2016, Berne.

Office fédéral du logement (OFL): procap (2013) : Conception de bâtiments d'habitation adaptés aux personnes âgées, aide-mémoire, Berne.

Office fédéral du logement (OFL) (2014) : Une politique du logement d'avenir pour une Suisse à dix millions d'habitants. Contribution de Doris Sfar in : Caritas: 2014. Sozialalmanach. Schwerpunkt: Unter einem Dach. Caritas-Verlag, Lucerne, p. 152 à 167.

Office fédéral du logement (OFL) : Système d'évaluation de logements SEL > [www.wbs.admin.ch/fr](http://www.wbs.admin.ch/fr)

Prognos AG (2012a): Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in der Schweiz 2000–2050, Ergebnisse der Modellrechnungen für das Energiesystem, sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), Bâle.

Prognos AG (2012b): Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, Anhang III, Energienachfrage und Elektrizitätsangebot in Zahlen, Emissionen, sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), Bâle.

- Prognos AG (2013): Energieperspektiven 2050: Sensitivitätsanalysen Photovoltaik, Ergebnisse der Modellrechnungen, sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), Bâle.
- Ramel, Nathalie; Sheldon, George (2012): Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz, Expertise der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), élaboré avec le soutien financier l'Office fédéral des migrations., Bâle.
- Rapport du 15 mars 2016 du groupe de travail consacré au système de l'obligation de servir (publié le 29 juin 2016), Berne.
- Rapport dans le cadre du « Programme de recherche interdépartemental sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse » (IDA ForAlt), à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales, Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche n° 13/03, Berne.
- Roth, Florian; Herzog, Michel; Giroux, Jennifer; Prior, Tim (2014): Trendanalyse Bevölkerungsschutz 2025. Chancen und Herausforderungen aus den Bereichen Umwelt, Technologie & Gesellschaft. May 2014, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Zurich.
- Rüesch, Peter; Bänziger, Andreas; Dutoit, Laure; Gardiol, Lucien; Juvalta, Sibylle; Volken, Thomas; Künzi, Kilian (2014): Gesundheit – Prognose Gesundheitsberufe Ergotherapie, Hebammen und Physiotherapie 2025, ZHAW Departement Gesundheit und Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, ZHAW Reihe Gesundheit N°3, Winterthour.
- Schluep, Kurt (2003) : Besoins de financement de l'AVS (PC comprises), Rapport dans le cadre du « Programme de recherche interdépartemental sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse » (IDA ForAlt), Office fédéral des assurances sociales, Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche n° 10/03, Berne.
- Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) (2014) : Coopération internationale en matière de formation professionnelle (CIFP). Concrétisation de la stratégie internationale FRI de la Suisse dans le domaine de la formation professionnelle, Bern.
- Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) ; Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ; Direction DP ; Direction du développement et de la coopération (DDC) ; Direction des affaires européennes DAE ; Office fédéral des migrations (ODM) (2014) : Coopération internationale en matière de formation professionnelle (CIFP) – Rapport de base stratégique, Berne.
- Seematter-Bagnoud, Laurence ; Junod, Julien ; Jaccard Ruedin, Hélène ; Roth, Maik ; Foletti, Claudia ; Santos-Eggimann, Brigitte (2008) : Offre et recours aux soins médicaux ambulatoires en Suisse – Projections à l'horizon 2030, Document de travail 33, Institut Universitaire de Médecine Sociale et Préventive, Lausanne et Observatoire suisse de la santé, Neuchâtel/Lausanne.
- Siegenthaler, Michael ; Sturm, Jan-Egbert (2012) : Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz, KOF Studies No. 36, Zürich, rapport sur mandat de l'Office fédéral des migrations (ODM).
- Soom Ammann, Salis Gross (2011) : Schwer erreichbare und benachteiligte Zielgruppen. Teilprojekt im Rahmen des Projekts «Best Practice Gesundheitsförderung im Alter». Zusammenfassung und Empfehlungen. Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung ISGF, Zurich.
- Spadarotto, Claudio ; Bieberschulte, Maria ; Walker, Katharina ; Morlok, Michael ; Oswald, Andrea (2014) : Studie Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, KEK-CDC et B,S,S., Zurich/Bâle, sur mandat de l'Office fédéral des migrations (ODM). Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) (2014) : Coopération internationale en matière de formation professionnelle (CIFP), concrétisation de la stratégie internationale du SBFi en matière de formation professionnelle, Berne.

Steinhardt, Max Friedrich; Straubhaar, Thomas; Wedemeier, Jan (2012): Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Studie des HWWI, sur mandat de l'Office fédéral des migrations (ODM), Hambourg.

Vilpert, S. (2013) : Consultations dans un service d'urgence en Suisse, Obsan Bulletin 3/2013, Neuchâtel.

Weaver, France ; Cerboni, Sacha ; Oettli, Alexandre ; Andenmatten, Patrick ; Widmer, Marcel (2009) : Modèle de projection du recours aux soins comme outil d'aide à la planification hospitalière, Document de travail 32, Observatoire suisse de la santé, Service cantonal de recherche et d'information statistiques du canton de Vaud et Service de la santé publique du canton de Fribourg, Neuchâtel.