



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Le Conseil fédéral**

Berne, le 26 novembre 2025

---

# **Évolution démographique en Suisse – chances et défis**

Rapport du Conseil fédéral en complément du message sur le programme de la législature 2023–2027 et en exécution du postulat 23.3042 Bellaïche du 1<sup>er</sup> mars 2023

---

# Table des matières

<b>1. Introduction .....</b>	<b>7</b>
1.1. Mandat et objectifs .....	7
1.2. Structure .....	8
1.3. Bases .....	8
1.4. Grandes tendances .....	10
<b>2. Conséquences sur la prospérité.....</b>	<b>13</b>
<b>3. Chances et défis de l'évolution démographique dans dix domaines.....</b>	<b>14</b>
3.1. Approvisionnement de base .....	14
3.2. Énergie et climat.....	17
3.3. Territoire, transports et infrastructures .....	19
3.4. Logement .....	22
3.5. Emploi .....	25
3.6. Finances publiques.....	29
3.7. Prévoyance vieillesse .....	31
3.8. Système de santé .....	33
3.9. Formation, recherche et innovation.....	37
3.10. Migration et intégration .....	40
<b>4. Conclusion.....</b>	<b>43</b>
<b>5. Annexe .....</b>	<b>45</b>
5.1. Compétences .....	45
5.2. Bibliographie.....	46

## **Postulat 23.3042 (promouvoir une vision positive d'une Suisse à 10 millions d'habitants)**

### Texte déposé

Dans son scénario de référence, l'OFS prévoit une croissance de la population dont l'effectif atteindra 10 millions d'habitants en Suisse. Même si ce scénario est très incertain, il provoque des remous et de l'inquiétude au sein de la population. Actuellement, il est sciemment utilisé afin de propager des représentations exagérées et attiser les peurs. Au lieu de quoi, ce scénario devrait constituer le socle sur lequel mener de manière proactive des réflexions orientées vers l'avenir et adaptées aux besoins de notre pays et sur lequel développer une vision positive d'une Suisse à 10 millions d'habitants. Il faut aussi en dégager des objectifs de planification et des mesures. Car une Suisse à 10 millions d'habitants n'est problématique que si nous négligeons d'adapter notre approvisionnement et nos infrastructures.

La tâche du gouvernement consiste à diriger la Suisse vers l'avenir et à préparer les fondations nécessaires pour y parvenir. Il ne suffit plus d'observer et de réagir de manière ad hoc aux influences externes et aux crises. C'est pourquoi nous chargeons le Conseil fédéral d'élaborer un rapport dans lequel il concrétise la vision d'une Suisse à 10 millions d'habitants où l'on tire le meilleur parti de chaque occasion et où les défis sont systématiquement surmontés en définissant des solutions, en planifiant des objectifs et en prenant des mesures concrètes. En particulier (mais pas uniquement), les répercussions d'une Suisse à 10 millions d'habitants :

- sur les services de base,
- sur le logement,
- sur la capacité des routes (approche multimodale),
- sur l'école et la formation,
- sur le système de santé et
- sur la prévoyance vieillesse

doivent être identifiées et des objectifs de planifications définis. Par ailleurs, le besoin de financement des mesures et les conséquences sur notre niveau de vie devront être mentionnés.

### Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reprendra la demande de l'auteure du postulat dans le cadre du message sur le programme de la législature 2023 à 2027.

### Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

# Résumé

Le présent rapport complète le programme de la législature 2023–2027 en offrant une vue d'ensemble, fondée sur des publications de la Confédération, des effets que les chances et les défis liés à l'évolution démographique que le Conseil fédéral a identifiés auront dans les dix domaines les plus concernés. Il offre aussi un aperçu des mesures et des instruments de planification dont la Confédération dispose dans ce contexte. Le rapport est structuré par secteurs, mais établit aussi des liens entre ceux-ci lorsque cela est opportun. Il se concentre sur les principales tendances démographiques et sur leurs conséquences les plus pertinentes. Il ne prétend pas à l'exhaustivité, car l'évolution démographique est complexe et interagit à des degrés divers avec de nombreux facteurs économiques, politiques, technologiques et sociaux.

Il a été renoncé à esquisser une vision positive statique d'une Suisse à 10 millions d'habitants, car un tel tableau se fonderait sur trop d'hypothèses incertaines. En outre, le Conseil fédéral estime qu'une vision statique n'est pas appropriée pour mettre en évidence de manière efficace et objective la diversité des chances et défis liés à l'évolution démographique, ou les mesures à prendre.

L'**introduction** expose la méthodologie ainsi que les bases sur lesquelles le rapport a été élaboré. Elle offre aussi un aperçu des tendances démographiques dans le monde et spécifiquement en Suisse. À ce propos, l'ONU prévoit que la population mondiale augmentera de 20 % entre 2025 et 2055. La Suisse devrait également connaître une croissance démographique au cours de cette période, alors que l'Europe dans son ensemble devrait connaître un recul de sa population. Outre la croissance, le rapport évoque deux autres tendances : le vieillissement et l'hétérogénéisation de la population. Ces évolutions seront toutefois très différentes selon les régions et les cantons.

Dans un chapitre placé avant la partie principale, le rapport montre l'impact de l'évolution démographique sur la **prospérité** ou le PIB par habitant (PIB/hab). Il est prévu que le vieillissement affaiblira la croissance du PIB/hab, la poursuite de la croissance démographique (principalement due à l'immigration économique) ne pouvant que partiellement atténuer cet effet.

La partie principale du rapport offre une vue d'ensemble des chances et défis liés à l'évolution démographique dans les **dix domaines politiques les plus concernés**.

Dans le domaine **approvisionnement de base**, le Conseil fédéral a reconnu que la croissance continue de la population plaçait la Suisse devant plusieurs défis : d'une part, veiller à ce que l'agriculture continue de contribuer de manière importante à la sécurité de l'approvisionnement et, d'autre part, préserver les terres agricoles, essentielles à la production intérieure, ainsi que les zones de protection des eaux souterraines et les nappes phréatiques, importantes pour l'approvisionnement en eau potable. Les défis sont déjà pris en compte dans les instruments de planification actuels. Des renforcements sont toutefois nécessaires dans le domaine des surfaces d'assolement et de l'efficacité des ressources.

Dans le domaine **énergie et climat**, le rapport identifie le défi consistant à assurer l'approvisionnement énergétique pour une population croissante tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre à zéro net d'ici 2050. Autrement dit, passé cette date, la Suisse ne devra plus rejeter dans l'atmosphère plus de gaz à effet de serre que ce que les réservoirs naturels et artificiels peuvent absorber. Il est souligné que tous les acteurs, notamment le secteur de l'énergie et les consommateurs, devront faire des efforts importants au cours des prochaines décennies. Le Conseil fédéral estime néanmoins que les instruments de planification existants tiennent suffisamment compte de ce défi.

Dans le domaine **territoire, transports et infrastructures**, le défi consiste à garantir suffisamment d'espaces de qualité à l'intérieur des zones urbanisées ainsi que des capacités de transport suffisantes, notamment dans les agglomérations. En outre, le rapport indique que la transition vers des moyens de transport efficaces en termes de surface et d'énergie est une opportunité, car les habitants des zones densément construites l'utilisent plus souvent que ceux des espaces moins densément peuplés. En conclusion, le rapport souligne que les trois niveaux de l'État doivent élaborer ensemble des bases régissant l'aménagement du territoire et à un développement urbain durable. Il précise que les instruments de planification actuels tiennent compte de manière adéquate des chances et défis dans ce domaine.

Dans le domaine du **logement**, le défi consiste à proposer des logements adéquats à des conditions raisonnables pour une population croissante, vieillissante et vivant de manière toujours plus individuelle. Le rapport identifie néanmoins deux chances : d'une part, le potentiel des logements sous-utilisés et, d'autre part, l'utilisation des capacités de logement dans les régions bien desservies. Selon le Conseil fédéral, les mesures et les instruments de planification de la Confédération tiennent compte de ces chances et de ce défi. La Confédération ne peut toutefois pas résoudre les problèmes à venir toute seule, mais seulement en concertation avec les cantons, les communes et les acteurs de la construction et de l'immobilier.

Dans le domaine de l'**emploi**, le défi consiste à maintenir le bon fonctionnement du marché du travail suisse malgré le vieillissement démographique, en particulier dans les régions rurales. La poursuite de la croissance démographique, due en grande partie à la migration économique, est une chance majeure dans ce contexte. Le rapport montre comment la Confédération utilise ses compétences pour soutenir le potentiel de main-d'œuvre déjà présente dans le pays et pour renforcer activement et durablement l'économie régionale et la création de valeur. Selon le Conseil fédéral, les mesures et les instruments de planification de la Confédération tiennent compte comme il se doit de cette chance et de ce défi.

Dans le domaine des **finances publiques** et de la **prévoyance vieillesse**, il s'agira de maintenir durablement l'équilibre entre les dépenses et les recettes, ce en particulier face à l'augmentation du rapport de dépendance des personnes âgées. L'augmentation de la population par le biais de la migration économique offre une chance de soulager les finances publiques. Toutefois, la durée de séjour et le niveau d'éducation des immigrés seront aussi des facteurs décisifs. Le rapport montre quels instruments de planification et quelles mesures la Confédération utilise face à cette chance et à ce défi. Sous réserve de mise en œuvre des propositions du Conseil fédéral dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2027, les finances de la Confédération retrouveront l'équilibre à moyen terme. En outre, pour garantir l'équilibre à long terme entre les dépenses et les recettes dans le domaine de la prévoyance vieillesse, des réformes devront être mises en œuvre d'ici la fin des années 2020, en particulier dans l'AVS.

Le vieillissement démographique présente deux grands défis dans le domaine du **système de santé** : d'une part, il entraîne une augmentation des dépenses pour les soins médicaux et, d'autre part, il aggrave la pénurie de personnel qualifié dans le secteur. En ce qui concerne le premier, l'adaptation des conditions cadre de l'assurance-maladie obligatoire permettra de maîtriser les coûts. En ce qui concerne le second, la croissance démographique liée à l'immigration peut offrir une chance. Selon le Conseil fédéral, les mesures et les instruments de planification de la Confédération tiennent compte de cette chance et de ces défis. Des mesures devront toutefois encore être prises. En raison du partage des compétences, la Confédération devra coordonner ses efforts avec les cantons pour que ceux-ci les soutiennent et les complètent.

Dans le domaine **formation, recherche et innovation**, un grand défi est de mettre à disposition suffisamment d'enseignants, d'infrastructures et de places de formation face au nombre croissant, dans certains degrés, d'élèves, d'apprentis et d'étudiants. D'autres défis sont l'hétérogénéité croissante des classes, qui peut nuire aux capacités individuelles des élèves, ainsi que l'augmentation du rapport de dépendance des personnes âgées, qui pourrait avoir des répercussions sur l'excellente qualité de la

recherche et de l'innovation en Suisse. En effet, une proportion croissante de personnes âgées peut avoir un impact négatif sur l'innovation et le progrès technologique. On s'attend en revanche à ce que le niveau de formation de la population augmente de manière significative ces prochaines années, ce qui représente une chance. Dès 2040, plus de la moitié de la population en âge de travailler devrait être titulaire d'un diplôme de niveau tertiaire. Cette évolution, qui n'est pas directement liée à l'une des quatre tendances démographiques présentées ci-après, pourrait apporter une aide importante en ce qui concerne les besoins de l'économie en main-d'œuvre qualifiée et le maintien de la recherche et de l'innovation. Selon le Conseil fédéral, les mesures et les instruments de planification de la Confédération tiennent compte de cette chance et de ces défis. Il convient de rappeler que, conformément à la Constitution fédérale, l'enseignement relève des cantons, tandis que la formation professionnelle et l'enseignement supérieur font l'objet d'une répartition spécifique.

Dans le chapitre **migration et intégration**, il est expliqué que l'immigration joue un rôle important dans l'évolution démographique et qu'elle représente donc directement ou indirectement des chances et des défis dans de nombreux autres domaines. Le rapport évoque aussi le défi spécifique de l'intégration des personnes immigrées dont la formation et les qualifications professionnelles ne correspondent pas aux exigences suisses. Il convient toutefois de noter que la migration vers la Suisse est principalement motivée par le travail et que la plupart des immigrants possèdent des qualifications scolaires et professionnelles qui répondent aux exigences suisses. Le rapport reconnaît en outre que l'intégration professionnelle des personnes bénéficiant du regroupement familial recèle encore un potentiel important pour le marché du travail suisse. La promotion de l'intégration est mise en œuvre notamment par le biais de l'Agenda intégration Suisse (asile) et des programmes d'intégration cantonaux. Cette tâche incombe à la Confédération et aux cantons et est prise en compte de manière adéquate dans les mesures et instruments de planification de la Confédération.

Au cours de l'élaboration du rapport, il est en outre apparu que la **transformation numérique** offrait, dans plusieurs domaines, des chances non négligeables pour relever les défis en lien avec l'évolution démographique que le Conseil fédéral a identifiés. Les chapitres **approvisionnement de base, territoire, transports et infrastructures, emploi et système de santé** décrivent ces chances dans des encadrés bleus. Ne pas présenter la transformation numérique dans un chapitre à part permet de mieux valoriser son caractère transversal.

La **conclusion** met en évidence les principaux liens entre les différents domaines et défis. Elle souligne que le vieillissement démographique posera différents défis, notamment pour la prospérité, le bon fonctionnement du marché du travail, l'équilibre des finances publiques, la prévoyance vieillesse et, à plusieurs égards, le système de santé. La poursuite de la croissance démographique, due en grande partie à la migration économique, représente une chance particulière face à ces défis. Elle atténue, et même compense, les effets négatifs du vieillissement de la population. La croissance démographique pose toutefois plusieurs défis. Concrètement, elle entraîne une augmentation de la demande de logements et de locaux commerciaux, une hausse des besoins dans le domaine des transports, routiers comme ferroviaires, et, si les habitudes restent les mêmes, une augmentation de la consommation finale d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre. Le rapport renvoie au programme de la législature 2023–2027, adopté par le Parlement le 6 juin 2024, qui prévoit notamment comme objectif la durabilisation de la prospérité. Si la Suisse veut maintenir son niveau de prospérité actuel, elle doit mettre en place des mesures pour relever les défis liés au vieillissement démographique. L'immigration, en particulier l'immigration économique dans le cadre de la libre circulation des personnes, est une ressource importante, en plus des mesures et des instruments de planification évoqués.

La Confédération, dans la limite de ses compétences et de ses ressources financières, exploite déjà largement les moyens dont elle dispose pour gérer les chances et les défis identifiés. Il convient de noter que les cantons et les communes sont aussi tenus d'user des compétences qui leur reviennent dans le cadre du système fédéral.

# 1. Introduction

Le présent rapport, en exécution du postulat 23.3042 Bellaïche, complète le programme de la législature 2023–2027 en offrant une vue d'ensemble, fondée sur des publications de la Confédération, des chances et des défis liés à l'évolution démographique que le Conseil fédéral a identifiés. Il offre aussi un aperçu des instruments de planification et des mesures dont la Confédération dispose dans ce contexte.

## 1.1. Mandat et objectifs

Se fondant sur le scénario de référence pour l'évolution démographique en Suisse, la conseillère nationale Judith Bellaïche (PVL/ZH) a déposé en mars 2023 un postulat donnant au Conseil fédéral le mandat suivant :

« [...] le Conseil fédéral [est chargé] d'élaborer un rapport dans lequel il concrétise la vision d'une Suisse à 10 millions d'habitants où l'on tire le meilleur parti de chaque occasion et où les défis sont systématiquement surmontés en définissant des solutions, en planifiant des objectifs et en prenant des mesures concrètes. En particulier (mais pas uniquement), les répercussions d'une Suisse à 10 millions d'habitants :

- sur les services de base,
- sur le logement,
- sur la capacité des routes (approche multimodale),
- sur l'école et la formation,
- sur le système de santé et
- sur la prévoyance vieillesse

doivent être identifiées et des objectifs de planifications définis. Par ailleurs, le besoin de financement des mesures et les conséquences sur notre niveau de vie devront être mentionnés. »

Le Conseil national a adopté le postulat le 14 juin 2023 conformément à la proposition du Conseil fédéral. Ce dernier, comme il l'avait annoncé dans son avis sur le postulat, a tenu compte des demandes de l'auteure dans le **message sur le programme de la législature 2023–2027**, adopté le 24 janvier 2024. Le présent rapport complète ce message en étudiant plus en détail les questions soulevées par le postulat. Il offre une vue d'ensemble, fondée sur des publications de la Confédération, des effets que les chances et les défis liés à l'évolution démographique que le Conseil fédéral a identifiés auront dans les dix domaines les plus concernés. Il offre aussi un aperçu des mesures et des instruments de planification dont la Confédération dispose dans ce contexte.

Le rapport est structuré par secteurs, mais établit aussi des liens entre ceux-ci lorsque cela est opportun. La conclusion expose les principaux points transversaux, interactions et conflits entre les différents objectifs. Le Conseil fédéral a renoncé à esquisser une vision positive statique d'une Suisse à 10 millions d'habitants. L'approche sectorielle permet de montrer comment la Suisse peut, dans le cadre des structures fédérales existantes et avec les moyens financiers dont elle dispose, relever de manière dynamique les défis à venir et exploiter positivement les chances qui se présentent.

Le rapport se concentre sur les principales tendances démographiques et sur leurs conséquences les plus pertinentes. Il ne prétend pas être exhaustif, car l'évolution démographique est complexe et interagit à des degrés divers avec de nombreux facteurs économiques, politiques, technologiques et sociaux.

## 1.2. Structure

Sur la base des conclusions du rapport « Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral » (voir point ci-dessous dans le chap. 1.3), les domaines politiques suivants ont été retenus comme étant les plus concernés par l'évolution démographique dans le cadre du présent rapport :

- Approvisionnement de base
- Énergie et climat
- Territoire, transports et infrastructures
- Logement
- Emploi
- Finances publiques
- Prévoyance vieillesse
- Système de santé
- Formation, recherche et innovation
- Migration et intégration

En exécution du postulat, la partie principale du rapport offre une vue d'ensemble des effets, des chances et des défis identifiés par le Conseil fédéral en lien avec quatre tendances démographiques (croissance, vieillissement, répartition et hétérogénéisation) dans les domaines politiques listés. Elle offre aussi un aperçu des mesures et des instruments de planification dont la Confédération dispose pour les gérer.

L'auteure du postulat demande en outre au Conseil fédéral d'étudier, d'une part, les conséquences de l'évolution démographique sur notre prospérité et, d'autre part, le financement des mesures. Le premier aspect est traité dans un chapitre placé avant la partie principale, et le second dans le chapitre **finances publiques**.

Au cours de l'élaboration du rapport, il est en outre apparu que la transformation numérique offrait, dans plusieurs domaines, des chances non négligeables pour relever les défis en lien avec l'évolution démographique que le Conseil fédéral a identifiés. Les chapitres **approvisionnement de base, territoire, transports et infrastructures, emploi et système de santé** décrivent ces chances dans des encadrés bleus. Ne pas présenter la transformation numérique dans un chapitre à part permet de mieux valoriser son caractère transversal.

## 1.3. Bases

Le contenu du rapport s'appuie uniquement sur des publications de la Confédération, ce qui englobe les rapports réalisés sur mandat de la Confédération comme les publications qu'elle a élaborées en collaboration avec les cantons. Les principaux documents utilisés sont les suivants :

### Programme de la législature 2023–2027

Le programme de la législature est le principal instrument de planification politico-stratégique de la Confédération. Il définit les priorités de chaque législature au moyen de lignes directrices, d'objectifs et de mesures, ce qui permet de mettre en place une politique cohérente qui tienne compte des évolutions, des chances et des défis actuels et futurs.

## Rapport « Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral » (po. 13.3697)

Le rapport publié en 2016 en exécution du postulat 13.3697 Schneider-Schneiter donne une image complète de l'évolution démographique en Suisse. Il montre les effets concrets de cette évolution dans 16 domaines, ainsi que les chances, les défis et les risques prévisibles. L'analyse s'articule autour de quatre tendances clés, qui permettent de présenter l'évolution démographique de manière simplifiée :

- Augmentation : La population résidente permanente ne cessera d'augmenter au cours des prochaines décennies.
- Vieillissement : Le vieillissement démographique se poursuivra.
- Répartition : La croissance de la population et son vieillissement ne seront pas les mêmes dans tous les cantons ou régions. La population augmentera davantage ou vieillira plus lentement d'un endroit à l'autre.
- Diversité : La population se modifie d'une part en raison de l'immigration en provenance de différents pays et, d'autre part, en raison du développement de styles de vie plus variés.

## Scénarios de l'évolution démographique de la Suisse

L'Office fédéral de la statistique (OFS) établit tous les cinq ans, en étroite collaboration avec des experts de la recherche et de l'administration fédérale, trois scénarios de base sur l'évolution démographique de la Suisse (scénarios démographiques OFS). Ceux-ci se basent sur de vastes ensembles de données relatives à la structure actuelle de la population ainsi que sur des hypothèses concernant l'évolution de certains facteurs démographiques. Le scénario dit « de référence » (scénario de référence OFS) reprend les évolutions déjà observées.

Les conclusions des scénarios démographiques OFS sont des bases importantes, directes ou indirectes, pour de nombreux instruments de planification de la Confédération. En effet, il est important de tenir compte de l'évolution démographique dans les stratégies, programmes, plans, scénarios et perspectives de la Confédération. Le présent rapport se fonde sur la dernière version des scénarios démographiques OFS, à savoir ceux pour la période 2025–2055. Plusieurs instruments de planification évoqués dans le rapport se fondent toutefois sur les données de la version précédente (2020–050).

## Mesures et instruments de planification de la Confédération

Dans le présent rapport, l'expression **instrument de planification** désigne une publication de la Confédération qui présente un scénario, une vision ou des objectifs pour une période donnée dans un ou plusieurs domaines politiques (sectoriels / transversaux). Le principal instrument de planification transversale du Conseil fédéral est le programme de la législature (voir point « programme de la législature » dans le chap. 1.3). Un autre instrument de planification transversal important est la Stratégie pour le développement durable 2030. Parmi les instruments de planification sectoriels, on peut citer le plan sectoriel des transports Mobilité et territoire 2050, la stratégie Santé 2030, la Stratégie énergétique 2050 ou la stratégie climatique à long terme 2050.

Les **mesures** de la Confédération sont comprises de manière très large dans le présent rapport. Il peut s'agir de lois fédérales adoptées par le Parlement, d'ordonnances ou de directives édictées par le Conseil fédéral ou par des unités de l'administration fédérale centrale, de rapports publiés, de programmes mis en œuvre ou de toute autre action. On pense par exemple à la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique, au rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE ou au programme en faveur du trafic d'agglomération.

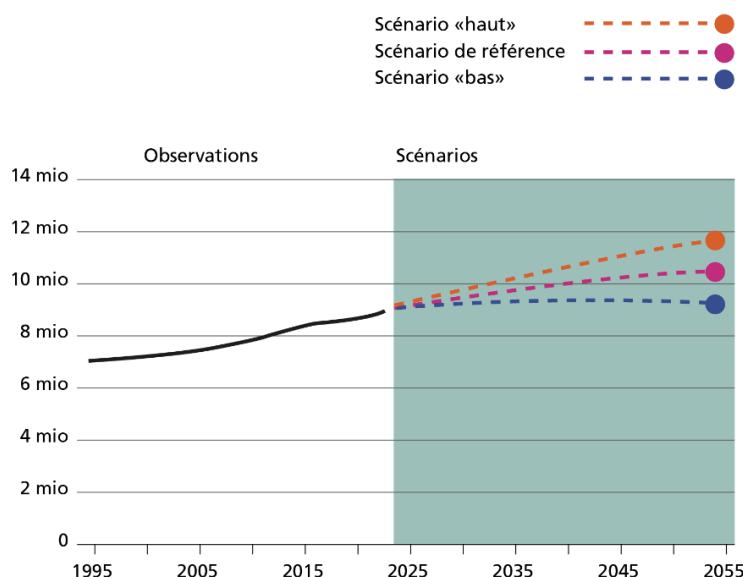
## 1.4. Grandes tendances

Selon les prévisions de l'ONU, la population mondiale augmentera globalement de 20 % entre 2025 et 2055. Les sociétés d'Afrique et d'Océanie affichent des taux de croissance supérieurs à la moyenne, tandis que les taux de croissance en Amérique du Nord et du Sud sont modérés. Pour l'Europe, en revanche, il faut plutôt s'attendre à une baisse de la population. Les estimations de l'ONU concordent avec les projections de l'UE (Eurostat), qui prévoient une baisse de la population à 443 millions d'habitants dans l'ensemble des 27 États membres (soit une baisse de 10 millions). Le déclin démographique devrait toucher notamment l'Allemagne et l'Italie, ainsi que plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. En revanche, la France et l'Autriche, ainsi que plusieurs États membres du nord de l'UE, devraient continuer à connaître une croissance modérée.

La Suisse devrait également connaître une croissance démographique au cours de cette période. L'évolution démographique attendue pour la Suisse diffère donc de celle du continent européen et de l'UE. Le rapport la présente comme caractérisée par quatre grandes tendances reprises du rapport « Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral » (voir point plus haut dans le chap. 1.3) : augmentation, vieillissement, répartition et diversité. Ces mots clés décrivent des tendances, déduites notamment de l'observation de différents indicateurs démographiques, qui marqueront l'avenir de la Suisse de manière décisive. Ces tendances servent donc de bases à l'analyse proposée dans le présent rapport.

### Tendance 1 – Poursuite de la croissance démographique

La population résidente permanente de la Suisse n'a cessé d'augmenter par le passé et continuera de le faire selon les scénarios démographiques OFS 2025–2050. Selon le scénario de référence OFS, elle comptera environ 10 millions d'habitants en 2045. Même si elle faiblira légèrement, la population résidente permanente continuera ensuite de croître pour atteindre environ 10,5 millions d'ici 2055. Cette croissance sera principalement due au solde migratoire, qui restera élevé (différence entre nombre de personnes qui immigrent et nombre de personnes qui émigrent). Celui-ci s'élèvera probablement à 45 000 en 2055, tandis que le solde naturel, c'est-à-dire la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès, tombera à -18 000 d'ici 2055. Toujours d'après le scénario de référence OFS, le solde naturel deviendra négatif en 2035 déjà, moment à partir duquel la croissance démographique ne sera due plus qu'à l'immigration.

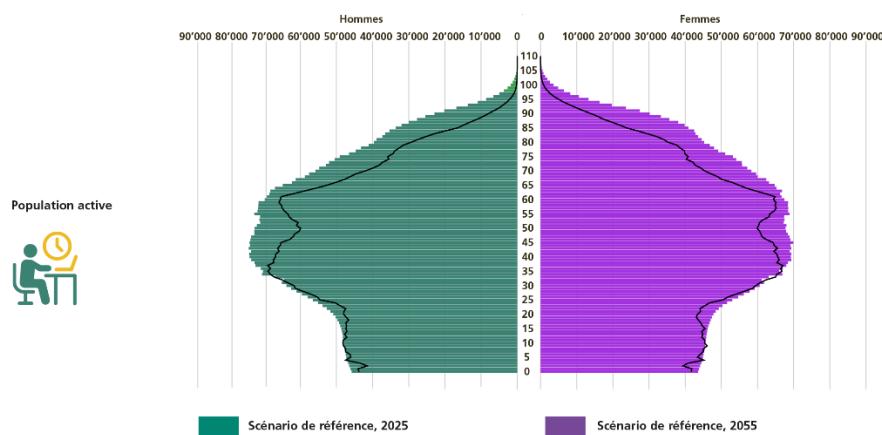


Graphique 1 : Évolution de la population résidente permanente de la Suisse jusqu'en 2055 (en millions)

Il convient de noter que l'évolution démographique ne peut pas être prédite de manière exacte et que, par le passé, l'évolution du solde migratoire a toujours fortement dépendu du dynamisme économique du pays. On pense notamment à la crise financière, qui a entraîné une baisse marquée et rapide du solde migratoire en 2009 et 2010. À partir de 2017, la Suisse a connu une reprise économique qui a entraîné à la fois une baisse significative du taux de chômage et une augmentation du solde migratoire. Les évolutions conjoncturelles ne peuvent être prises en compte que de manière limitée dans les projections concernant la migration. La santé économique du pays continuera dans tous les cas d'influencer le solde. Le rapport rédigé en exécution du postulat 23.4171 Gössi (« Actualiser le rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse ») présente de manière détaillée les circonstances et l'évolution historique de l'immigration en Suisse.

## Tendance 2 – Vieillissement démographique

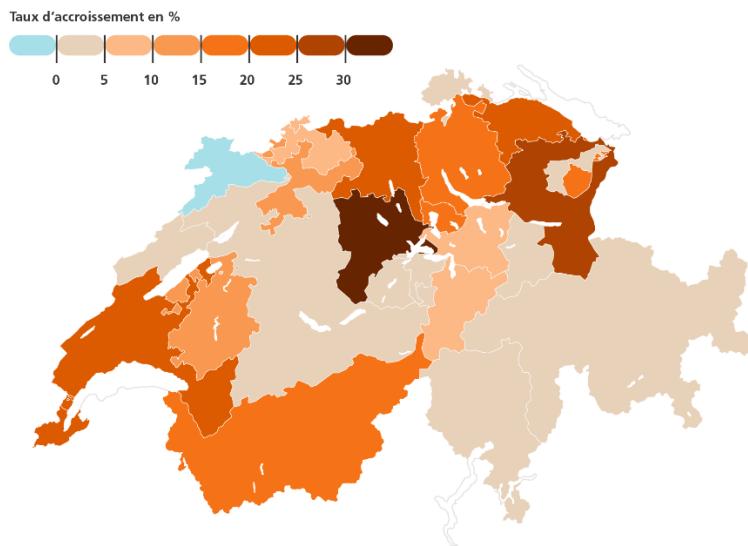
Le vieillissement démographique se poursuivra. Selon le scénario de référence OFS, le rapport de dépendance des personnes âgées, qui indique la proportion de personnes retraitées (65 ans ou plus) par rapport à la population en âge de travailler (20 à 64 ans), passera de 33 en 2025 à 44,9 en 2055. Cela signifie que, en 2055, la Suisse comptera 44,9 personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes en âge de travailler. Ce rapport devrait donc être inférieur à celui de l'UE (57,2) et à celui des pays voisins.



Graphique 2 : Évolution de la pyramide des âges en Suisse entre 2025 et 2055

## Tendance 3 – Différenciation régionale

La population n'évoluera pas de la même manière dans toutes les régions du pays. Selon le scénario de référence OFS pour les cantons, la population du canton de Zurich et des cantons voisins, par exemple, augmentera de 15 à 30 % entre 2025 et 2055. Les cantons de Genève et de Vaud devraient connaître une évolution similaire, ceux de Berne, de Neuchâtel et du Tessin une croissance plus faible, à un chiffre, et le Jura une stagnation.



*Graphique 3 : Taux de croissance de la population résidente permanente entre 2025 et 2055 dans les cantons*

#### Tendance 4 – Hétérogénéisation

L'hétérogénéité de la société suisse s'est accentuée ces dernières années. Cela se mesure à la part croissante de la population issue de l'immigration, à la diversité des appartenances religieuses ou encore à l'augmentation du nombre de langues non nationales parlées dans le pays. Par ailleurs, les relations de couple et de famille se sont diversifiées ces dernières années. Le nombre de ménages d'une personne a environ triplé depuis 1970 et l'individualisation et la pluralisation des styles de vie continuent de progresser. Aucun scénario ou estimation n'a été réalisé sur ces aspects, mais il est probable que ces phénomènes se poursuivront et qu'ils conduiront à une hétérogénéité toujours plus importante de la société suisse.

## 2. Conséquences sur la prospérité

Un indicateur important pour mesurer la prospérité économique est le produit intérieur brut par habitant (PIB/hab). Le PIB mesure la valeur de tous les biens produits et de tous les services fournis au cours d'une année (déduction faite des consommations intermédiaires, des impôts sur les produits et des subventions), les revenus générés et les flux de consommation. Il est considéré comme la norme internationale pour mesurer l'activité économique nationale et permet donc d'établir des comparaisons entre États, secteurs et périodes. Le PIB/hab est la division de cette performance économique par le nombre d'habitants. Il donne ainsi une idée du niveau de vie de la population. Étant donné que différentes valeurs, comme les loisirs, les droits politiques, la sécurité ou la santé, ne sont pas prises en compte, d'autres indicateurs peuvent venir compléter le PIB/hab. Le **système d'indicateurs MONET 2030** couvre ces aspects en complétant le PIB par des indicateurs permettant de mesurer les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies ainsi que d'autres thèmes pertinents pour la Suisse, notamment la qualité de vie de la population. Dans le cadre du présent rapport, le PIB/hab est toutefois l'indicateur le plus approprié, d'autant plus qu'il est, d'une part, en corrélation avec la plupart des autres indicateurs de prospérité et qu'il permet, d'autre part, de formuler des prévisions solides.

Au sein de l'OCDE, la Suisse a présenté en 2022 le PIB/hab le plus élevé après le Luxembourg, l'Irlande et la Norvège. Toutefois, entre 2011 et 2022, la croissance du PIB/hab, légèrement inférieure à celle enregistrée entre 2001 et 2010, est passée en dessous de celle de la croissance moyenne des pays de l'OCDE et des pays européens comparables.

Les effets à long terme de l'évolution démographique sur l'économie suisse et la prospérité (PIB/hab) ont fait l'objet de différentes études (**croissance et démographie**) réalisées sur mandat de la Confédération. Celles-ci montrent que la pyramide des âges d'un pays et son niveau de prospérité sont fortement liés. On observe qu'une proportion plus élevée de personnes âgées va de pair avec un PIB/hab plus faible. Et pour cause : le vieillissement de la population réduit la proportion d'actifs et donc le travail fourni par habitant. Les études montrent que cette évolution affaiblira la croissance du PIB/hab d'environ 0,3 point de pourcentage par an entre 2021 et 2065. Cet effet du vieillissement sur la croissance économique et donc sur la prospérité a pu être atténué par le passé par une augmentation des taux d'activité de la population en âge de travailler. Compte tenu des taux d'activité déjà très élevés<sup>1</sup>, il n'est pas certain que cette solution puisse encore être utilisée à l'avenir. La poursuite de la croissance démographique, principalement par le biais de la migration économique, ne permettra d'atténuer que partiellement cette tendance. Le chapitre **emploi** du présent rapport traite aussi de cette question.

Les effets de l'évolution démographique sont également pris en compte dans les **scénarios de l'évolution du PIB en Suisse** (SECO). Ceux-ci illustrent, sur la base des scénarios démographiques de l'OFS, l'évolution à long terme du PIB et du PIB/hab selon différentes hypothèses concernant la productivité du travail et la population active. En supposant que la croissance de la productivité du travail reste sur sa moyenne à long terme pendant les prochaines décennies, le scénario du PIB, fondé sur le scénario de référence OFS, prévoit une croissance annuelle du PIB/hab d'environ 0,9 % à long terme.

Enfin, il convient de noter que l'évolution démographique n'est qu'un aspect parmi d'autres des conditions cadre économiques qui influencent la prospérité. D'autres facteurs déterminants sont par exemple le système de formation, le fonctionnement du marché du travail, la qualité des infrastructures, la charge administrative, l'ouverture économique du pays vers le reste du monde, la stabilité des finances publiques ou encore le cadre financier. Dans son rapport 2024 sur la situation économique de la Suisse, le Conseil fédéral dresse un état des lieux des conditions cadre économiques et montre que la Suisse se porte bien, y compris en comparaison internationale.

<sup>1</sup> Le taux d'activité des 15–64 ans en Suisse s'élevait à 84,1 % en 2023.

### **3. Chances et défis de l'évolution démographique dans dix domaines**

Le présent chapitre offre un aperçu des chances et des défis liés à l'évolution démographique que le Conseil fédéral a identifiés dans les dix domaines politiques les plus concernés. Il présente en outre les mesures et les instruments de planification que la Confédération peut utiliser dans ce contexte.

#### **3.1. Approvisionnement de base**

L'économie est censée approvisionner le pays et la population en biens et services de base<sup>2</sup>. Ce n'est qu'en cas de pénurie grave, lorsque l'économie ne parvient pas à remplir cette fonction, que la Confédération prend des mesures. Le présent chapitre examine les effets de l'évolution démographique sur l'approvisionnement de base de la population en eau et en denrées alimentaires, ainsi que sur l'agriculture. D'autres éléments de l'approvisionnement de base, tels que l'énergie et les soins médicaux, sont abordés dans des chapitres distincts.

Le Conseil fédéral a identifié deux défis dans le domaine de l'approvisionnement de base. Les mesures et les instruments de planification dont il dispose pour les relever sont présentés ci-après.

##### **Défi « maintenir le même taux d'autoapprovisionnement »**

Le taux d'autoapprovisionnement net<sup>3</sup> peut servir de valeur approximative pour évaluer la contribution de l'agriculture suisse à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Pour les années 2021 à 2023, il s'est élevé en moyenne à 46 %. Le Conseil fédéral a l'intention de l'amener à un niveau d'au moins 50 % à l'horizon 2050. Or, si la population continue de croître plus rapidement que la production indigène, la baisse du taux se poursuivra et, donc, la contribution de l'agriculture à l'approvisionnement de la population diminuera elle aussi. La Suisse fait donc face au défi de *maintenir à un niveau essentiel la contribution de l'agriculture à un approvisionnement sûr de la population*.

Compte tenu du fait que la croissance démographique se poursuivra, le taux d'autoapprovisionnement de 50 % ne pourra être atteint que si les terres agricoles utilisées sont préservées, si le progrès technique est pris en compte, si les prairies permanentes sont utilisées pour la production de lait et de viande et si les terres cultivées sont davantage consacrées à la culture de denrées destinées à l'alimentation humaine directe plutôt qu'à la production fourragère. Il convient toutefois de noter que les éventuels changements entrepris pour augmenter le taux d'autoapprovisionnement ne seront efficaces que si les nouveaux produits répondent à la demande de la population. Pour relever le défi, il faut donc prendre en compte autant la production que la consommation.

<sup>2</sup> Exception à ce principe : l'approvisionnement en eau potable, qui relève de la compétence non de l'économie, mais des cantons et des communes.

<sup>3</sup> Le taux d'autoapprovisionnement met en rapport l'énergie assimilable contenue dans les denrées alimentaires produites en Suisse avec les calories consommées dans notre pays. Le taux net correspond au taux brut déduction faite de la production animale obtenue au moyen d'aliments importés. Le taux d'autoapprovisionnement brut tient compte de l'ensemble de la production animale indigène. Le taux d'autoapprovisionnement ne permet qu'une évaluation approximative, et non exhaustive, de la sécurité alimentaire. Une analyse complète nécessiterait, outre une simple considération des calories, la prise en compte de la qualité des denrées alimentaires. De plus, cet indicateur ne tient pas compte des dépendances existantes à l'égard des importations de semences, de combustibles fossiles et d'engrais, ni de la disponibilité des machines et de la main-d'œuvre qualifiée, qui sont essentielles à la production indigène.

La consommation alimentaire de la population suisse ne correspond actuellement pas aux recommandations de la Confédération pour une alimentation saine et durable (« pyramide alimentaire »). Dans sa **Stratégie pour le développement durable 2030**, le Conseil fédéral a donc formulé l'objectif d'augmenter la part de la population qui se nourrit conformément aux recommandations alimentaires suisses. À cette fin, il soutient les acteurs concernés dans le cadre de ses compétences, notamment par des mesures d'information et de sensibilisation. Dans ce contexte, il convient également de mentionner la **Stratégie suisse de nutrition 2025–2032** et le **Plan d'action contre le gaspillage alimentaire**.

Il convient également de mentionner la **Stratégie climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050**, qui définit des objectifs tant au niveau de la production que de la consommation pour une agriculture adaptée au climat et aux conditions locales.

Pour la production alimentaire, le Conseil fédéral a élaboré, dans son rapport **Orientation future de la politique agricole**, une **stratégie pour l'agriculture et la filière alimentaire** à l'horizon 2050. Celle-ci formule notamment l'objectif que l'agriculture contribue d'ici là davantage à la sécurité alimentaire. Pour réaliser cet objectif et d'autres aspects de l'orientation, le secteur agroalimentaire suisse devra continuer de se développer. La stratégie met donc en évidence les mesures, parfois importantes, qui doivent être prises pour atteindre les objectifs et les regroupe en quatre lignes stratégiques. Celles-ci constituent le cadre dans lequel s'inscrit le développement de la politique et de la production agricoles et doivent être mises en œuvre progressivement. La **Politique agricole à partir de 2022** et le **train de mesures visant à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides »** ont déjà été concrétisés. Ce train de mesures vise notamment à mieux protéger contre la pollution les nappes phréatiques utilisées pour l'approvisionnement en eau potable. Par ailleurs, le Conseil fédéral a récemment mené une consultation sur la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux.

#### **Transformation numérique : une chance pour maintenir le même taux d'autoapprovisionnement**

La transformation numérique permet d'accroître l'efficacité dans l'agriculture grâce à l'automatisation des processus et à une plus grande précision dans la fertilisation, l'irrigation, la protection des cultures et l'alimentation animale. Elle offre également un grand potentiel pour l'optimisation de la gestion des données, des instruments à disposition et de la mise en œuvre de la politique agricole.

La Confédération reconnaît les chances que la transformation numérique offre pour l'approvisionnement de base, notamment pour le maintien du taux d'autoapprovisionnement, et en tient compte dans sa planification à long terme. Le **Centre de compétences de la Confédération dans le domaine de la recherche agronomique et agroalimentaire (Agroscope)** apporte une contribution essentielle pour tirer profit de cette chance de la manière la plus large possible. Il convient notamment de mentionner le projet **Optimisation de la protection des végétaux grâce à l'agriculture de précision (PFLOPF)**, qui vise à réduire d'au moins 25 % l'utilisation de produits phytosanitaires grâce à des outils de prévision sur Internet, des systèmes de guidage GPS et des pulvérisateurs et bineurs guidés par capteurs.

#### **Défi « préserver les terres cultivables et les zones de protection des eaux souterraines »**

La demande croissante en logements et en locaux commerciaux liée à la croissance démographique (voir chapitre **territoire, transports et infrastructures**) peut mettre sous pression les zones agricoles et les zones de protection des eaux souterraines. De plus, ces dernières années, l'urbanisation des zones de protection des eaux souterraines a conduit plusieurs fois à l'abandon de captages d'eaux souterraines. La poursuite de la croissance démographique et la demande de nouveaux terrains à bâtir qui en découle posent le défi de *préserver les terres cultivables et les zones de protection des eaux souterraines, importantes respectivement pour la production agricole nationale et pour l'approvisionnement en eau potable*.

Ce défi doit être relevé en premier lieu à l'aide d'instruments et de mesures d'aménagement du territoire. Les explications relatives à **la loi sur l'aménagement du territoire** du chapitre **territoire, transports et infrastructures** valent donc aussi pour le défi traité ici.

En vertu des dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et en complément de celles-ci, la Confédération a créé, avec le **plan sectoriel des surfaces d'assolement**, une base contraignante pour les autorités afin de garantir les sols importants pour la production agricole. Ce plan oblige les cantons à réduire au minimum le mitage des surfaces d'assolement<sup>4</sup> et à maintenir un minimum de surfaces d'assolement tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Il convient également de mentionner la **Stratégie Sol Suisse**, qui définit différents objectifs et axes stratégiques visant à protéger le sol, en particulier les terres cultivées, sur le plan quantitatif et qualitatif.

L'approvisionnement en eau et, par conséquent, la préservation des zones importantes pour la protection des eaux souterraines relèvent en principe de la compétence des cantons. Dans son rapport **Protection des eaux souterraines en Suisse**, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a toutefois constaté que la Confédération devait mieux surveiller, entre autres, la délimitation des zones de protection des eaux souterraines par les cantons et la mise en œuvre des mesures de protection des eaux souterraines. Le Conseil fédéral élaborer actuellement une **stratégie de surveillance et d'intervention** à cet effet. Les cantons doivent en outre déterminer, à l'échelle nationale, les zones d'alimentation des captages d'eau potable pollués et menacés (c'est-à-dire la zone dans laquelle se forme environ 90 % de l'eau souterraine exploitée, qui provient de l'infiltration des eaux pluviales). L'exploitation de ces zones doit être adaptée de manière à garantir à long terme la qualité des nappes phréatiques utilisées comme eau potable.

La biodiversité joue un rôle central dans le domaine des ressources naturelles et des services écosystémiques. Sa préservation est donc essentielle pour l'approvisionnement de base. Cependant, la biodiversité en Suisse est menacée par l'utilisation intensive des sols, la demande croissante de logements et de locaux commerciaux, l'augmentation de la mobilité ainsi que le morcellement croissant du paysage et l'imperméabilisation des sols. L'état de la biodiversité en Suisse est aujourd'hui insatisfaisant : la moitié des habitats et un tiers des espèces sont menacés. Le Conseil fédéral a pris différentes mesures pour lutter contre la diminution de la biodiversité et garantir à long terme les services qu'elle rend à l'être humain. Il a ainsi adopté en 2012 la **Stratégie Biodiversité Suisse**. Celle-ci a donné lieu à un plan d'action dont la première phase s'est achevée fin 2024. La deuxième phase (2025–2030) a été adoptée en novembre 2024.

## Mesures à prendre

Avec les mesures et les instruments de planification présentés ci-dessus, la Confédération s'efforce, dans le cadre de ses compétences, de maintenir à un niveau essentiel la contribution de l'agriculture à la sécurité de l'approvisionnement de la population. Elle a en outre créé les bases légales et stratégiques nécessaires pour préserver les terres importantes pour la production agricole indigène et les zones de protection des eaux souterraines essentielles à l'approvisionnement en eau potable, ainsi que pour garantir la qualité de ces eaux souterraines.

Du point de vue du Conseil fédéral, les mesures et les instruments de planification que la Confédération a déjà définis tiennent compte des deux défis que pose l'évolution démographique dans ce domaine politique. Pour faire face aux effets de l'évolution démographique dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, il convient de renforcer les mesures et les instruments de planification susmentionnés, notamment ceux visant à protéger les surfaces d'assolement et à améliorer l'efficacité des ressources.

<sup>4</sup> Les surfaces d'assolement comprennent les terres cultivables, principalement les terres arables et les prairies artificielles en rotation, ainsi que les prairies naturelles cultivables. Elles constituent donc la partie la plus précieuse des terres agricoles en termes de production alimentaire.

## 3.2. Énergie et climat

La Confédération définit les bases de l'approvisionnement énergétique en collaboration avec les cantons, tandis que la garantie de l'approvisionnement énergétique relève de la responsabilité du secteur de l'énergie. L'approvisionnement énergétique est directement lié à la politique climatique suisse, car la production d'énergie à partir de combustibles fossiles entraîne des émissions de gaz à effet de serre nuisibles au climat.

La loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025, concrétise l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre à zéro net d'ici 2050, conformément à l'accord de Paris sur le climat. L'objectif de zéro émission nette signifie qu'à partir de 2050, la Suisse ne devra plus rejeter dans l'atmosphère plus de gaz à effet de serre que ce que les réservoirs naturels et artificiels peuvent absorber.

Dans le domaine politique de l'énergie et du climat, le Conseil fédéral reconnaît le *défi que représente la garantie de l'approvisionnement énergétique d'une population croissante tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre à zéro net d'ici à 2050*. Les paragraphes suivants montrent comment la Confédération tient compte de ce défi dans ses mesures et ses instruments de planification.

### Défi « assurer l'approvisionnement énergétique tout en réduisant à zéro net les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050 »

Si les comportements restent inchangés, l'augmentation de la population totale en Suisse entraînera une hausse de la consommation finale d'énergie<sup>5</sup> et des émissions de gaz à effet de serre. Grâce aux progrès techniques et aux mesures prises en matière d'énergie et de climat, il a été possible, ces dernières années, de réduire la consommation finale d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre malgré la croissance démographique. Toutefois, cette double réduction doit se poursuivre si la Suisse veut atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050. Le défi consiste donc à *assurer l'approvisionnement énergétique d'une population croissante tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre à zéro net d'ici 2050*.

Les **Perspectives énergétiques 2050+** illustrent, à travers différents scénarios, la consommation finale d'énergie prévue en Suisse pour 2050 et indiquent les sources d'énergie qui permettront de la couvrir. Tous les calculs et projections se basent sur les scénarios démographiques de l'OFS. Les Perspectives énergétiques 2050+ montrent que l'approvisionnement énergétique de la Suisse peut être assuré malgré une population croissante. Elles montrent en outre que l'objectif de zéro émission nette est financièrement supportable et techniquement réalisable pour la Suisse<sup>6</sup>. Concrètement, la rénovation, la maintenance et le remplacement des infrastructures énergétiques existantes d'ici 2050 nécessiteront environ 1,4 billion de francs suisses d'investissements, alors que la transition vers un système énergétique à zéro émission nette ne nécessitera que 8 % d'investissements supplémentaires au total.

<sup>5</sup> La consommation finale d'énergie est la quantité d'énergie que les fournisseurs livrent aux consommateurs d'énergie ou que les consommateurs d'énergie prélèvent ou produisent (transformation) directement dans la nature pour leur propre usage.

<sup>6</sup> Les perspectives énergétiques 2050+ proposent aussi un scénario dans lequel la population et le PIB connaissent une croissance plus forte que dans le scénario de base. Ce scénario montre notamment que l'objectif de zéro émission nette peut être atteint même en cas de croissance démographique plus forte que prévue (11 millions d'habitants en 2050 au lieu de 10,3 millions). Il montre également que la consommation finale d'énergie augmente moins fortement que la population et la création de valeur brute.

La mise à disposition et l'exploitation de ces infrastructures énergétiques relèvent de la responsabilité du secteur de l'énergie, tandis que la Confédération et les cantons veillent à créer les conditions cadre lui permettant de remplir cette tâche au mieux. On pense notamment à la **Stratégie énergétique 2050**, mise en œuvre entre autres par le biais de la **loi sur l'énergie**. La révision de cette dernière qui est entrée partiellement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025 a permis de développer de manière globale la stratégie énergétique 2050. La loi prévoit différentes mesures visant un renforcement rapide et cohérent de la production indigène d'électricité issue de sources renouvelables, une meilleure intégration dans le système électrique et une amélioration de la sécurité de l'approvisionnement à long terme.

Le Conseil fédéral examine régulièrement les progrès de la stratégie énergétique et rend compte tous les cinq ans au Parlement de la situation en matière d'énergie. S'il s'avère que les objectifs ne seront pas atteints, le Conseil fédéral peut proposer des mesures supplémentaires au Parlement.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050, la Confédération a lancé le programme d'encouragement de la recherche **Swiss Energy Research for the Energy Transition (SWEET)**. Celui-ci met l'accent sur la recherche appliquée dans les domaines de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et de la sécurité des infrastructures énergétiques critiques. Le programme qui lui succède, **Swiss Energy Research for the Energy Transition and Emissions Reduction (SWEETER)**, doit promouvoir d'ici fin 2036 la recherche sur la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050 et de la **Stratégie climatique à long terme 2050** du Conseil fédéral. Cette dernière tient également compte des conclusions des perspectives énergétiques 2050+ et montre comment la Suisse peut atteindre l'objectif de zéro émission nette.

Il convient également de mentionner la **Stratégie pour le développement durable 2030**, qui fixe notamment comme objectifs la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie et qui prévoit différents indicateurs pour en surveiller la mise en œuvre. Le **rappport intermédiaire sur la mise en œuvre de la Stratégie pour le développement durable 2030**, publié en janvier 2024, donne un aperçu des progrès déjà réalisés et constate que les services fédéraux compétents considèrent que la réalisation de ces deux objectifs est en principe réaliste. Ces objectifs à court et moyen terme de la Stratégie pour le développement durable 2030 ainsi que les mesures visant à les atteindre sont concrétisés dans la législation sur l'énergie et le climat et développés régulièrement dans un souci de coordination avec les engagements internationaux de la Suisse.

Les mesures concrètes visant à réduire la consommation finale d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre sont notamment inscrites dans la **loi sur le CO<sub>2</sub>**. Celle-ci prévoit des limites d'émissions pour les nouveaux véhicules et des incitations à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à recourir toujours plus aux sources d'énergie respectueuses du climat (**taxe sur le CO<sub>2</sub> prélevée sur les combustibles fossiles et système d'échange de quotas d'émission**). Depuis 2010, un tiers des recettes générées par la taxe sur le CO<sub>2</sub> est affecté au **programme Bâtiments**, mené conjointement par la Confédération et les cantons pour soutenir de manière ciblée la rénovation énergétique des bâtiments et les investissements dans les énergies renouvelables. Dans ce contexte, il convient également de mentionner le **programme spécial pour la promotion de rénovations énergétiques d'envergure**, qui aide les maîtres d'ouvrage d'utilité publique à rénover leurs immeubles sur le plan énergétique. La LCI comprend également deux instruments de soutien limités dans le temps : premièrement, un programme d'impulsion visant à remplacer les systèmes de chauffage au fioul, au gaz et à l'électricité et à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments ; deuxièmement, un programme encourageant les entreprises à recourir à des technologies et processus innovants générant moins d'émissions.

Dans le domaine de la mobilité, la Confédération encourage également l'utilisation et le développement de moyens de transport efficaces sur le plan énergétique. Il convient notamment de mentionner le **programme en faveur du trafic d'agglomération**, qui a contribué de manière tangible à améliorer l'offre et l'utilisation de transports publics efficaces sur le plan énergétique ainsi que de la mobilité douce. En outre, la Confédération encourage l'utilisation des transports publics économies en énergie par le biais d'indemnités versées aux entreprises de **transport régional de voyageurs** et de contributions financières à la **construction et à l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire**.

### Mesures à prendre

Dans le cadre de ses compétences, la Confédération s'efforce d'assurer l'approvisionnement énergétique d'une population croissante *tout en réduisant à zéro net les émissions de gaz à effet de serre*. Les principaux instruments de planification dans ce domaine sont la stratégie énergétique 2050, la LCI et la loi sur le CO<sub>2</sub>, qui fixent des objectifs concrets et des moyens pour les atteindre. Dans ce contexte, un engagement important de tous les acteurs, notamment du secteur de l'énergie et les consommateurs, restera nécessaire ces prochaines décennies.

Le Conseil fédéral estime que le défi identifié est pris en compte de manière appropriée dans les instruments et mesures de planification de la Confédération pour l'élaboration d'une politique à long terme dans le domaine « énergie et climat ». À son sens, il n'est pas nécessaire de définir des objectifs ou des mesures de planification supplémentaires.

## 3.3. Territoire, transports et infrastructures

Un système de transport global fiable, fonctionnel et doté de capacités suffisantes revêt une grande importance pour l'économie et la société suisses. Un tel système comprend les infrastructures ferroviaires, routières et aériennes ainsi que les voies navigables et constitue la base du transport de marchandises et de personnes (transports publics, transport individuel motorisé, trafic piétonnier et cycliste). La planification à long terme des capacités et des infrastructures de transport de la Confédération est étroitement coordonnée avec les objectifs et les principes de l'aménagement du territoire. Conformément à la Constitution fédérale, cette tâche incombe aux cantons, dans le respect des principes fixés par la Confédération.

Dans le domaine politique « territoire, infrastructures et transports », le Conseil fédéral a reconnu que l'évolution démographique pose divers défis qui peuvent être résumés comme suit : *garantir des capacités de transport suffisantes, notamment dans les agglomérations, et offrir suffisamment d'espaces de qualité dans les zones urbanisées*. Le Conseil fédéral a en outre reconnu la chance que représente la *transition vers des moyens de transport et des formes d'habitat économies en espace et énergie*. Relever ce défi et saisir cette opportunité vont de pair. Les paragraphes qui suivent montrent comment le Conseil fédéral en tient compte dans ses instruments de planification.

## Chance et défi « garantir des transports durables et suffisamment d'espaces de qualité »

La croissance démographique entraîne une plus grande demande en mobilité et donc une augmentation du volume de transports par année. Cette augmentation sera plus importante dans les agglomérations et sur les tronçons routiers et ferroviaires qui les relient. Il en va de même pour la demande de logements et de locaux commerciaux, qui connaîtra une croissance supérieure à la moyenne dans certains cantons à forte agglomération. En Suisse, le nombre de ménages passera de 3,8 millions en 2020 à 4,7 millions en 2050. Outre la croissance démographique, cette augmentation s'explique par la part croissante des personnes de plus de 65 ans dans la population totale, car les personnes âgées vivent majoritairement dans des ménages composés de seulement 1 à 2 personnes. L'évolution démographique pose donc le *défi de garantir des capacités de transport suffisantes, notamment dans les agglomérations, et offrir suffisamment d'espaces de qualité dans les zones urbanisées.*

En même temps, l'évolution démographique offre la chance de promouvoir la *transition vers des moyens de transport et des formes d'habitat économes en espace et en énergie*. En effet, il est prouvé que les habitants des zones densément peuplées utilisent plus souvent les transports publics économes en surface et en énergie ou se déplacent plus à vélo ou à pied que les habitants des zones moins densément peuplées. En outre, il apparaît que la taille moyenne des logements (nombre de pièces) et la surface habitable par personne sont plus faibles dans les cantons urbains tels que Genève ou Bâle que dans les cantons ruraux tels qu'Appenzell Rhodes-Intérieures ou Uri.

Pour relever ce défi et saisir cette chance, le Conseil fédéral dispose d'une large palette de mesures et d'instruments de planification qui se complètent les uns les autres.

Avec la **partie Programme du plan sectoriel des transports (Mobilité et territoire 2050)**, le Conseil fédéral s'est doté d'une stratégie pour la mise en place d'un système de transport global, efficace et durable d'ici 2050. Ce plan sectoriel constitue une base essentielle pour l'élaboration des **programmes de développement stratégique (PRODES)** et d'autres instruments permettant de planifier les optimisations et les extensions nécessaires à l'infrastructure routière et ferroviaire nationale afin de garantir à long terme des capacités suffisantes. Le plan sectoriel sert aussi de base au **programme en faveur du trafic d'agglomération**, par lequel la Confédération soutient financièrement les cantons et les communes dans l'amélioration ciblée du trafic dans les régions urbaines. Dans le cadre de ce programme, la Confédération verse des contributions aux infrastructures qui contribuent à un système de transport global plus efficace et plus durable ainsi qu'à un développement territorial durable. Ces dernières années, ce programme a manifestement contribué à améliorer l'offre de moyens de transport économes en énergie et en espace (transports publics, mobilité douce) et à augmenter la densité des zones dédiées au logement et au travail. Dans le cadre du projet **Transports '45**, la Confédération examine actuellement quels sont les projets d'infrastructure prioritaires pour la Suisse et lesquels devraient être réalisés à une date ultérieure. Il s'agit également de montrer comment les différents projets routiers et ferroviaires sont liés entre eux, en tenant compte des projets d'agglomération.

Les **perspectives d'évolution du transport 2050** présentent de manière exhaustive l'évolution future des prestations de transport en Suisse sur la base des différents scénarios de l'OFS. Selon le scénario BASIS, scénario de planification de la Confédération reposant sur les objectifs de Mobilité et territoire 2050, il faut s'attendre à une augmentation de 11 % du transport de personnes et de 31 % du trafic marchandises. Cette augmentation entraînera une charge supplémentaire pour les infrastructures, en particulier dans les agglomérations et sur les axes qui les relient. Les perspectives en matière de transport sont en cours d'actualisation. Les résultats devraient être disponibles d'ici fin 2026.

Le transport aérien est un secteur privatisé et libéralisé où, contrairement au rail et à la route, la Confédération ne fournit aucune infrastructure. Ses tâches se limitent à fixer des conditions cadre et à surveiller le bon déroulement des activités.

## Transformation numérique : une chance pour le système de transport suisse

Les innovations techniques, notamment numériques, peuvent renforcer l'efficacité de l'ensemble du système de transport et améliorer les performances des différents modes de transport. On pense notamment à une gestion améliorée du trafic ou à l'utilisation de véhicules automatisés. La flexibilisation du travail et de l'enseignement rendue possible par la transformation numérique (télétravail) contribue aussi à désengorger le système de transport.

La Confédération a reconnu les différentes chances que l'innovation technologique, et notamment la transformation numérique, offrait en matière de mobilité et en tient compte dans sa planification à long terme.

La mise en place d'une **infrastructure nationale de données sur la mobilité (IDM)** vise à créer une base centrale pour une meilleure utilisation des capacités de transport existantes ainsi que pour l'exploitation de nouveaux potentiels et de solutions innovantes, notamment dans le domaine de la gestion du trafic. Elle vise aussi à donner des impulsions positives à l'économie. Concrètement, une infrastructure de données sur la mobilité facilite la mise en réseau, tous modes de transport confondus, des acteurs et des données relatives aux infrastructures et aux offres. Elle contribue ainsi à une planification et à une utilisation optimales des infrastructures et des offres dans le domaine du transport de personnes et de marchandises, à leur combinaison en fonction des besoins (par ex. transports publics, trafic individuel motorisé, offres de partage, taxis) et, partant, à l'efficacité de l'ensemble du système.

En outre, le Conseil fédéral a posé les bases en vue de l'exploitation du potentiel des véhicules automatisés avec **l'ordonnance sur la conduite automatisée**. Celle-ci autorise l'utilisation de systèmes de pilotage automatique sur les autoroutes, le stationnement automatisé de véhicules sans présence du conducteur dans certains parkings ainsi que l'utilisation de véhicules sans conducteur sur certains tronçons. La conduite automatisée est une technologie clé pour l'avenir qui, une fois généralisée, pourra contribuer de manière significative à l'augmentation des capacités de transport. Il convient toutefois de noter que des capacités supplémentaires ne pourront être réalisées que si 40 % des véhicules en sont dotés, et qu'il faut même s'attendre à une réduction des capacités dans un premier temps.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la Confédération fixe les principes et a réaffirmé, dans la **loi sur l'aménagement du territoire**, le principe constitutionnel d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol. Ainsi, la zone bâtie doit être densifiée plutôt qu'étendue, en veillant à maintenir une qualité de vie appropriée. Il convient de faire face à la croissance de la population et des postes de travail en mobilisant systématiquement les réserves internes dans les agglomérations. La mise en œuvre des principes d'aménagement du territoire relève de la compétence des cantons. Dans leurs plans directeurs, ceux-ci concrétisent le développement vers l'intérieur et veillent à ce que leurs zones à bâtir correspondent aux besoins prévisibles pour les quinze prochaines années. Ils examinent et approuvent en outre les plans d'affectation des communes, qui doivent être adaptés aux plans directeurs révisés.

Le Conseil fédéral accorde la plus haute importance à un développement territorial cohérent. C'est pourquoi il a lancé dès 2001 sa politique des agglomérations, qu'il a regroupée en 2015 avec sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sous le concept global de développement cohérent du territoire. Dans son rapport intitulé « Politique des agglomérations et politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne », le Conseil fédéral présente les défis prévisibles pour un développement territorial cohérent et la contribution que la Confédération peut apporter dans ce domaine au cours de la période 2024–2031. Dans ce contexte, il convient également de mentionner les rapports du Conseil de l'organisation du territoire **Mégatrends et développement territorial en Suisse et Pour des périphéries vivantes en Suisse**. Ceux-ci montrent notamment que l'évolution démographique a des répercussions différentes sur le développement territorial selon les régions. Une approche différenciée est donc indispensable pour anticiper les développements futurs et adapter de manière ciblée les stratégies d'aménagement du territoire.

En collaboration avec les cantons, les communes et les villes, le Conseil fédéral a mis au point en 2012 le **Projet de territoire Suisse**, qui présente une vision de l'aménagement du territoire durable soutenue par les trois niveaux étatiques. Il fixe également des objectifs et des stratégies à long terme et montre, à l'aide de différentes approches, comment ceux-ci peuvent être mis en œuvre. Le projet de territoire est actuellement mis à jour par tous les niveaux étatiques et devrait être adopté début 2026. La mise en œuvre concrète du projet d'aménagement du territoire relève de la compétence des cantons et des communes.

Le Conseil fédéral a en outre adopté la **stratégie Culture du bâti**. La culture du bâti désigne l'ensemble de ce qui relève de l'espace de vie aménagé : les bâtiments, les espaces intermédiaires, les processus de planification et de construction, le patrimoine bâti et la cohabitation. La stratégie formule la vision d'une « culture du bâti de qualité », qui doit déboucher sur des villes, des agglomérations et des villages durables, beaux et aménagés avec soin. Elle comprend en outre un plan d'action de dix mesures visant à mettre en œuvre les objectifs stratégiques. La collaboration et les synergies entre les différentes politiques sectorielles doivent être renforcées pour améliorer la qualité globale de la culture du bâti dans les domaines où la Confédération est active. Il doit en résulter une amélioration de l'espace de vie, non seulement dans les zones urbaines et périurbaines, mais aussi dans les zones rurales et les régions de montagne. La **déclaration de Davos**, le **système Davos de qualité pour la culture du bâti** et le **mémorandum de Davos** constituent des bases importantes dans ce contexte.

### Mesures à prendre

À l'aide des instruments de planification susmentionnés, la Confédération s'efforce, dans le cadre de ses compétences, de garantir des capacités de transport suffisantes, notamment dans et entre les agglomérations, ainsi que suffisamment d'espaces de qualité dans les zones urbanisées existantes. À cet effet, elle mise de manière ciblée sur la promotion de moyens de transport économiques en énergie et en espace et élaboré, avec les cantons et les communes, les bases nécessaires à un développement urbain durable et efficace.

Du point de vue du Conseil fédéral, les chances et les défis que représente l'évolution démographique pour ce domaine politique sont déjà pris en compte de manière adéquate dans les instruments de planification de la Confédération. Il n'est pas nécessaire de définir des mesures et des objectifs de planification supplémentaires.

## 3.4. Logement

Le logement est un besoin fondamental de l'être humain et fait donc l'objet de diverses dispositions constitutionnelles. L'article sur les buts sociaux prévoit que la Confédération et les cantons, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, s'engagent à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables. La Constitution prévoit en outre que la Confédération peut encourager la construction de logements, l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers, de même que les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Il convient de noter que l'offre de logements est organisée selon les principes de l'économie de marché et qu'elle relève en premier lieu de la responsabilité du secteur de la construction et de l'immobilier.

Dans le domaine politique du logement, le Conseil fédéral a reconnu que l'évolution démographique pose le défi de *fournir à une population croissante, vieillissante et de plus en plus individuelle des logements appropriés à des conditions abordables*. Il a également reconnu que les tendances « vieillissement démographique » et « différenciation régionale » ne représentaient pas seulement des défis, mais aussi des chances. Ainsi, les logements occupés par des personnes âgées et en partie sous-utilisés recèlent un certain potentiel ou une chance de *gagner des logements pour la population croissante en réduisant la surface habitable occupée par chaque personne âgée*. En outre, les *taux de logements vacants élevés de certains cantons et régions bien desservis peuvent être considérés comme une chance pour le marché du logement à l'échelle du pays*.

Les paragraphes suivants exposent la manière dont la Confédération s'emploie à relever les défis liés à l'évolution démographique dans le domaine du logement et à profiter des chances qui s'offrent à elle.

### Défi « garantir des logements appropriés, à des prix abordables et en quantité suffisante »

Selon les « Scénarios de l'évolution des ménages privés en Suisse et dans les cantons de 2020 à 2050 » établis par la Confédération, le nombre de ménages augmentera de 23 % entre 2020 et 2050, pour atteindre 4,7 millions. La croissance démographique constante, le vieillissement démographique et son hétérogénéisation et son individualisation expliquent en grande partie cette évolution. L'offre, c'est-à-dire le parc immobilier à usage résidentiel et la construction de logements, devra suivre cette demande. Sur le marché suisse du logement, l'offre et la demande évoluent toutefois, depuis 2020, dans des directions opposées, ce qui entraîne une baisse continue du taux de logements vacants et une hausse des prix des logements en location et en propriété. Un renversement de tendance n'est pas encore prévisible à l'heure actuelle. L'évolution démographique pose donc le défi de *fournir à une population croissante, vieillissante et de plus en plus individuelle des logements appropriés à des conditions abordables*.

Conformément à son mandat constitutionnel et à la **loi sur le logement**, le Conseil fédéral suit de très près l'évolution du marché du logement. Il publie régulièrement divers rapports et projections qui fournissent des informations sur l'évolution de l'offre et de la demande sur ce marché :

- **Le monitorage du marché du logement** présente la situation sur le marché du logement à un niveau très détaillé.
- **Les scénarios de l'évolution des ménages privés en Suisse et dans les cantons** illustrent l'évolution possible des ménages au cours des 30 prochaines années.
- **La statistique des bâtiments et des logements** fournit des informations sur le parc immobilier.
- **La statistique de la construction et des logements** fournit des informations sur la construction.
- **La statistique des logements vacants** fournit des informations sur les logements vacants proposés sur le marché.
- **L'indicateur « charge locative »**, actualisé chaque année, montre la part du revenu brut que les ménages locataires consacrent au loyer de leur logement.

En outre, la Confédération commande des études sur des questions concrètes relatives au marché du logement dans le cadre d'un **programme de recherche spécifique** et de la **recherche de l'administration fédérale**. On peut citer notamment une étude sur l'importance économique du secteur immobilier en Suisse, une enquête auprès des villes et des communes sur les défis de la politique du logement dans les villes ainsi que des analyses approfondies sur les causes de la hausse des coûts du logement et sur l'évolution de la construction sur les terrains bâties et non bâties.

L'encouragement du logement de la part de la Confédération se concentre sur le soutien à la construction de logements d'utilité publique. Il comprend essentiellement deux instruments :

- Pour la construction, la rénovation ou l'acquisition de logements locatifs à loyer modéré, la Confédération accorde aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique des prêts à taux préférentiels et remboursables (sur 25 ans). Fin 2024, le **fonds de roulement** s'élevait à quelque 625 millions de francs. Le Conseil fédéral prévoit de l'augmenter de 150 millions de francs au total sur cinq ans à partir de 2030.
- Pour le financement à long terme de biens immobiliers, la Confédération garantit les emprunts de la **Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL)**. Cela permet à la centrale de contracter des emprunts à des conditions avantageuses sur le marché des capitaux et d'accorder des prêts avantageux aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Fin 2024, le montant total garanti s'élevait à près de 4,1 milliards de francs. Afin de maintenir cet instrument, un nouveau crédit d'engagement pour des engagements conditionnels est prévu à partir de 2027.

Afin de faire face à la tension croissante sur le marché du logement ces dernières années, la Confédération a invité les représentants des cantons, des villes et des communes ainsi que ceux du secteur de l'immobilier et de la construction à une **table ronde** en mai 2023 et en février 2024. Tous les acteurs ont convenu qu'il était nécessaire d'agir pour relever le défi qui se profile. Le **plan d'action sur la pénurie de logements**, élaboré par la Confédération dans ce contexte, en tient compte et vise à augmenter l'offre de logements de qualité, à loyer modéré et adaptés aux besoins. Cela se fera dans le cadre des objectifs politiques existants. L'OFL commencera par mener chaque année jusqu'en 2027, auprès des services compétents, une enquête sur la mise en œuvre des mesures.

### Chance « exploiter le potentiel des logements sous-utilisés »

Les personnes âgées vivent plus souvent dans des logements plus grands, comprenant quatre pièces ou plus, que les personnes en âge de travailler. Une étude réalisée pour le compte de la Confédération a montré qu'un quart des personnes de plus de 65 ans dont les enfants ont quitté le foyer vivent dans un logement qu'ils estiment trop grand pour eux. Cela s'explique en partie par l'absence d'incitations financières, car les nouveaux loyers sur le marché pour les petits appartements sont parfois plus élevés que le loyer du grand appartement qu'ils occupent depuis longtemps.

Les logements sous-utilisés offrent un certain potentiel pour offrir plus de surface habitable à la population croissante. Il est toutefois difficile de déterminer quelles incitations seraient les plus efficaces pour amener les gens à réduire la taille de leur logement, même si le coût du logement semble être une variable importante. Une solution serait de réduire l'écart entre les loyers sur le marché et les loyers existants. Une révision fondamentale des règles régissant la fixation des loyers serait toutefois nécessaire. Dans ce contexte, une offre suffisante de logements adaptés aux personnes âgées contribuerait à ce que celles-ci emménagent dans des logements plus petits. La Confédération élabore actuellement un rapport présentant des bonnes pratiques et des recommandations.

## Chance « exploiter les capacités régionales »

Sur le marché suisse du logement, l'offre et la demande évoluent dans des directions opposées depuis 2020, ce qui entraîne, d'une part, une baisse continue du taux de logements vacants et, d'autre part, une hausse des prix des logements en location et en propriété. Il existe toutefois de grandes disparités régionales à cet égard. Aucun renversement de tendance n'étant actuellement observable, ces disparités devraient persister. Le défi consistant à *fournir à une population croissante des logements appropriés à des prix abordables* sera donc plus prononcé dans certains cantons et certaines régions que dans d'autres. En revanche, les *taux de logements vacants élevés de certaines régions bien desservies* peuvent être considérés comme une *chance pour le marché immobilier suisse dans son ensemble*, d'autant plus que les infrastructures de transport suisses relient efficacement de nombreux lieux de travail et de résidence. Les personnes à la recherche d'un logement qui sont prêtes à se tourner vers une offre suprarégionale peuvent ainsi trouver un logement adapté à leurs besoins à des prix abordables. Pour que cette chance puisse être exploitée, il est essentiel de disposer d'un système de transport global fiable, fonctionnel, durable et doté de capacités suffisantes. La Confédération apporte une contribution décisive à cet égard en construisant et en entretenant le réseau des routes nationales, en soutenant les transports publics et en mettant en œuvre les programmes d'agglomération. Des informations complémentaires à ce sujet figurent au chapitre **territoire, transports et infrastructures**.

## Mesures à prendre

Dans le cadre de ses compétences, la Confédération utilise les mesures et les instruments de planification décrits ci-dessus pour exploiter les chances identifiées et pour relever les défis complexes liés aux quatre tendances démographiques. Le Conseil fédéral estime que ces défis sont pris en compte de manière adéquate dans ces instruments et ces mesures au niveau fédéral. Toutefois, compte tenu des contraintes financières, la Confédération ne peut résoudre seule les problèmes qui se profilent, mais seulement en étroite collaboration avec tous les acteurs concernés. Outre les cantons et les communes, il s'agit également des différents acteurs de la construction et de l'immobilier.

## **3.5. Emploi**

Le rapport de situation sur l'économie suisse que le Conseil fédéral a publié en décembre 2019 examine en détail les effets de l'évolution démographique. Il s'appuie sur différentes études scientifiques et montre notamment que l'évolution de la structure de la population, telle qu'escomptée, aura diverses répercussions sur l'offre de travail, la productivité du travail, la structure des branches et, donc, sur la croissance du PIB/hab. Le présent rapport traite donc des effets de l'évolution démographique sur l'emploi, sans toutefois aborder d'autres aspects économiques, comme le commerce extérieur.

Dans le domaine de l'emploi, c'est la tendance du vieillissement démographique qui représente surtout un défi, à savoir de *maintenir le bon fonctionnement du marché du travail malgré le vieillissement progressif de la population*. Ce défi sera plus prononcé dans les régions rurales, car le vieillissement y est plus rapide et la population active y croît moins fortement, voire y recule. En revanche, la croissance démographique soutenue, due en grande partie à la migration économique, offre la chance de *renforcer le bon fonctionnement du marché du travail*. Cette chance peut contribuer de manière significative à relever le défi formulé. Les mesures et les instruments de planification de la Confédération qui contribuent à saisir cette chance et à relever ce défi sont présentés ci-après.

## Chance et défi « maintenir et renforcer le bon fonctionnement du marché du travail »

Le vieillissement croissant de la société fait augmenter la part des personnes sans activité lucrative au sein de la population totale, ce qui a un impact négatif sur l'offre de travail<sup>7</sup> et influence la structure de l'économie suisse. La productivité du travail devrait également être affectée à la baisse. Le vieillissement démographique pose donc le défi de *maintenir le bon fonctionnement du marché du travail*. En revanche, la croissance démographique, en grande partie due à la migration économique, offre la chance de *renforcer le bon fonctionnement du marché du travail*. En effet, la migration économique a un effet positif sur le nombre de personnes actives en Suisse et donc sur l'offre de travail. Indirectement, l'immigration devrait également avoir une influence positive sur la productivité du travail, et l'immigration de main-d'œuvre hautement qualifiée a des effets positifs sur la structure de l'économie suisse. Il convient toutefois de noter qu'il existe des différences régionales, car la croissance et le vieillissement de la population n'évolueront pas de la même manière dans les régions rurales et dans les régions urbaines et périurbaines.

Pour élaborer sa politique à long terme en matière d'emploi, le Conseil fédéral s'appuie sur les projections concernant **l'évolution future de la population active** (OFS) ainsi que sur les **scénarios de l'évolution du PIB suisse** (SECO). En outre, le Conseil fédéral établit tous les cinq ans un **rapport de situation sur l'économie suisse**, qui dresse un état des lieux de la politique économique sur la base de données actuelles et présente des perspectives d'évolution à long terme de l'économie. Il convient de mentionner en particulier le rapport de 2019, qui examine de manière approfondie les effets de l'évolution démographique sur le marché suisse du travail.

En complément de ces instruments de planification, le Conseil fédéral a élaboré divers rapports et pris des mesures pour relever les défis et saisir les chances dans le domaine de l'emploi. Les paragraphes suivants leur sont consacrés.

La Confédération publie chaque année le **rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE**. Celui-ci présente en détail les effets de la libre circulation sur les flux migratoires, le marché suisse du travail et les prestations sociales. Le rapport 2024 montre que l'intégration des ressortissants de l'UE/AELE sur le marché du travail fonctionne très bien, leur taux d'activité étant supérieur à la moyenne (86,6 %), et qu'il est important que le marché du travail soit ouvert et inclusif face au vieillissement démographique. En outre, le Conseil fédéral est en train d'analyser les effets de l'immigration (en provenance des États membres de l'UE/AELE et d'États tiers) sur le marché du travail en vue du prochain **rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse** (en exécution du po. 23.4171 Gössi). Les rapports précédents ont montré que l'immigration, et notamment la libre circulation des personnes, jouait un rôle important pour couvrir la forte demande de main-d'œuvre, y compris qualifiée. À l'avenir également, les entreprises suisses continueront de dépendre de la main-d'œuvre immigrée, y compris pour les postes qualifiés. Comme la plupart des travailleurs immigrés<sup>8</sup> proviennent de l'espace UE/AELE, il convient d'anticiper dans quelle mesure la Suisse pourra continuer de s'appuyer sur cette ressource. En raison du départ à la retraite des baby-boomers, la population en âge de travailler en Europe va diminuer dès les prochaines années, tandis que le vieillissement de la population va se poursuivre. En raison du vieillissement, il faut s'attendre à une concurrence accrue entre la Suisse et les autres pays européens pour fidéliser ou recruter de la main-d'œuvre qualifiée au cours des prochaines décennies. C'est notamment pour cette raison que le Conseil fédéral souhaite stabiliser et développer les relations bilatérales avec l'UE, y compris les accords sur la libre circulation des personnes. En juin 2025, il a approuvé les accords du paquet Suisse-UE et ouvert la procédure de consultation.

<sup>7</sup> L'offre de travail correspond à la quantité de travail proposée par la main-d'œuvre. Elle se compose des personnes actives occupées et des personnes sans emploi.

<sup>8</sup> En 2024, 95 % de toute la main d'œuvre immigrée, y compris qualifiée, provenait de l'UE/AELE.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral recommande aussi de rejeter l'initiative « Pas de Suisse à 10 millions ! (initiative pour la durabilité) ». Cette initiative demande que la population résidante permanente de la Suisse soit limitée à 10 millions de personnes jusqu'en 2050. Selon le texte de l'initiative, si cette valeur devait être dépassée pendant deux ans, l'accord sur la libre circulation des personnes devrait être dénoncé. Le Conseil fédéral estime que la dénonciation de cet accord et la suppression des autres accords bilatéraux avec l'UE qui en résulterait auraient des conséquences financières, économiques et sociales considérables.

Selon une étude demandée par la Confédération, le meilleur moyen d'atténuer les effets négatifs du vieillissement serait de relever l'âge de la retraite. Avec la **réforme visant à stabiliser l'AVS (AVS 21)**, acceptée par le peuple et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024, l'âge de la retraite des femmes a été aligné sur celui des hommes, à 65 ans, et la possibilité de prendre une retraite flexible entre 63 et 70 ans a été facilitée. La mise en œuvre de cette réforme est en cours.

Le Conseil fédéral estime qu'il serait aussi possible que les femmes âgées de 15 à 64 ans participent davantage au marché du travail. Leur participation a continué d'augmenter ces dernières années et s'élevait à 61,7 % (en équivalents plein temps) en 2024. Il subsiste toutefois un écart par rapport au taux d'activité des hommes âgés de 15 à 64 ans (83,3 % en équivalents plein temps), qui s'explique principalement par le fait que les femmes peuvent exercer temporairement une activité lucrative réduite ou n'en exercent pas du tout en raison des tâches domestiques et familiales. Le **rapport du Conseil fédéral sur la réintégration et le maintien des femmes avec enfants dans la vie active** montre que des conditions cadre permettant de mieux concilier famille et travail permettraient de mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre, y compris qualifiée, que représentent les femmes. Les mesures en faveur de l'accueil extrafamilial des enfants sont essentielles à cet égard et doivent, selon le Conseil fédéral, continuer d'être encouragées par l'État. Cette compétence relève toutefois en premier lieu des cantons et des communes. L'instauration de l'**imposition individuelle indépendante de l'état civil** est une autre mesure visant à promouvoir le potentiel de participation des femmes à la vie active. Cette réforme vise à supprimer les facteurs qui découragent les « seconds salaires » (en général les femmes) de travailler. Le Conseil fédéral élabore en outre une stratégie pour renforcer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et mieux exploiter le potentiel des femmes sur le marché du travail.

Dans sa **vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse**, le Conseil fédéral présente différentes mesures visant à augmenter la participation à l'activité lucrative en Suisse et, donc, à renforcer le marché du travail. L'accent est mis sur les mesures relevant des services publics de l'emploi (obligation d'annoncer les places vacantes), les mesures visant à réinsérer les chômeurs qui ont de la peine à trouver du travail, en particulier les chômeurs âgés, et les mesures visant à intégrer professionnellement les ressortissants de pays tiers déjà présents en Suisse (voir chapitre **migration et intégration**). L'analyse approfondie de ces mesures montre dans l'ensemble une évolution positive pour le marché suisse du travail. Le 29 janvier 2025, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre et de compléter ces mesures pour mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre déjà présente dans le pays.

En outre, la Confédération, en collaboration avec les cantons, soutient les régions rurales, les régions de montagne et les régions frontalières par le biais de la **nouvelle politique régionale**, notamment par un soutien financier pour les projets visant à renforcer la création de valeur et la compétitivité régionales, ce qui contribue à créer et maintenir des emplois dans ces régions.

### **Transformation numérique : chance pour le marché suisse du travail**

La transformation numérique a fortement influencé l'évolution du monde du travail ces dernières années et offre plusieurs chances pour le marché du travail. Concrètement, les technologies numériques permettent d'automatiser des tâches existantes et peuvent ainsi, à moyen et long terme, remplacer les activités qui étaient jusqu'à présent effectuées par des êtres humains. Parallèlement, les nouvelles technologies font apparaître de nouvelles activités professionnelles et les activités qui ne peuvent être automatisées gagnent en importance dans le monde du travail. En outre, l'IA recèle un potentiel important pour le marché du travail suisse. On peut supposer que l'utilisation de l'IA entraînera une augmentation de la productivité des personnes actives et, à l'heure actuelle, rien n'indique qu'elle aura un impact négatif particulier sur le marché du travail. La capacité d'adaptation des personnes actives aux nouvelles applications de l'IA devrait rester un facteur de succès déterminant en raison de la place croissante que cette technologie occupe dans le monde du travail. Elle pourrait même continuer de gagner en importance.

Le Conseil fédéral observe très attentivement les effets de la transformation numérique sur le marché du travail et s'efforce, dans le cadre de ses compétences, de tirer parti des chances qu'elle représente dans ce domaine. Dans son rapport **Conséquences de la numérisation sur le marché du travail – Monitorage 2022**, il indique que le marché du travail suisse fait preuve d'une grande capacité d'adaptation et que les professions et les activités évoluent en permanence sans que cela ait d'effets négatifs sur la participation au marché du travail ou sur la qualité des conditions de travail. Le rapport **Numérisation – Champs d'action de la politique économique** offre en outre un large aperçu des mesures déjà mises en œuvre ou prévues par la Confédération dans le domaine de l'économie numérique. Il convient également de mentionner le **Réseau de compétences en intelligence artificielle (CNAI)** et le **message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2025 à 2028**. Ce dernier tient compte des chances et des défis de la numérisation, en particulier de l'IA, à travers différentes approches. En outre, le Conseil fédéral a décidé de signer la **Convention du Conseil de l'Europe sur l'IA** au printemps 2025 et a ouvert une **consultation sur sa mise en œuvre** au second semestre 2026.

### Mesures à prendre

Dans le cadre de ses compétences, le Conseil fédéral s'emploie à relever les défis et à saisir les chances qui se présentent pour maintenir et renforcer le bon fonctionnement du marché du travail. Il s'appuie pour cela sur des études scientifiques approfondies et prend des mesures ciblées pour promouvoir le potentiel de la main-d'œuvre déjà présente dans le pays.

Il estime que les défis et les chances qui découlent de l'évolution démographique dans ce domaine politique sont pris en compte de manière adéquate dans les mesures et les instruments de planification de la Confédération. Il n'est donc pas nécessaire de définir des objectifs ou des mesures supplémentaires.

## 3.6. Finances publiques

Conformément à la Constitution fédérale, la Confédération veille à l'équilibre à long terme de ses dépenses et de ses recettes et coordonne, dans la mesure du possible, sa planification financière avec les cantons. Elle édicte en outre des prescriptions sur la péréquation financière et la compensation des charges entre elle et les cantons ainsi qu'entre les cantons.

Dans le domaine des finances publiques, le Conseil fédéral a reconnu que le vieillissement démographique pose le défi de *maintenir à long terme l'équilibre entre les dépenses et les recettes*. Ce défi se posera différemment dans les cantons ruraux, où le vieillissement progresse plus rapidement, que dans les régions urbaines. Le Conseil fédéral a en outre reconnu que la croissance démographique, due principalement à l'immigration, offre une chance de *relever ce défi*. Les paragraphes suivants présentent les mesures et les instruments de planification que la Confédération met en œuvre dans ce contexte.

### Chance et défi « maintenir à long terme l'équilibre entre les dépenses et les recettes »

Les projections présentées dans les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse d'avril 2024 distinguent les dépenses liées à la démographie et celles qui ne le sont pas. Alors que ces dernières devraient évoluer parallèlement à la croissance du PIB, les premières font l'objet de projections détaillées fondées sur les scénarios démographiques de l'OFS. Les prévisions partent de l'hypothèse d'un statu quo juridique (*no policy change*). Les dépenses liées à l'assurance-vieillesse et à l'assurance-invalidité, à la santé et à la formation sont dépendantes de la démographie. Selon le scénario de base des perspectives à long terme, leur part dans le PIB augmentera de 2,6 points de pourcentage pour atteindre 19,8 % en 2060. La quote-part de l'État augmentera d'autant, pour atteindre 33,7 % du PIB. La hausse des dépenses liées à la démographie s'explique principalement par le vieillissement démographique, qui entraîne une augmentation du rapport de dépendance des personnes âgées. Elle se traduit avant tout par une augmentation des dépenses pour la prévoyance vieillesse et la santé. La poursuite du vieillissement démographique représente donc, pour la Confédération et les cantons, le défi de *maintenir à long terme l'équilibre entre les dépenses et les recettes*. Ce défi sera *plus prononcé dans les cantons ruraux*, car le vieillissement démographique y est plus rapide.

La croissance démographique, principalement due à l'immigration, aidera à relever ce défi. Les projections à long terme de l'AFF montrent qu'une immigration nette plus élevée sur le marché du travail peut atténuer la charge supplémentaire que le vieillissement fait peser sur les finances publiques, car la croissance économique s'en trouve renforcée. Une étude réalisée par l'**OCDE** suggère également que la contribution nette de l'ensemble des immigrants entre 2006 et 2018 est globalement supérieure à celle des Suisses pendant la même période. L'étude constate notamment une corrélation positive entre la part des immigrés en âge de travailler et le solde budgétaire des immigrés. Dès lors, la *migration économique peut offrir une chance pour soulager les finances publiques*. La durée de séjour et le niveau de formation des immigrés jouent toutefois un rôle déterminant à cet égard.

La Confédération utilise différents instruments de planification et mesures pour relever le défi et saisir la chance que représente l'évolution démographique pour les finances publiques. Ceux-ci sont présentés ci-après.

L'instrument de planification central pour les finances de la Confédération est le **budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances**. Il présente chaque année les besoins financiers prévus et leur couverture pour les quatre années à venir. Le budget est établi conformément aux prescriptions du **frein à l'endettement**, qui prévoit que les dépenses ordinaires ne doivent pas dépasser le plafond fixé par les recettes ordinaires, en tenant compte de la conjoncture. Le frein à l'endettement vise à garantir une évolution aussi stable que possible des dépenses et, partant, la prévisibilité de l'accomplissement des tâches.

À court terme, le budget fédéral risque de se déséquilibrer, car les dépenses de la Confédération augmentent plus rapidement que les recettes. Sur la base des projections du budget 2025 et du plan financier 2026–2028, le Conseil fédéral a procédé à un **examen global des tâches et des subventions** au sens de l'art. 5 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et a élaboré une proposition de **programme d'allègement budgétaire 2027**.

Le **budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances** couvre une période relativement courte, de sorte que l'évolution démographique à long terme ne peut y être prise en compte que de manière limitée. C'est pourquoi la Confédération élabore également, dans le cadre du **plan financier de la législature**, des perspectives à long terme des finances publiques suisses. Celles-ci tiennent compte non seulement des finances de la Confédération, mais aussi de celles des assurances sociales, des cantons et des communes. La dernière édition des **perspectives à long terme des finances publiques suisses**, qui porte sur la période allant jusqu'en 2066, examine de manière approfondie les effets du vieillissement démographique sur les finances publiques. Elle part du principe que le statu quo juridique sera maintenu pendant cette période et que le mécanisme du frein à l'endettement ne sera pas contraignant. Cela permet de mettre en évidence les mesures à prendre en matière de politique financière et économique en raison du vieillissement de la population. Les perspectives à long terme montrent que ce phénomène obligera la Confédération, les cantons et les assurances sociales à agir. Au niveau fédéral, de nouvelles réformes de l'AVS ainsi que des réformes visant à améliorer l'efficacité et la gestion du système de santé seront donc nécessaires d'ici la fin des années 2020 (voir chapitres **prévoyance vieillesse** et **système de santé**). Ces réformes relèvent également de la responsabilité des cantons.

En outre, la Confédération a établi différents rapports afin d'évaluer l'évolution à long terme des finances publiques et les effets de l'évolution démographique sur celles-ci, et de pouvoir prendre des mesures en temps utile :

Le **bilan intergénérationnel** (en exécution du po. 17.3884 Bertschy) montre, à l'aide de différentes simulations de réformes – telles que des hausses d'impôts, des augmentations des cotisations AVS, etc. –, comment les finances publiques pourraient évoluer sur la base de différentes hypothèses. Les hypothèses retenues pour le bilan sont toutefois très incertaines, ce qui limite leur pertinence.

Le rapport **Évolution démographique et relations intergénérationnelles** offre un aperçu des différentes publications de la Confédération traitant des effets de l'évolution démographique sur les finances publiques.

Le rapport **Évolution démographique et cohésion nationale** (en exécution du po. 20.4257 Würth CE) montre, à l'aide de projections des dépenses pour le canton de Genève, le moins touché par le vieillissement, et pour le canton des Grisons, le plus touché, comment l'évolution démographique influe sur les finances publiques de ces cantons. Les différences entre les évolutions démographiques des deux cantons correspondent au caractère rural des Grisons et au caractère urbain de Genève. Le rapport conclut que la **péréquation financière nationale** permettra d'affronter les changements démographiques. Elle constitue une base essentielle pour aider les cantons à faible capacité financière à relever le défi financier que représente le vieillissement démographique. Toutefois, afin de maintenir l'équilibre des finances fédérales à long terme, des réductions de la contribution fédérale à la péréquation financière nationale seront probablement nécessaires.

## Mesures à prendre

Grâce aux mesures et aux instruments de planification présentés ci-dessus, la Confédération veille à l'équilibre entre ses dépenses et ses recettes. Sous réserve de la mise en œuvre des propositions formulées par le Conseil fédéral dans le programme d'allègement budgétaire 2027, les finances de la Confédération seront à nouveau équilibrées à moyen terme. Les projections à long terme de la Confédération à l'horizon 2060 montrent toutefois que des réformes resteront nécessaires d'ici la fin des années 2020, notamment dans le domaine de la prévoyance vieillesse et de la santé. Cela concerne tant la Confédération que les cantons.

## **3.7. Prévoyance vieillesse**

Conformément à la Constitution fédérale, la Confédération prend des mesures pour assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. En Suisse, celle-ci repose sur trois piliers. Le premier pilier, l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI), est obligatoire pour tous les habitants et doit, selon la Constitution fédérale, couvrir les besoins vitaux. Il est financé principalement par les cotisations des salariés et des employeurs ainsi que par des contributions de la Confédération. Le deuxième pilier, la prévoyance professionnelle, n'est obligatoire que pour les salariés et vise à compléter l'AVS pour permettre le maintien d'un niveau de vie plus ou moins similaire. Il est financé par les salariés et les employeurs. Le troisième pilier est la prévoyance individuelle, que la Confédération encourage en collaboration avec les cantons, notamment par des mesures fiscales.

Dans le domaine de la prévoyance vieillesse, la Confédération a reconnu que le vieillissement progressif de la population représente un *défi pour l'équilibre financier des premier et deuxième piliers*. Parallèlement, la *croissance démographique, due principalement à l'immigration de personnes actives*, offre une *chance de relever ce défi*. Les mesures et les instruments de planification que la Confédération met en œuvre pour relever ce défi et saisir cette opportunité sont présentés ci-après.

### Chance et défi « garantir à long terme l'équilibre financier des premier et deuxième piliers »

L'AVS, premier pilier du système suisse de prévoyance vieillesse, est financée par répartition. Cela signifie que les cotisations de la population active et de la Confédération financent les rentes des bénéficiaires. Le rapport de dépendance des personnes âgées permet de comparer la population à la retraite et la population en âge de travailler. En 1971, on comptait 20 personnes à la retraite pour 100 personnes en âge de travailler. Ce rapport était de 32 % en 2024 et devrait être de 46 % en 2050. Cette évolution est principalement due au vieillissement démographique et pose le défi de *garantir à long terme l'équilibre financier du premier pilier*.

En revanche, la croissance démographique due à *l'immigration de personnes en âge de travailler* peut être une *chance face à ce défi*. L'immigration a un effet rajeunissant sur la structure de la population. Ainsi, en 2020, les personnes nées à l'étranger ont versé 40 % des cotisations à l'AVS, alors qu'elles percevaient moins de 30 % des prestations. Ce rapport favorable à l'AVS devrait se maintenir à l'avenir : en 2070, les immigrés verseront un peu moins de 50 % des cotisations à l'AVS et ne percevront qu'un peu plus de 40 % des prestations. Le bilan est particulièrement positif pour les ressortissants des États membres de l'UE/AELE, qui affichent un taux d'activité plus élevé que les ressortissants d'autres pays et un revenu moyen plus élevé.

Toutefois, l'équilibre financier de l'AVS ne dépend pas uniquement de l'évolution démographique de la population à l'âge de la retraite et en âge de travailler, mais aussi de l'évolution du rapport entre les dépenses de l'AVS et les cotisations salariales (ainsi que d'autres sources de recettes). Ce rapport augmente nettement moins fortement que le taux de dépendance, en raison d'une hausse continue de la masse salariale au cours des dernières décennies (augmentation de la participation au marché du travail des immigrés, des frontaliers et des femmes, et hausse des salaires due à une évolution structurelle continue).

Dans le deuxième pilier du système suisse de prévoyance vieillesse, à savoir la prévoyance professionnelle, ce n'est pas le système de répartition qui s'applique, mais le système de capitalisation. Selon ce système, les salariés versent des cotisations qui serviront à financer leur propre retraite. La rente versée chaque mois est calculée sur la base du capital épargné par le salarié et du taux de conversion du deuxième pilier (imposé par la loi). L'évolution démographique représente également un défi pour le deuxième pilier, car l'allongement de l'espérance de vie entraîne une augmentation de la durée de versement des rentes des caisses de pension. Sans adaptation du taux de conversion à l'allongement de l'espérance de vie, les prestations versées par les caisses de pension devront être prélevées sur les réserves.

La Confédération utilise différents instruments de planification et mesures pour relever le défi et saisir la chance que représente l'évolution démographique pour la prévoyance vieillesse. Ceux-ci sont présentés ci-après.

Les **perspectives à long terme des finances publiques en Suisse**, établies par la Confédération dans le cadre du plan financier de la législature, constituent un instrument de planification central dans le domaine de la prévoyance vieillesse. Elles fournissent des projections détaillées à l'horizon 2060 pour les domaines les plus touchés par l'évolution démographique, et donc aussi pour l'AVS. Elles montrent une forte augmentation des dépenses de l'AVS liées à l'évolution démographique. D'ici 2060, celles-ci augmenteront d'environ 1,5 % du PIB, une partie de cette augmentation étant due à l'introduction de la 13<sup>e</sup> rente AVS (+0,5 % du PIB). La hausse la plus forte aura lieu d'ici 2040 en raison du départ à la retraite des babyboomers. La dynamique s'essoufflera ensuite, car les générations issues des années de faible natalité arriveront à l'âge de la retraite<sup>9</sup>.

Les **perspectives financières de l'AVS**, qui présentent en détail l'évolution des dépenses et des recettes de l'AVS à l'horizon 2040, constituent un autre instrument de planification central dans le domaine politique. Elles montrent que le résultat de répartition de l'AVS, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses courantes, sera négatif dès 2026, notamment en raison de l'acceptation de l'initiative populaire pour une 13<sup>e</sup> rente AVS. Le Conseil fédéral a reconnu qu'il y avait urgence à agir et a adopté à cet effet en automne 2024 le **message concernant la mise en œuvre et le financement de l'initiative populaire pour une 13<sup>e</sup> rente AVS**. Ce projet prévoit notamment une augmentation de 0,7 point de pourcentage de la TVA en faveur de l'AVS, ce qui devrait permettre de stabiliser le résultat de répartition d'ici 2030.

Ce message s'inscrit dans le prolongement de diverses réformes récentes visant à garantir l'équilibre financier de l'AVS. Avec la **loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA)**, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la part du pour-cent démographique de la TVA qui était perçue par la Confédération a été attribuée à l'AVS, et le taux de cotisation à l'AVS ainsi que la contribution de la Confédération à l'AVS ont été augmentés. La réforme de **stabilisation de l'AVS (AVS 21)**, qui est entrée en vigueur pour l'essentiel le 1<sup>er</sup> janvier 2024, prévoit un financement supplémentaire par une augmentation de 0,4 point de pourcentage de la TVA et une réduction des dépenses grâce à l'augmentation progressive de l'âge de référence pour les femmes à 65 ans. Malgré ces réformes, l'évolution démographique reste un défi pour l'AVS, car l'espérance de vie augmente et les baby-boomers arrivent à l'âge de la retraite. C'est pourquoi le Conseil fédéral prépare actuellement la prochaine réforme de l'AVS. Il en a présenté les premiers éléments clés le 15 mai 2025.

<sup>9</sup> Les perspectives à long terme datent d'avril 2024 et ont été élaborées sur la base des scénarios démographiques OFS 2020–2050. Les données ne reposent donc pas sur les scénarios démographiques OFS actuels (2025–2055).

Les réformes de la prévoyance vieillesse sont difficiles à faire passer en votation. Ainsi, plusieurs tentatives de révision le premier ou le deuxième pilier ont échoué ces dernières années. On peut citer notamment la **réforme de la prévoyance professionnelle LPP 21**, qui a été rejetée par 67 % des votants en septembre 2024, ainsi que la **modification de la LPP**, qui a été rejetée par 72 % des votants en mars 2010. Ces deux réformes prévoient notamment une baisse du taux de conversion que les caisses de pension sont tenues d'appliquer.

Les études, les évaluations et les statistiques de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) constituent des instruments importants pour élaborer une politique fondée sur des données factuelles dans le domaine de la prévoyance vieillesse. Ces bases jouent un rôle important dans toutes les phases du processus politique : identification du problème, définition de l'agenda et de la politique, prise de décision, mise en œuvre, évaluation et adaptation.

### Mesures à prendre

Les instruments de planification présentés ci-dessus permettent à la Confédération d'identifier avec clarté les mesures à prendre et d'agir, dans le cadre de ses compétences, pour garantir à long terme l'équilibre financier des premier et deuxième piliers. Malgré les différentes réformes mises en œuvre ces dernières années, le vieillissement démographique reste un défi. D'autres réformes devront être menées d'ici la fin de la décennie.

## **3.8. Système de santé**

Conformément à la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'offre privée, à ce que chacun puisse bénéficier des soins nécessaires à sa santé. Ils assurent en outre, dans les limites de leurs compétences respectives, une prise en charge médicale de base suffisante et de qualité. La Confédération est principalement compétente dans le domaine de l'assurance-maladie obligatoire, tandis que les cantons sont responsables de la planification et des capacités ainsi que de la formation et de l'autorisation des prestataires.

Dans le domaine « système de santé », le Conseil fédéral a reconnu que le vieillissement démographique pose deux défis. Il entraîne en effet une *augmentation des dépenses de santé* et une *aggravation de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur de la santé*. La croissance démographique, due en particulier à l'immigration, offre en revanche une chance face à ce second défi.

Les mesures et les instruments de planification que la Confédération utilise pour relever ces défis et saisir cette chance sont présentés ci-après.

### Défi « freiner l'augmentation des dépenses de santé »

Les dépenses de santé en pourcentage du PIB sont passées de 7,34 % en 1990 à 11,4 % en 2019. D'après le scénario de référence des projections concernant l'évolution des dépenses de santé, cette part devrait atteindre 15 % d'ici 2050. Cette évolution s'explique en partie par le vieillissement démographique, qui entraîne une demande croissante de prestations de santé et donc *une augmentation des dépenses dans ce domaine*. Toutefois, plusieurs facteurs non démographiques entrent aussi dans l'équation : les exigences croissantes de la population, les progrès médico-techniques, la « maladie des coûts », dite loi de Baumol, et les mauvaises incitations institutionnelles (par ex. la demande induite par l'offre). Cette dynamique exerce une pression sur les finances publiques, et affecte surtout les cantons, qui assument environ deux tiers des dépenses publiques de santé.

La Confédération suit de très près l'évolution des dépenses de santé et a esquissé ce vers quoi elles se dirigeaient à long terme dans ses **projections concernant l'évolution des dépenses de santé jusqu'en 2050**. Sur la base des scénarios démographiques OFS et d'hypothèses relatives à l'évolution économique, elle a élaboré un scénario de référence qui prolonge les tendances observées jusqu'à présent dans le domaine de la santé. Afin de tenir compte des incertitudes liées à ces prévisions, d'autres scénarios ont été élaborés sur la base d'autres hypothèses pour anticiper le lien entre le vieillissement démographique, l'état de santé de la population et les facteurs non démographiques qui influent sur les coûts. Les différentes projections montrent que la Confédération et les cantons doivent s'attendre à ce que la santé représente une part toujours plus importante des dépenses publiques.

Le Conseil fédéral s'efforce de contrer la hausse persistante des dépenses de santé. Dans sa stratégie **Santé 2030**, il a formulé l'objectif suivant : la Confédération, les cantons, les assureurs et les fournisseurs de prestations médicales doivent freiner la croissance des coûts. À cet effet, il convient notamment d'adapter les conditions cadre de l'assurance-maladie obligatoire pour que l'augmentation des coûts reste supportable.

La maîtrise des coûts de la santé constitue une priorité de la législature 2023–2027. L'objectif de cette tâche, qui prendra des années, est de limiter l'évolution des coûts de l'assurance-maladie à un niveau médicalement justifiable. La Confédération mène ici plusieurs travaux en parallèle (exécution des mesures existantes, mise en œuvre des mesures décidées et identification de nouvelles mesures). Il s'agit notamment des **dispositions d'exécution du deuxième volet de mesures visant à maîtriser les coûts** (deux axes : mesures relatives aux médicaments et autres mesures). Il est prévu d'ouvrir les consultations sur les ordonnances correspondantes fin 2025 ou début 2026. D'autre part, la **modification de la LAMal « introduction d'objectifs en matière de coûts et de qualité »** devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2026.

La modification prévoit que les objectifs en matière de coûts seront fixés au niveau national par le Conseil fédéral, après consultation des cantons, des prestataires, des assureurs et des assurés. Les cantons pourront aussi fixer leurs propres objectifs en matière de coûts, en tenant compte des directives du Conseil fédéral et en consultant au préalable les prestataires, les assureurs et les assurés. Les objectifs en matière de coûts visent notamment à renforcer la transparence sur l'évolution des coûts médicalement justifiables. Le principe selon lequel les tarifs des prestations médicales sont négociés entre les fournisseurs de prestations et les assureurs et fixés par contrat est maintenu. La mise en œuvre sera accompagnée par la Confédération et le Conseil fédéral fixera probablement fin 2026 les premiers objectifs en matière de coûts pour les années 2028 à 2031.

Le Conseil fédéral s'efforce en outre de mieux comprendre la dynamique complexe de l'évolution des coûts de la santé pour définir des mesures appropriées. À cette fin, il tient une **statistique des coûts et du financement du système de santé** et a commandé différentes études. Il convient notamment de mentionner les études disponibles en allemand uniquement **Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in der Schweizer Bevölkerung** et **Integration der Pflege in eine einheitliche Finanzierung**.

### Chance et défi « atténuer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur de la santé »

Le vieillissement démographique entraîne une demande croissante de prestations médicales, notamment de soins de longue durée. Cela s'explique par le fait que les personnes âgées souffrent plus souvent de plusieurs maladies et que les maladies graves, telles que la démence, sont plus fréquentes à un âge avancé. Pour répondre à cette hausse de la demande de soins et d'accompagnement en fin de vie, il est nécessaire de prendre des mesures de prévention, d'améliorer l'efficacité et d'augmenter les effectifs médicaux.

En outre, il apparaît que le vieillissement démographique entraînera des changements majeurs dans les années à venir, en particulier au sein du corps médical. Ainsi, environ la moitié des médecins exerçant en cabinet et un tiers de ceux travaillant dans les hôpitaux ont actuellement plus de 55 ans et atteindront donc l'âge de la retraite au cours des dix prochaines années. Ces départs ne pourront être compensés sans le recours à des médecins formés à l'étranger.

La demande croissante de prestations de santé et les départs à la retraite imminents *aggravent la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur de la santé*, qui dépend déjà aujourd'hui de personnes formées à l'étranger. Pour contrer cette évolution, la croissance démographique, qui est principalement due à la migration économique, peut en principe être considérée comme une chance (voir chapitre **emploi**). Il convient toutefois de noter que, pour des raisons de sécurité de l'approvisionnement et d'équité envers les autres pays qui supportent les coûts de formation, la Suisse ne devrait pas miser pleinement sur cette chance, mais former elle-même davantage de professionnels de la santé. Le Code de pratique mondial de l'OMS pour le recrutement international des personnels de santé encourage d'ailleurs les pays à former eux-mêmes le personnel spécialisé dont ils ont besoin. Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'agir dans ce domaine et, conscient de la compétence fondamentale des cantons en matière de santé, a pris des mesures et développé différents instruments de planification :

Dans sa **stratégie pour lutter contre la pénurie de médecins et encourager la médecine de premier recours**, le Conseil fédéral a formulé, en 2011 déjà, des recommandations à l'intention des différents acteurs et décideurs du domaine de la santé. Il convient de souligner la recommandation adressée aux cantons universitaires d'augmenter le nombre de diplômes fédéraux de médecin à 1200–1300 par an afin de stabiliser le potentiel de main-d'œuvre disponible avec des médecins formés en Suisse. C'est dans ce but que le programme spécial « Augmentation du nombre de diplômes délivrés en médecine humaine » a été élaboré. La Confédération soutient ainsi, dans le cadre de la promotion de la formation, de la recherche et de l'innovation, le développement coordonné des capacités de formation universitaire en médecine, ce avec un crédit supplémentaire de 100 millions de francs. En 2024, le nombre de diplômes délivrés s'élevait à 1381. L'objectif visant à faire passer le nombre annuel de diplômes en médecine humaine délivrés dans les universités suisses d'environ 850 en 2016 à plus de 1350 d'ici 2025 a donc déjà été dépassé.

La nécessité d'augmenter les capacités de formation est toutefois soulignée dans la **Gesamtsicht Aus- und Weiterbildung Medizin im System der Gesundheitsversorgung** (en allemand uniquement) et dans le rapport en deux parties **Projections des besoins et des effectifs de médecins spécialistes en Suisse** (partie 1 publiée en 2022 et partie 2 en 2023).

En exécution des  **motions 23.3293 Roduit et 23.3854 Hurni**, d'autres travaux ont été lancés pour augmenter encore plus le nombre de médecins formés en Suisse.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative sur les soins élaborée en 2024, la Confédération a en outre lancé une **offensive de formation** pour le personnel soignant. Celle-ci oblige les cantons à promouvoir la formation pratique dans les établissements de santé, à soutenir les étudiants par des aides à la formation afin de leur garantir le minimum vital et à augmenter le nombre de diplômes délivrés par les écoles supérieures et les hautes écoles spécialisées. La Confédération soutient financièrement les cantons jusqu'à concurrence de 50 % de leurs dépenses. Au total, cette offensive en faveur de la formation devrait permettre de consacrer près d'un milliard de francs à la formation sur une période de huit ans. Une nouvelle loi fédérale vise en outre à améliorer les conditions de travail dans le domaine des soins infirmiers et, partant, à prolonger la durée d'exercice de la profession. Le Conseil fédéral a transmis au Parlement en mai 2025 le message relatif à la loi fédérale sur les conditions de travail dans le domaine des soins infirmiers et à la modification de la loi fédérale sur les professions de la santé.

En outre, le Département fédéral de l'intérieur a commencé en 2025 à élaborer un **agenda Soins de base**. Celui-ci poursuit deux objectifs : élaborer et diffuser de nouvelles idées pour un système de soins viable à l'avenir, en s'inspirant des modèles existants et en tenant compte des possibilités offertes par le numérique, et compléter les mesures de mise en œuvre de l'initiative sur les soins pour réduire la pénurie de médecins.

Compte tenu du vieillissement progressif de la population et de la pénurie croissante de personnel qualifié, les proches aidants resteront un pilier indispensable du système de santé suisse. Selon des estimations de 2020, environ 600 000 proches aidants fournissent en Suisse un engagement bénévole d'une valeur d'environ 3,7 milliards de francs par an. Avec le **plan d'action en faveur des proches aidants**, le **Programme de promotion « Offres visant à décharger les proches aidants 2017–2020 »** et la **loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches**, la Confédération a posé des bases importantes pour améliorer les conditions cadre pour les proches aidants.

#### **Transformation numérique : une chance pour le système de santé**

La numérisation, qui s'inscrit dans le cadre de la transformation technologique, influencera durablement le système de santé au cours des prochaines années et offrira des chances d'améliorer l'efficacité et la qualité des soins médicaux. Les applications permettant la saisie et l'évaluation automatisées des données relatives à la santé ainsi que les technologies susceptibles de remplacer en partie les activités humaines sont particulièrement prometteuses. La numérisation dans le domaine de la santé est néanmoins un projet infrastructurel et culturel qui présentera des défis en matière de protection des données.

Le Conseil fédéral a reconnu les chances que la numérisation offrait pour le système de santé et en a tenu compte, dans le cadre de ses compétences, dans les instruments de planification sectoriels et les mesures prises.

En 2023, la **stratégie Suisse numérique** a fait de la numérisation dans le domaine de la santé un thème prioritaire et la **stratégie Santé 2030** a défini la promotion de la numérisation et de l'utilisation des données comme une orientation stratégique. Sur la base de ces stratégies, la Confédération a lancé le **programme DigiSanté pour promouvoir la transformation numérique du système de santé**. Celui-ci vise à rattraper le retard de la Suisse dans ce domaine. Il met en œuvre différents projets relevant de la compétence de la Confédération tout en assurant la coordination et la mise en réseau de tous les acteurs du domaine de la santé. Lors de la mise en œuvre des différents projets, la Confédération n'intervient que lorsqu'il existe une base pour la transformation numérique dans le domaine de la santé et que celle-ci ne peut être assurée par des prestataires privés.

Il convient également de mentionner une **étude Künstliche Intelligenz im Gesundheitswesen** (en allemand uniquement), commandée par la Confédération dans le cadre du programme DigiSanté. Outre un état des lieux des possibilités offertes par l'IA, cette étude donne un aperçu des applications actuelles et futures de l'IA dans le domaine de la santé en Suisse. Elle fait également le point sur le cadre juridique actuel.

## Mesures à prendre

Avec les mesures et les instruments de planification présentés ci-dessus, la Confédération s'efforce, dans le cadre de ses compétences, de freiner l'augmentation des dépenses de santé et d'atténuer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée qui se profile dans le secteur de la santé. Mais des mesures supplémentaires devront être prises. En raison du partage des compétences, il faut en outre veiller à coordonner tous les efforts de la Confédération avec les cantons, qui doivent les soutenir et les compléter. Dans ce contexte, les défis identifiés sont pris en compte de manière appropriée dans les mesures et les instruments de planification de la Confédération. Il n'est pas nécessaire de définir des objectifs de planification supplémentaires.

## **3.9. Formation, recherche et innovation**

La Confédération dispose de compétences diverses et parfois étendues dans les domaines de la formation professionnelle, des hautes écoles et de la promotion de la recherche et de l'innovation. Conformément à la Constitution fédérale, le système scolaire est du ressort des cantons, et non de la Confédération.

Dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation, le Conseil fédéral est conscient que l'évolution démographique présente divers défis et chances. Ainsi, la croissance démographique constante pose le défi de *mettre à disposition suffisamment d'enseignants, d'infrastructures et de places de formation pour le nombre croissant d'élèves, d'apprentis et d'étudiants à certains niveaux de formation*. De plus, face à l'hétérogénéité croissante de la population, le système scolaire aura le défi de *maintenir le niveau de performance individuel des élèves*. En outre, l'augmentation du rapport de dépendance des personnes âgées pose le défi de *veiller à ce que la Suisse reste un pôle de recherche et d'innovation de haute qualité*. En effet, une proportion croissante de personnes âgées peut avoir un impact négatif sur la capacité d'innovation et freiner le progrès technologique. Par ailleurs, on peut s'attendre à une évolution sociale qui verra le niveau de formation de la population augmenter considérablement au cours des prochaines années. Dès 2040, plus de la moitié de la population en âge de travailler devrait être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Cette évolution n'est pas directement liée à l'une des quatre grandes tendances démographiques, mais elle offre des chances pour *répondre aux besoins en main-d'œuvre qualifiée de l'économie, de la recherche et de l'innovation*.

Les mesures et les instruments de planification mis en place par la Confédération pour relever ces défis et saisir ces chances sont présentés ci-après.

### Défi « mettre à disposition suffisamment d'infrastructures et de places de formation »

Selon les scénarios actuels pour le système de formation, le nombre d'élèves en âge de fréquenter l'école primaire restera stable entre 2024 et 2033, tandis que le nombre d'élèves en âge de fréquenter l'école secondaire ainsi que celui des apprentis et des étudiants augmentera dans un premier temps de manière continue. Pour les établissements d'enseignement, l'évolution démographique pose donc le défi de *mettre à disposition suffisamment d'enseignants, d'infrastructures et de places de formation pour le nombre croissant d'élèves, d'apprentis et d'étudiants aux niveaux affectés par la croissance*. Ce défi sera plus important pour certains cantons et certaines régions que pour d'autres, car la dynamique démographique et l'évolution du nombre d'élèves et d'étudiants ne seront pas les mêmes partout.

**Les Scénarios 2024–2033 pour le système de formation et le rapport Évolution démographique et conséquences pour l'ensemble du domaine de la formation** constituent une base de données importante pour planifier les capacités dont les établissements de formation auront besoin à l'avenir. Ils présentent de manière quantitative les évolutions possibles du système de formation suisse.

Conformément à la Constitution fédérale, **l'enseignement scolaire** relève de la compétence des cantons, y compris le secondaire II (gymnases et écoles de culture générale). Il incombe donc aux cantons de planifier les capacités infrastructurelles nécessaires ainsi que les besoins en enseignants pour les écoles enfantines, primaires et secondaires, ainsi que pour les gymnases et les écoles de culture générale.

Conformément à la loi fédérale sur la formation professionnelle, **la formation professionnelle** est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Ensemble, les partenaires s'engagent à garantir une offre suffisante et de haute qualité de places d'apprentissage et de filières de formation. La Confédération définit le cadre juridique et assume environ un quart des dépenses publiques consacrées à la formation professionnelle. Les cantons sont responsables de l'exécution et donc, entre autres, des écoles professionnelles. Une augmentation du nombre d'élèves dans les écoles professionnelles entraîne automatiquement une augmentation des contributions forfaitaires de la Confédération.

La Confédération est responsable du **domaine des EPF**, qui comprend les écoles polytechniques fédérales de Zurich (ETH Zurich) et de Lausanne (EPFL) ainsi que quatre établissements de recherche<sup>10</sup>. La Confédération pilote ces institutions en s'appuyant sur des objectifs stratégiques explicites en matière d'infrastructures et de personnel. La mise en œuvre et la réalisation de ces objectifs incombe aux institutions du domaine des EPF, qui sont des établissements autonomes de droit public, sous la direction stratégique du Conseil des EPF.

Pour l'ensemble du **domaine des hautes écoles**, qui comprend, outre les deux EPF, les universités cantonales, les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles pédagogiques et d'autres institutions, la Confédération fixe, en collaboration avec les cantons, une coordination politique à l'échelle nationale et une répartition des tâches dans les domaines particulièrement coûteux. La promotion de la relève scientifique et la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée sont l'une des priorités de cette politique commune. Afin d'atteindre cet objectif, ainsi que les autres, la Confédération dirige les deux EPF et soutient les universités et les hautes écoles spécialisées cantonales au moyen de contributions.

### Défi « maintenir le niveau de performance des élèves »

L'afflux continu d'immigrés renforce l'hétérogénéité des élèves dans les écoles suisses. Une population scolaire très hétérogène sur le plan linguistique et culturel pose souvent des défis didactiques et pédagogiques importants aux établissements d'enseignement. L'évolution démographique pose donc aux écoles le défi de *maintenir le niveau de performance individuel des élèves*.

Selon la Constitution fédérale, ce défi incombe en principe aux cantons, car l'organisation du système scolaire et de la formation professionnelle est de leur ressort. La Confédération peut toutefois apporter une contribution directe en prenant des mesures visant à mieux intégrer les immigrés. Il convient de mentionner ici les **programmes d'intégration cantonaux (PIC)**, financés par la Confédération et les cantons, qui prévoient explicitement des mesures dans les domaines de la formation, de la compétitivité sur le marché du travail et de la petite enfance. De plus amples informations à ce sujet figurent dans le chapitre **migration et intégration**.

<sup>10</sup> Institut Paul Scherrer (IPS), Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (FNP), Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM), Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (IFAEPE).

## Défi « veiller à ce que la Suisse reste un pôle de recherche et d'innovation de haute qualité »

Diverses études empiriques indiquent qu'une proportion croissante de personnes âgées a plutôt un effet négatif sur la capacité d'innovation d'une économie et freine vraisemblablement la croissance du progrès technologique. Le vieillissement démographique pose donc le défi de *veiller à ce que la Suisse reste un pôle de recherche et d'innovation de haute qualité*. Grâce à des conditions cadre très favorables en comparaison internationale, la Suisse dispose de bons atouts pour relever ce défi. La Confédération contribue de manière importante au maintien et au renforcement de ces atouts par le biais des EPF, ainsi que par son financement et sa coordination des hautes écoles. Elle dispose en outre des instruments d'encouragement présentés ci-après.

En tant qu'organe de promotion de la Confédération, le **Fonds national suisse (FNS)** soutient la recherche scientifique dans toutes les disciplines à l'aide de ses instruments et programmes. Ses tâches comprennent notamment la promotion de projets de recherche et l'encouragement d'une relève scientifique hautement qualifiée.

**Les Académies suisses des sciences** s'engagent à renforcer la collaboration entre toutes les disciplines scientifiques et au sein de chacune d'entre elles. Elles ont pour priorités le développement continu du système scientifique et la promotion de la relève scientifique.

**Innosuisse** est une agence de promotion de l'innovation scientifique de la Confédération. Elle soutient notamment les entreprises dans leurs activités d'innovation et lance des initiatives phares afin que certains thèmes transversaux d'importance majeure soient abordés de manière collaborative par les acteurs concernés.

Le Conseil fédéral souhaite également que la Suisse soit **associée aux programmes de l'UE en matière de formation, de recherche et d'innovation**, processus lancé en avril 2025 par l'approbation de l'accord sur les programmes de l'UE (EUPA). Dans le domaine de la formation, il s'agit notamment du programme Erasmus+ et, dans celui de la recherche et de l'innovation, du programme Horizon Europe, du programme Euratom, du programme Digital Europe et de l'infrastructure de recherche ITER (regroupés sous le nom de « paquet Horizon »).

## Mesures à prendre

Dans le cadre de ses compétences, la Confédération s'emploie à relever les défis qui se profilent et à exploiter les chances identifiées. Elle le fait notamment dans le domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles, en étroite collaboration avec les cantons et les organisations du monde du travail et de la formation.

La Confédération utilise comme instruments de planification centraux les messages et les arrêtés fédéraux relatifs à la promotion de la formation, de la recherche et de l'innovation, qui fixent des priorités pour une période de quatre ans et définissent les ressources à allouer aux nombreuses mesures fédérales dans ces trois domaines. Cette planification à moyen terme tient compte des évolutions à long terme, y compris démographiques.

Le Conseil fédéral estime que les défis et les chances liées à l'évolution démographique dans ce domaine politique sont pris en compte de manière adéquate dans les instruments de planification fédéraux actuels de la Confédération. Il n'est pas nécessaire de définir des mesures et des objectifs de planification supplémentaires.

## 3.10. Migration et intégration

L'immigration en Suisse est en grande partie une réponse à la demande sur le marché du travail. Elle contribue de manière significative à la croissance continue de la population et permet de contrebalancer le vieillissement démographique, car les immigrés sont souvent plus jeunes que la population résidante. De plus, l'immigration de personnes issues de différentes régions et communautés linguistiques contribue à l'hétérogénéité croissante de la société (voir chapitre **grandes tendances**). L'immigration est donc un moteur important de l'évolution démographique et présente, de ce fait, des chances directes et indirectes ainsi que des défis dans de nombreux domaines. La migration économique permet par exemple de *lutter contre la pénurie croissante de main-d'œuvre et de personnel qualifié* (voir chapitre **emploi**). Elle offre en outre une chance de freiner la croissance du déficit public (voir chapitres **finances publiques** et **prévoyance vieillesse**). Ces chances et défis, ainsi que d'autres, seront présentés en détail dans les différents chapitres.

Il convient en outre de se référer au **rappor sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse** (en exécution du po. 23.4171 Gössi), qui comprend une analyse approfondie des effets de l'immigration dans différents domaines, des instruments de gestion des flux migratoires et des mesures visant à réduire les défis liés à l'immigration.

D'un point de vue démographique, l'immigration pose en outre des défis très spécifiques. Le Conseil fédéral a ainsi reconnu que *l'intégration des immigrés dont la formation et les qualifications professionnelles ne répondent pas aux exigences suisses était un défi*, mais que l'intégration professionnelle des personnes venant par le biais du regroupement familial pourrait être une chance pour le marché du travail. Les mesures et les instruments de planification que la Confédération utilise pour relever ce défi sont présentés ci-après.

### Chance et défi « favoriser l'intégration des immigrés peu qualifiés » et « valoriser le potentiel des personnes venant par le biais du regroupement familial »

Conformément à la loi sur les étrangers et l'intégration, l'intégration doit permettre aux étrangers séjournant légalement en Suisse depuis longtemps de participer à la vie économique, sociale et culturelle du pays. Le marché du travail est un moteur central de l'intégration. L'accès à celui-ci permet généralement de subvenir à ses besoins de manière autonome, et les ressources générées sont à leur tour déterminantes pour participer à d'autres domaines de la vie, notamment aux activités culturelles, sociales et sportives. Dans le même temps, la participation à la vie sociale, culturelle et sportive peut également favoriser l'intégration en permettant de nouer des contacts importants pour l'accès ultérieur au marché du travail. Dans ce contexte, il est positif, du point de vue de la promotion de l'intégration, qu'une grande partie des immigrés s'installent en Suisse dans le but d'y exercer une activité lucrative. La participation au marché du travail est particulièrement élevée chez les personnes provenant des pays de l'UE/AELE, mais est nettement plus faible chez celles provenant d'États tiers. Cela s'explique en partie par le faible niveau de qualification en termes de diplômes des personnes qui ont immigré dans le cadre d'une procédure d'asile ou d'un regroupement familial. Ainsi, près de la moitié des ressortissants de pays tiers n'ont pas de diplôme postobligatoire. À cela s'ajoutent les barrières linguistiques et les différences socioculturelles, qui peuvent jouer un rôle important dans la faible participation à la vie active. *L'immigration de personnes dont la formation et les qualifications professionnelles ne correspondent pas aux exigences du marché du travail suisse représente donc un défi pour une intégration réussie.* Cela vaut en particulier pour les personnes relevant du domaine de l'asile.

L'intégration de ces personnes et l'augmentation de leur taux d'activité offrent toutefois un certain potentiel pour le marché suisse du travail et peuvent donc être considérées comme une chance. L'augmentation du taux d'activité des personnes venues par le biais du regroupement familial constitue une autre chance. Le rapport **Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de main-d'œuvre en Suisse** montre qu'il existe encore un grand potentiel en matière d'intégration professionnelle de ces personnes. Chaque année, environ 40 000 personnes viennent en Suisse par ce biais (uniquement regroupement familial dans le domaine de l'asile). Il s'agit du deuxième motif d'immigration le plus fréquent après l'immigration économique. Plus de la moitié sont des adultes qui immigreront pour rejoindre leur conjoint. Environ 70 % des personnes immigrées à l'âge adulte dans le cadre du regroupement familial sont des femmes et la majorité d'entre elles ont un diplôme de niveau secondaire II ou supérieur. L'objectif de la politique d'intégration de la Confédération est d'atteindre un taux d'activité aussi élevé que possible pour tous les groupes d'immigrés.

La politique d'intégration est une tâche partagée entre la Confédération et les cantons. En conséquence, la Confédération a élaboré avec ceux-ci l'**Agenda intégration suisse (AIS)**, qui fixe les objectifs communs en matière d'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, présente les mesures prises conjointement et règle leur financement. À long terme, ces mesures doivent permettre de réaliser des économies dans le domaine de l'aide sociale et offrir d'autres avantages pour l'ensemble de la société. Une intégration réussie peut ainsi contribuer à réduire les risques tels que la dépendance à l'aide sociale, l'isolement social, l'exclusion ou la discrimination. Elle peut également avoir un effet préventif sur des phénomènes négatifs tels que la violence, la radicalisation ou la criminalité.

L'Agenda intégration suisse fait partie des **programmes d'intégration cantonaux (PIC)** conclus entre la Confédération et les cantons pour promouvoir l'intégration de manière spécifique. La troisième phase de ces programmes, qui visent à promouvoir l'égalité des chances de la population étrangère et à exploiter son potentiel, est en cours. Les programmes couvrent sept domaines d'action : primo information, conseil, langue et formation, petite enfance, aptitude à la formation et employabilité, vivre-ensemble, protection contre la discrimination et interprétariat communautaire. La promotion spécifique de l'intégration vise notamment à garantir que toutes les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus qui sont potentiellement aptes à exercer une activité lucrative disposent des compétences linguistiques leur permettant de mener leur vie de manière autonome et d'accéder au marché du travail et au système suisse de formation et de formation continue. Ils doivent en outre pouvoir acquérir les qualifications nécessaires pour améliorer leur employabilité et leur capacité à suivre une formation et participer à la vie économique. Concrètement, la promotion de l'intégration doit également intervenir tôt chez les enfants, notamment pour qu'ils puissent accéder à une offre de formation linguistique leur permettant d'entrer à l'école enfantine. En Suisse, la promotion de l'intégration s'inscrit principalement dans les structures existantes et se fait en principe au niveau local. Les villes et les communes jouent donc un rôle clé.

En complément des programmes cantonaux d'intégration, le Conseil fédéral a lancé le **programme de soutien pour les personnes avec statut de protection S (programme S)** et le programme pilote « préapprentissage d'intégration » (PAI). Le programme S soutient les cantons dans l'intégration des personnes bénéficiant du statut S. Il poursuit les mêmes objectifs d'intégration que l'Agenda intégration suisse, mais prévoit en plus un objectif concret et quantifié visant à augmenter la participation à la vie active des personnes bénéficiant du statut S. Le programme pilote PAI a été lancé pour préparer de manière ciblée les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus à une formation professionnelle initiale. Dans un deuxième temps, l'offre a été étendue aux adolescents et aux jeunes adultes hors du domaine de l'asile, en particulier à ceux issus du regroupement familial. Entretemps, le programme a été étendu aux personnes bénéficiant du statut S.

Le Conseil fédéral a en outre chargé le DFJP/SEM de lancer un programme visant à intégrer durablement les personnes hautement qualifiées qui arrivent en Suisse par le biais du regroupement familial. Ce programme sera lancé en 2026. Comme l'explique le rapport « vue d'ensemble de la promotion du potentiel de main-d'œuvre en Suisse », l'un des objectifs centraux de la politique d'intégration est d'augmenter le taux d'activité de tous les groupes d'immigrés.

## Mesures à prendre

L'immigration est un facteur important de l'évolution démographique et représente donc des chances et des défis dans différents domaines (voir les différents chapitres). Le Conseil fédéral a identifié un défi qui représente aussi une chance. Le présent chapitre a montré les mesures prises par la Confédération pour intégrer les immigrés au marché du travail. Il convient de noter que l'intégration est une tâche partagée par la Confédération et les cantons et que les communes jouent un rôle clé du fait que l'intégration se fait au niveau local.

## 4. Conclusion

En exécution du postulat 23.3042 Bellaïche, le présent rapport complète le message sur le programme de la législature 2023–2027 en offrant une vue d'ensemble, fondée sur les publications de la Confédération, des chances et des défis liés à l'évolution démographique dans les dix domaines politiques les plus concernés. Il offre aussi une vue d'ensemble des mesures et des instruments de planification dont dispose la Confédération pour y faire face.

Le rapport suit une approche sectorielle tout en s'efforçant d'établir des liens entre des domaines thématiques étroitement liés. Comme le demande le postulat, il montre comment la Suisse peut gérer les chances et les défis dans le cadre des structures fédérales existantes, dans la limite des compétences et des moyens financiers dont elle dispose. Il renonce toutefois à esquisser une image statique positive d'une Suisse à 10 millions d'habitants, car l'exercice se fonderait sur trop d'hypothèses incertaines. En outre, le Conseil fédéral estime qu'une vision statique n'est pas appropriée pour mettre en évidence de manière adéquate et objective les chances et les défis complexes et variés, ou les mesures à prendre. Enfin, il convient de noter que le rapport n'est pas exhaustif, mais se concentre sur les principales tendances démographiques et sur leurs conséquences les plus importantes.

L'ONU prévoit que la population mondiale augmentera de 20 % entre 2025 et 2055, et que les sociétés africaines et océaniennes auront des taux de croissance supérieurs à la moyenne. Les taux de croissance sur le continent américain, nord et sud, devraient rester modérés et l'Europe devrait globalement connaître une baisse de sa population. Cette estimation de l'ONU correspond aux projections de l'UE (Eurostat), qui prévoient une baisse de la population totale des 27 États membres de l'UE à 443 millions d'habitants (soit une baisse de 10 millions). L'Allemagne et l'Italie, ainsi que divers pays d'Europe centrale et orientale, seront particulièrement touchés par le déclin démographique, tandis que la France, l'Autriche et plusieurs États membres du nord devraient continuer à enregistrer une croissance modérée. La Suisse devrait aussi connaître une croissance démographique au cours de la période considérée.

L'évolution démographique en Suisse se distinguera de celle du reste du continent européen et de l'UE et présentera quatre grandes tendances :

1. La population suisse va croître régulièrement et pourrait, selon le scénario de référence OFS, atteindre environ 10,5 millions d'habitants d'ici 2055. Entre 2025 et 2055, la croissance ralentira, d'une part en raison d'une baisse du solde naturel (rapport naissances-décès), qui deviendra même négatif à partir de 2035, et d'autre part en raison d'un solde migratoire qui se stabilisera avant de baisser.
2. Le vieillissement démographique se poursuivra. Actuellement, la population suisse compte 33 personnes âgées de plus de 65 ans pour 100 personnes en âge de travailler. En 2055, cette proportion sera d'environ 45 %.
3. Les disparités régionales et cantonales en matière d'évolution démographique persisteront. Alors que la population augmentera de manière prononcée dans le canton de Zurich et les cantons environnants, elle ne progressera que faiblement dans d'autres cantons tels que Berne, Neuchâtel et le Tessin.
4. D'une manière générale, on peut supposer que la population continuera de s'hétérogénéiser : part de personnes issues de la migration toujours plus importante dans la population, diversité des appartenances religieuses et langues non nationales toujours plus courantes dans le pays.

Le présent rapport a analysé les répercussions du développement démographique à la lumière de ces quatre tendances dans dix domaines politiques : approvisionnement de base ; énergie et climat ; territoire, transports et infrastructures ; logement ; emploi ; finances publiques ; prévoyance vieillesse ; système de santé ; formation, recherche et innovation ; et migration et intégration. Pour chacun d'entre eux, les chances et défis qui découlent de l'évolution démographique ont été identifiés.

Il en ressort notamment que le **vieillissement démographique** pose plusieurs défis pour le maintien de la prospérité de la Suisse (chap. 2), le bon fonctionnement du marché du travail (chap. 3.5), l'équilibre des finances publiques (chap. 3.6), notamment en ce qui concerne les institutions de prévoyance (chap. 3.7), et le système de santé (chap. 3.8). Ces défis résultent principalement du fait que la part de la population active dans la population totale diminue et que la part des personnes percevant une rente augmente.

La population suisse poursuivra sa croissance de manière continue. Cette augmentation est, et continuera, d'être principalement due à l'immigration. À cet égard, la Suisse se distingue de nombreux autres pays européens. Dans ce contexte, le **maintien de la croissance démographique** doit être considéré comme une chance au regard des défis mentionnés liés au vieillissement. En effet, il permettra d'atténuer les effets négatifs du vieillissement. En particulier, il contribue de manière avérée au maintien de la prospérité (chap. 2) et au renforcement du bon fonctionnement du marché du travail (chap. 3.5), et atténue la charge supplémentaire sur les finances publiques (chap. 3.6), la prévoyance vieillesse (chap. 3.7) et le système de santé (chap. 3.8).

Si le taux de natalité par femme reste aussi bas que le prévoient les scénarios, le solde naturel deviendra négatif dès 2035 et se situera à environ -18 000 en 2055. Sans immigration, la population suisse commencerait à baisser, ce qui accentuerait encore plus les défis liés au vieillissement démographique.

L'immigration et la croissance démographique qui l'accompagne ne représentent pas uniquement des chances, mais aussi des défis. Concrètement, l'augmentation de la population entraîne une hausse de la demande en logements et en locaux commerciaux (chap. 3.3 et 3.4), une augmentation du trafic routier et ferroviaire annuel (chap. 3.3) et, si les comportements restent inchangés, une augmentation de la consommation finale d'énergie (chap. 3.2). La croissance démographique pose en outre des défis pour les surfaces agricoles productives (surfaces d'assoulement) et pour le maintien du taux d'auto approvisionnement (chap. 3.1).

Dans sa partie principale, le rapport présente les mesures et les instruments de planification transversaux et sectoriels que la Confédération utilise pour relever de manière ciblée les défis liés à l'évolution démographique et pour tirer parti des chances qu'elle offre. Il s'appuie également sur les lignes directrices du programme de la législature 2023–2027 adopté par le Parlement le 6 juin 2024, qui vise notamment à durabiliser la prospérité du pays. Si la Suisse veut maintenir son niveau de prospérité, elle devra entre autres prendre des mesures pour relever les défis posés par le vieillissement de la population. Outre les mesures et instruments de planification susmentionnés, l'immigration, et en particulier l'immigration de main-d'œuvre dans le cadre de la libre circulation des personnes, jouera un rôle important à cet égard.

Du point de vue du Conseil fédéral, les mesures et les instruments de planification que la Confédération a déjà mis en place tiennent compte de manière adéquate des chances et des défis complexes liés à l'évolution démographique. Le rapport identifie en outre les mesures qui restent à prendre. La Confédération exploite déjà largement les possibilités dont elle dispose, dans la limite de ses compétences et de ses moyens financiers. Il convient de noter que les cantons et les communes sont également tenus d'exploiter leurs possibilités dans le cadre de leurs compétences fédérales respectives.

## 5. Annexe

### 5.1. Compétences

Les unités administratives suivantes ont participé à l'élaboration du rapport.

Chapitre	Unité administrative	DEP
<b>Tous les chapitres</b> (direction du projet)	Chancellerie fédérale ChF	ChF
<b>Chapitre 2</b> Conséquences sur la prospérité	Secrétariat d'État à l'économie SECO	DEFR
<b>Chapitre 3.1</b> Approvisionnement de base	Office fédéral de l'agriculture OFAG	DEFR
	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires OSAV	DFI
	Office fédéral du développement territorial ARE	DETec
<b>Chapitre 3.2</b> Énergie et climat	Office fédéral de l'énergie OFEN	DETec
	Office fédéral de l'environnement OFEV	DETec
	Office fédéral du développement territorial ARE	DETec
<b>Chapitre 3.3</b> Territoire, transports et infrastructures	Office fédéral du développement territorial ARE	DETec
	Office fédéral des transports OFT	DETec
	Office fédéral des routes OFROU	DETec
<b>Chapitre 3.4</b> Logement	Office fédéral du logement OFL	DEFR
	Office fédéral du développement territorial ARE	DETec
<b>Chapitre 3.5</b> Emploi	Secrétariat d'État à l'économie SECO	DEFR
<b>Chapitre 3.6</b> Finances publiques	Administration fédérale des finances AFF	DFF
<b>Chapitre 3.7</b> Prévoyance vieillesse	Office fédéral des assurances sociales OFAS	DFF
<b>Chapitre 3.8</b> Système de santé	Administration fédérale des finances AFF	DFI
	Office fédéral de la santé publique OFSP	DFF
<b>Chapitre 3.9</b> Formation, recherche et innovation	Administration fédérale des finances AFF	DFI
	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI	DEFR
	Secrétariat d'État à l'économie SECO	DEFR
<b>Chapitre 3.10</b> Migration et intégration	Secrétariat d'État aux migrations SEM	DFJP
<b>Tous les chapitres</b> (données et statistiques)	Office fédéral de la statistique OFS	DFI
<b>Tous les chapitres</b> (affaires étrangères)	Secrétariat d'État du DFAE SEE-DFAE	DFAE

## 5.2. Bibliographie

Toutes les informations figurant dans le rapport sont tirées des publications listées ci-après. La bibliographie suit la structure du rapport.

Certaines publications sont mentionnées plusieurs fois, car elles concernent plusieurs domaines politiques. La publication de l'Office fédéral de la statistique « *Portrait démographique de la Suisse. État, structure et évolution de la population en 2020* » n'est mentionnée qu'une seule fois, bien qu'elle concerne tous les domaines politiques.

### Introduction

Conseil de l'organisation du territoire, *Megatrends et développement territorial en Suisse*, 2019.

Conseil fédéral, *Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697*, 2016.

Conseil fédéral, *Message concernant l'initiative populaire « Pas de Suisse à 10 millions ! (initiative pour la durabilité) »*, 2024.

Conseil fédéral, *Message sur le programme de la législature 2023 à 2027*, 2024.

Conseil fédéral, *Rapport de situation du Conseil fédéral sur l'économie suisse*, 2019.

Conseil fédéral, *Stratégie Biodiversité Suisse du 25 avril 2012. En exécution de la mesure 69 (objectif 13, art. 14, section 5) du programme de la législature 2007–2011 : Élaborer une stratégie en faveur du maintien et du développement de la biodiversité*.

Département fédéral de justice et police, *Registre informatisé de l'état civil (INFOmatisiertes STAndesRegister « Infostar »)* (état au 28 février 2025).

Département fédéral de justice et police, *Système d'information central sur la migration « SYMIC »* (état au 28 février 2025).

Office fédéral de la statistique, *Appartenance religieuse en Suisse. La population sans appartenance religieuse*, 2023.

Office fédéral de la statistique, *Le paysage linguistique en Suisse*, 2022.

Office fédéral de la statistique, *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021*, 2021.

Office fédéral de la statistique, *Migration et intégration. Flux migratoires et population issue de la migration*, 2022.

Office fédéral de la statistique, *Portrait démographique de la Suisse. État, structure et évolution de la population en 2020*, 2022.

Office fédéral de la statistique, *Portrait démographique de la Suisse. État, structure et évolution de la population en 2020*, 2020.

## Conséquences sur la prospérité

A. Bill-Körber, M. Eichler, et F. Küppers, « Makroökonomische Effekte des demografischen Wandels – Modellgestützte Projektionen für das langfristige Wachstum der Schweiz », *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 2*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, 2019.

Conseil fédéral, *Rapport de situation 2024 sur l'économie suisse*, 2024.

Conseil fédéral, *Rapport de situation du Conseil fédéral sur l'économie suisse*, 2019.

Office fédéral de la statistique, *Le système d'indicateurs « Mesure du bien-être, Édition 2024. Création, répartition et préservation du bien-être*, 2024.

R. Föllmi, T. Schmidt et Ph. Jäger, « Demografischer Wandel und dessen Auswirkungen auf die Produktivität und das Wirtschaftswachstum », *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 1*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, 2019.

Secrétariat d'État à l'économie, *Scénarios de l'évolution du PIB suisse*, 2024.

## Approvisionnement de base

Agroscope, *Des techniques modernes pour optimiser l'emploi des produits phytosanitaires*, 2023.

Conseil fédéral, *Orientation future de la politique agricole. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 20.3931 de la CER-E du 20 août 2020 et 21.3015 de la CER-N du 2 février 2021*, 2022.

Conseil fédéral, *Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Phase 2 (2025–2030)*, 2024.

Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral « Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral »*, 2016.

Conseil fédéral, *Stratégie pour le développement durable 2030*, 2021.

Conseil fédéral, *Stratégie Sol Suisse. Pour une gestion durable des sols*, 2020.

Office fédéral de l'agriculture, *Agrarbericht 2024*, 2024.

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, *Mise en œuvre du Protocole Eau et Santé en Suisse. Rapport de situation 2019–2021 en accord avec l'article 7 du Protocole*, 2022.

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, *Mise en œuvre du Protocole Eau et Santé en Suisse. Rapport de situation 2016–2018 en accord avec l'article 7 du Protocole*, 2019.

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, *Savourer les repas et rester en bonne santé. Stratégie suisse de nutrition et plan d'action 2017–2024*, 2017.

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, *Stratégie suisse de nutrition 2025–2032*, 2025.

Office fédéral de la statistique, *L'utilisation du sol en Suisse. Résultats de la statistique de la superficie 2018*, 2021.

Office fédéral du développement territorial, *Plan sectoriel des surfaces d'assoulement (SDA)*, 2021.

Office fédéral du développement territorial, *Statistique des surfaces d'assolement en Suisse*, 2023.

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays, *Rapport 2023 sur le stockage stratégique*, 2023.

S. Hoffmann, D. Hunkeler et M. Maurer, *Gestion durable de l'eau en Suisse. Le PNR 61 montre les voies à suivre pour l'avenir*, Berne, 2014.

## Énergie et climat

A. Bill-Körber, M. Eichler, et F. Küppers, « Makroökonomische Effekte des demografischen Wandels – Modellgestützte Projektionen für das langfristige Wachstum der Schweiz », *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 2*. Secrétariat d'État à l'économie, Berne, 2019.

Conseil fédéral, *Message relatif à l'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2024 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération*, 2023.

Conseil fédéral, *Message relatif à l'arrêté fédéral sur un crédit d'engagement destiné au programme d'encouragement de la recherche SWEETER (Swiss Research for the Energy Transition and Emissions Reduction) pour les années 2025 à 2036*, 2024.

Conseil fédéral, *Message relatif à un projet d'arrêté fédéral sur un crédit d'engagement destiné au programme d'encouragement de la recherche SWEET (Swiss Energy Research for the Energy Transition) pour les années 2021 à 2032*, 2020.

Conseil fédéral, *Procédure de consultation 2024/61. Crédit d'engagement pour l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs (TRV) pour les années 2026 à 2028*, 2024.

Conseil fédéral, *Rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de la Stratégie pour le développement durable 2030*, 2024.

Conseil fédéral, *Stratégie pour le développement durable 2030*, 2021.

Office fédéral de l'énergie, *Energieperspektiven 2050+. Technischer Bericht*, 2022.

Office fédéral de l'énergie, *Parc immobilier 2050 – Vision de l'OFEN*, 2023.

Office fédéral de l'énergie, *Perspectives énergétiques 2050+. Rapport succinct*, 2022.

Office fédéral de l'énergie, *Statistique globale suisse de l'énergie 2023*, 2024.

Office fédéral de l'énergie, *Stratégie énergétique 2050. Rapport de monitoring 2023 (version détaillée)*, 2023.

Office fédéral de l'environnement, *Indicateurs de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre en Suisse 1990–2023 Actualisé en avril 2025*, 2024.

Office fédéral de l'environnement, *Programme Bâtiments : un instrument de la Confédération et des cantons*, 2020.

Office fédéral de la statistique, *Monitoring du développement durable*, 2024.

Office fédéral du développement territorial, *Densité et comportement de mobilité. Analyse du micro-recensement mobilité et transport*, 2018.

Office fédéral du logement, *Loi sur le logement LOG. Programme spécial 2021–2025*, 2022.

## Territoire, transports et infrastructures

Conseil de l'organisation du territoire, *Mégatrends et développement territorial en Suisse*, Berne, 2019.

Conseil de l'organisation du territoire, *Pour des périphéries vivantes en Suisse : Favoriser leur transformation par des démarches collectives*, Berne, 2023.

Conseil fédéral, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses, Association des Communes Suisses, *Projet de territoire Suisse*, 2012.

Conseil fédéral, *Intégration de l'évolution attendue de la mobilité dans les plans sectoriels et dans d'autres instruments de l'aménagement du territoire. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.4660 Regazzi du 17 décembre 2020*, 2023.

Conseil fédéral, *Message relatif à l'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2024 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération*, 2023.

Conseil fédéral, *Politique des agglomérations et politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne : contribution de la Confédération au développement cohérent du territoire 2024–2031. Rapport du Conseil fédéral*, 2024.

Conseil fédéral, *Stratégie Culture du bâti. Stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti*, 2020.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, *Données pour un système de mobilité efficient. Rapport du DETEC sur les mesures à prendre dans le cadre du programme d'utilisation des données pour un système de mobilité efficient*, 2021.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, *Mobilité et territoire 2050 – Plan sectoriel des transports – partie Programme*, 2021.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, *Plan sectoriel des transports, Partie Infrastructure aéronautique (PSIA) : Partie conceptuelle*, 2020.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, *Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure navigation (SIF)*, 2015.

Ecoplan, *RFA MODIG : Regulierungsfolgenabschätzung zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Mobilitätsdateninfrastruktur. Im Auftrag des Bundesamts für Verkehr BAV*, 2022.

Office fédéral de la culture, *Déclaration de Davos 2018. Une culture du bâti de qualité pour l'Europe !*, 2018.

Office fédéral de la culture, *Système Davos de qualité pour la culture du bâti*, 2021.

Office fédéral de la statistique, *Actualisation 2020 des niveaux géographiques non-institutionnels. Espace à caractère urbain, agglomérations et typologies – Rapport explicatif*, 2024.

Office fédéral de la statistique, *Comportement de la population en matière de transports 2015, 2017*.

Office fédéral de la statistique, *Les scénarios de l'évolution des ménages privés en Suisse et dans les cantons de 2020 à 2050. Évolution future des ménages privés*, 2021.

Office fédéral de la statistique, *L'utilisation du sol en Suisse. Résultats de la statistique de la superficie 2018, 2021*.

Office fédéral des routes, *Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport annuel 2023, 2024*.

Office fédéral du développement territorial, *Densité et comportement de mobilité Analyse du micro-recensement mobilité et transport*, 2018.

Office fédéral du développement territorial, *Perspectives d'évolution du transport 2050. Rapport final*, 2022.

## Logement

Conseil de l'organisation du territoire, *Mégatrends et développement territorial en Suisse*, 2019.

Conseil fédéral, *Évolution des loyers et pénurie de logements en Suisse. Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 22.4289 et 22.4290 Müller Damian du 29 novembre 2022*, 2025.

Conseil fédéral, *Message concernant l'initiative populaire « Pas de Suisse à 10 millions ! (initiative pour la durabilité) »*, 2025.

Département de l'économie, de la formation et de la recherche, *Plan d'action sur la pénurie de logements*, 2024.

Institut d'études économiques de Bâle, *Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums, Gesamtbericht*, Office fédéral du logement et département du développement cantonal et urbain du canton de Bâle-Ville, Granges et Bâle, 2016.

Office fédéral de la statistique, *Les conditions d'habitation des seniors en Suisse, en 2016, 2018*.

Office fédéral de la statistique, *Ménages et formes de vie*, 2023.

Office fédéral de la statistique, *Statistique des bâtiments et des logements 2020, 2021*.

Office fédéral de la statistique, *Statistique des logements*, 2024.

Office fédéral de la statistique, *Surface moyenne par habitant selon le nombre de pièces, par canton*, 2023.

Office fédéral du développement territorial, *Dix ans de LAT 1. Rapport d'étape : avancement de la mise en œuvre de la LAT 1 dans les cantons*, 2024.

Office fédéral du développement territorial, *Gemeindespezifische Wohnbautätigkeit besser verstehen*, 2024.

Office fédéral du logement, *Aperçu du marché du logement*, 2024.

Office fédéral du logement, *Indicateur de la charge locative*, 2024.

Office fédéral du logement, *Libre circulation des personnes et marché du logement. Évolution en 2021*, 2021.

Office fédéral du logement, *Monitorage du marché du logement*, 2024.

pom+Consulting AG, *L'importance de l'immobilier suisse pour l'économie nationale. Rapport succinct édition 2024*.

S. Büchler, L. Hauck, J. Hofstetter, S. Scognamiglio, N. Stalder et M. von Ehrlich, *Causes de l'augmentation des coûts du logement en Suisse – gros plan sur l'aménagement du territoire*, Berne, 2023.

S. Lehner, H. Hohgardt et B. Umbricht, *Wohnraumnutzung aus individueller Sicht. Was brauchen bzw. wünschen sich Herr und Frau Schweizer wirklich?*, Office fédéral du logement, Berne, 2024.

Wüest Partner, *Politique du logement des villes et des communes urbaines : besoins et défis*, 2023.

## Emploi

A. Bill-Körber, M. Eichler, et F. Küppers, « Makroökonomische Effekte des demografischen Wandels – Modellgestützte Projektionen für das langfristige Wachstum der Schweiz », *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 2*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, 2019.

Boris Kaiser, Christian Rutzer et Thomas Möhr, « Der Einfluss des demografischen Wandels auf die Wirtschaftsstruktur der Schweiz », *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 4*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, 2019.

Conseil fédéral, *Conséquences de la numérisation sur le marché du travail – Monitorage 2022. Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022*.

Conseil fédéral, *Évolution démographique et cohésion nationale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.4257 Würth CE du 25 septembre 2020*, 2023.

Conseil fédéral, *Message concernant la nouvelle politique régionale (NPR)*, 2006.

Conseil fédéral, *Message concernant l'initiative populaire « Pour une prévoyance vieillesse sûre et pérenne (initiative sur les rentes) »*, 2022.

Conseil fédéral, *Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2025 à 2028*.

Conseil fédéral, *Message relatif à l'initiative populaire « Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables) » et au contre-projet indirect (loi fédérale sur l'imposition individuelle)*, 2024.

Conseil fédéral, *Message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027*, 2023.

Conseil fédéral, *Numérisation : champs d'action de la politique économique. Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022*.

Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse (en réponse aux postulats 09.4301 Girod et 09.4311 Bischof ainsi qu'à la motion 10.3721 Brändli)*.

Conseil fédéral, *Rapport de situation 2024 sur l'économie suisse*, 2024.

Conseil fédéral, *Rapport de situation du Conseil fédéral sur l'économie suisse*, 2019.

Conseil fédéral, « Réglementation de l'IA : le Conseil fédéral veut ratifier la Convention du Conseil de l'Europe », 2025.

Conseil fédéral, *Réinsertion et maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Arslan 20.4327 du 30 octobre 2020*, 2023.

Conseil fédéral, *Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse (mise en œuvre de l'art. 121a Cst.). Rapport du Conseil fédéral*, 2024.

Luisa-Marie Hauser, Carsten-Henning Schlag et André Wolf, « Demografischer Wandel in der Schweiz: Makroökonomische Wachstumseffekte in einem Mehrgenerationenmodell », *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 3*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, 2019.

OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2023. Intelligence artificielle et marché du travail*, 2023.

Office fédéral de la statistique, *Production économique*, 2025.

R. Föllmi, T. Schmidt et Ph. Jäger, « Demografischer Wandel und dessen Auswirkungen auf die Produktivität und das Wirtschaftswachstum », *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 1*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, 2019.

Secrétariat d'État à l'économie, *Évaluation du programme pluriannuel de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale 2016 à 2023 de la Confédération*, 2022.

Secrétariat d'État aux migrations, *Rapport sur la migration 2024*, 2024.

Secrétariat d'État aux migrations, *Rapport sur la migration 2023*, 2023.

Secrétariat d'État à l'économie, *Vingtième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les prestations sociales*, 2024.

Secrétariat d'État à l'économie, *Vingt et unième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les prestations sociales*, 2025.

## Finances publiques

Administration fédérale des finances, *Principes applicables à la gestion des finances*, 2023.

Conseil fédéral, *Évolution démographique et cohésion nationale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.4257 Würth CE vom 25 septembre 2020*, 2023.

Conseil fédéral, *Bilan intergénérationnel. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 17.3884, Bertschy, du 29.09.2017*, 2021.

Département fédéral des finances, *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2024. Vieillissement et neutralité climatique*, 2024.

Département fédéral des finances, *Programme d'allègement budgétaire 2027. Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation*, 2025.

OCDE, *Perspectives des migrations internationales 2021*, Éditions OCDE, Paris.

N. Ramel et G. Sheldon, *Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz. Expertise der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik der Universität Basel, erstellt mit finanzieller Unterstützung des Bundesamtes für Migration*, 2012.

P.-A. Bruchez, *Impact de l'immigration sur les finances publiques en Suisse*, Working Paper de l'AFF n° 24, Berne, 2018.

T. Brändle et C. Colombier, *Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050: Alterung und Coronakrise*, Département fédéral des finances, Administration fédérale des finances et Ökonomie Analyse und Beratung, 2022.

## Prévoyance vieillesse

Conseil fédéral, *Explications du Conseil fédéral relatives à l'initiative populaire « Pour une prévoyance vieillesse sûre et pérenne (initiative sur les rentes) »*, 2024.

Conseil fédéral, *Message relatif à la stabilisation de l'AVS (AVS 21)*, 2019.

Conseil fédéral, *Message concernant la mise en œuvre et le financement de l'initiative populaire pour une 13<sup>e</sup> rente AVS*, 2024.

Département fédéral des finances, *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2024. Vieillissement et neutralité climatique*, 2024.

Office fédéral des assurances sociales, *Le passage à la retraite de la génération du baby-boom : un défi pour l'AVS ?*, 2025.

Office fédéral des assurances sociales, *Les précédentes révisions dans la prévoyance vieillesse suisse*, 2025.

Office fédéral des assurances sociales, *Migration und Sozialversicherungen; eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen*, 2023.

Office fédéral des assurances sociales, *Perspectives financières de l'AVS 2040*, 2024

Office fédéral des assurances sociales, *Plan directeur de recherche 2025–2028 « Sécurité sociale »*, 2024.

Office fédéral des assurances sociales, « Taux de conversion, rendement nécessaire et taux d'intérêt. Dans le cadre de : Votation sur la réforme de la prévoyance professionnelle (Réforme LPP) », 2024.

## Système de santé

Conseil fédéral, *Message concernant la loi fédérale sur les conditions de travail dans le domaine des soins infirmiers et la modification de la loi sur les professions de la santé*, 2025.

Conseil fédéral, *Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020*, 2016.

Conseil fédéral, *Message relatif à l'initiative populaire « Pour des primes plus basses. Frein aux coûts dans le système de santé (initiative pour un frein aux coûts) » et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie)* », 2021.

Conseil fédéral, *Soutien aux proches aidants. Analyse de la situation et mesures requises pour la Suisse. Rapport du Conseil fédéral*, 2014.

Conseil fédéral, *Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la santé 2020–2030*, 2019.

Conseil fédéral, *Stratégie pour lutter contre la pénurie de médecins et encourager la médecine de premier recours. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 08.3608 de la conseillère nationale Jacqueline Fehr du 2 octobre 2008*, 2011.

Conseil fédéral, *Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse (mise en œuvre de l'art. 121a Cst.). Rapport du Conseil fédéral*, 2024.

L. Burla, M. Widmer, L. Haldimann et C. Zeltner, *Projections des besoins et des effectifs de médecins spécialistes en Suisse. Partie 2 : Total des domaines de spécialité, gynécologie, psychiatrie et psychothérapie des enfants et adolescents, ophtalmologie et cardiologie. Rapport final de l'Obsan et du comité « Coordination de la formation postgrade des médecins » sur mandat du dialogue « Politique nationale suisse de la santé »*, Neuchâtel, Observatoire suisse de la santé, 2023.

L. Burla, M. Widmer, et C. Zeltner, *Projections des besoins et des effectifs de médecins spécialistes en Suisse. Partie 1 : Total des domaines de spécialité, médecine de premier recours, pédiatrie, psychiatrie et psychothérapie et orthopédie. Rapport final de l'Obsan et du comité « Coordination de la formation postgrade des médecins » sur mandat du dialogue « Politique nationale suisse de la santé »*, Neuchâtel, Observatoire suisse de la santé, 2022.

Office fédéral de la santé publique, *Agenda Soins de base*, 2024.

Office fédéral de la santé publique, *DigiSanté : promouvoir la transformation numérique du système de santé*, 2023.

Office fédéral de la santé publique, *Offensive en matière de formation du personnel soignant*, 2025.

S. Pellegrini, L. Dutoit, O. Pahud et M. Dorn, *Bedarf an Alters- und Langzeitpflege in der Schweiz. Prognosen bis 2040*, rapport Obsan 03/2022, Neuchâtel, Observatoire suisse de la santé.

T. Brändle et C. Colombier, *Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050: Alterung und Coronakrise*, Département fédéral des finances, Administration fédérale des finances et Ökonomise Analyse und Beratung, 2022.

## Formation, recherche et innovation

Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, *L'éducation en Suisse – rapport 2023*, 2023.

Conseil fédéral, *Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2025 à 2028*, 2024.

Conseil fédéral, *Objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour le domaine des EPF pendant les années 2021 à 2024*, 2021.

OCDE, *Étudiants en mobilité internationale*, 2020.

Office fédéral de la statistique, *Banque de données des étudiants et diplômes du système d'information universitaire suisse*, 2023.

Office fédéral de la statistique, *Évolution démographique et conséquences pour l'ensemble du domaine de la formation. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 12.3657 – Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN du 17 août 2012*, 2019.

Office fédéral de la statistique, *Scénarios 2024–2033 pour le système de formation*, 2025.

Office fédéral de la statistique, *Scénarios 2022–2031 pour le système de formation*, 2022.

Office fédéral de la statistique, *STAT-TAB – tableaux interactifs – Titres délivrés dans les hautes écoles universitaires selon l'année, le niveau d'examen, la branche d'études, la nationalité (catégorie) et la haute école*, 2024.

R. Föllmi, T. Schmidt et Ph. Jäger, « Demografischer Wandel und dessen Auswirkungen auf die Produktivität und das Wirtschaftswachstum », *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 1*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, 2019.

Secrétariat d'État aux migrations, *Encouragement spécifique de l'intégration. Programmes d'intégration cantonaux PIC 3 : 2024–2027*, 2022.

## Migration et intégration

Conseil fédéral, *Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse (mise en œuvre de l'art. 121a Cst.). Rapport du Conseil fédéral*, 2024.

Département fédéral de justice et police, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, *Agenda Intégration Suisse. Rapport du groupe de coordination du 1<sup>er</sup> mars 2018*.

Office fédéral de la statistique, *Le paysage linguistique en Suisse*, 2022.

Office fédéral des assurances sociales, *Migration und Sozialversicherungen; eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen*, 2023.

Secrétariat d'État aux migrations, *Encouragement spécifique de l'intégration. Programmes d'intégration cantonaux PIC 3 : 2024–2027*, 2022.

Secrétariat d'État aux migrations, *Rapport sur la migration 2023*, 2023.