

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret ratifiant la composition
de la commission de prospective pour la période 2019 – 2022**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 4 novembre 2019, Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne, pour examiner cet objet.

Elle était composée de Mmes Catherine Labouchère, Anne-Lise Rime, Anne Sophie Betschart, Sarah Neumann, Anne Baehler Bech, de MM. Jean-Daniel Carrard, Pierre-François Mottier, Patrick Simonin, Pierre Dessemontet, Jean-Claude Glardon, Maurice Treboux, Cédric Weissert, Etienne Räss, Marc Vuilleumier (remplaçant Jean-Michel Dolivo), ainsi que du soussigné Vassilis Venizelos, confirmé dans son rôle de président et rapporteur.

M. Pascal Broulis (chef du DFIRE) était accompagné de M. Olivier Meuwly (chef de projet section prospective et aide à la décision).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

N.B : A la demande de la commission, la position du Conseil d'Etat a été complétée d'une note adressée aux députés après la séance de commission. Cette note vise à répondre à plusieurs inquiétudes exprimées par les commissaires. Elle est annexée au présent rapport.

Le chef du DFIRE rappelle qu'il y a quelques années plusieurs voix ont exprimé leur volonté de supprimer l'article constitutionnel instituant l'organe de prospective. Il a finalement été maintenu. Parallèlement à cet outil qui permet de mener la réflexion, Stat-VD a été renforcé d'une unité en charge de prospective.

Les rapports de l'organe de prospective, au nombre de sept, sont utiles pour enrichir le prochain programme de législature et compléter la réflexion du Conseil d'Etat dans divers domaines. Le chef du département cite notamment un rapport sur la démographie, sur la « silver » économie, des rapports à venir sur la transition énergétique, la démocratie directe et la numérisation du monde du travail.

Le Grand Conseil a décidé de ratifier la composition de l'organe de prospective, qui est de compétence du Conseil d'Etat. Il se dit ouvert à des propositions de thèmes à approfondir. Pour la composition de cet organe de prospective, le Conseil d'Etat s'appuie sur les Hautes Ecoles puisque la composition retenue comprend la rectrice de l'UNIL, le président de l'EPFL et la directrice de la HEIG-VD. Des personnalités qui peuvent s'appuyer sur les compétences de leurs propres institutions pour creuser des thèmes qui peuvent ensuite être retenus dans le rapport général de prospective. S'y ajoutent une professeure à la HEIG-VD, et deux professeurs de l'UNIL et l'EPFL. Pour un total de onze membres proposés au Grand Conseil.

L'épicentre de la prospective va rester la démographie et l'incidence générée – en matière climatique, de mobilité de vivre ensemble, du vieillissement, des enjeux de société. Le rapport de prospective qui est publié en fin de législature est un des documents qui servira au futur Conseil d'Etat pour établir son programme de législature.

3. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Une composition trop institutionnelle ?

Une députée rappelle que l'Assemblée constituante avait jugé nécessaire de se doter d'un organe de prospective pour avoir une réflexion innovante dans la manière d'aborder certains thèmes de société avec un regard large. Elle s'étonne dès lors que les membres désignés par le Conseil d'Etat se limitent à un milieu très institutionnel. La députée considère que cette approche manque d'audace et souhaiterait que l'organe soit composé de membres ayant la capacité d'amener des réflexions innovantes. La nomination de personnes « hors milieu institutionnel » permettrait de bousculer les idées reçues dans cette réflexion prospective.

D'autres commissaires estiment que les membres de l'organe de prospective sont très peu représentatifs de la société, ce qui rend difficile la prise en compte des aspirations de la population (personnes âgées, communautés étrangères, mouvements pour le climat, etc.). L'organe de prospective est pourtant le cadre idéal pour mener des réflexions sur ces sujets.

En ouvrant la réflexion à d'autres cercles, on ferait ressortir des tendances de la société qui n'auraient pas forcément été identifiées par les institutions. L'ampleur des mouvements pour le climat a par exemple représenté une surprise pour beaucoup d'analystes.

Le chef du département entend le vœu de la commission. Il rappelle que le Conseil d'Etat tient déjà compte des éclairages des rapports des syndicats comme d'Avenir Suisse. Avec cette composition, le Conseil d'Etat a voulu être le plus pragmatique possible dans sa mise en œuvre. Il estime que le rapport de l'organe cantonal de prospective doit être construit de manière à être utile au gouvernement à une date donnée.

Surreprésentation du Conseil d'Etat ?

Certains commissaires s'étonnent que l'organe de prospective soit composé de trois Conseillers d'Etat et du Chancelier, soit des personnes qui portent le programme de législature. Cela donne le sentiment que cet organe sert avant tout à baliser le programme de la législature suivante. Des personnalités extérieures au Conseil d'Etat permettraient de faire émerger des thématiques moins perceptibles. Avec autant de personnes impliquées dans la gestion du canton, certains doutent de la capacité de l'organe de prospective à apporter un regard neuf sur certaines problématiques.

Le chef du département estime qu'il est au contraire essentiel que le Conseil d'Etat soit partie prenante du processus pour que le rapport de l'organe de prospective ait un impact fort sur la politique gouvernementale. Un rapport établi par une instance trop extérieure, n'aura pas le même impact sur les orientations du Conseil d'Etat. Si l'organe de prospective est totalement indépendant et établit un rapport dont le gouvernement prend simplement acte, cela n'a pas le même impact pour le Conseil d'Etat que s'il s'appuie sur un organe de prospective dont il pourra extraire des thèmes pour établir un programme de législature.

Prise en compte d'autres axes thématiques ?

Bien que la composition institutionnelle de l'organe regroupe d'indéniables compétences, plusieurs commissaires regrettent l'absence de certaines expertises au sein de l'organe, notamment sur les questions climatiques ou en matière de biodiversité. D'autres auraient souhaité que le monde du travail, les milieux économiques, ou des experts en matière de migration soient représentés. Selon les commissaires, la composition de l'organe de prospective manque d'audace.

Le chef du département rappelle que dans la commission siègent les dirigeants des Hautes Ecoles, ce qui permet d'accéder aux expertises des membres de ces institutions. En parallèle une commission de prospective composée notamment des secrétaires généraux des départements permet de faire remonter des thèmes utiles à la prospective. Si la commission fait état de vœux sur des thématiques particulières, cela peut être relayé. De plus, le chef du département précise que pour enrichir le deuxième rapport général, des études séquentielles ont été menées. Il cite notamment le rapport sur la « silver » économie.

Méthode de travail pas suffisamment ouverte ?

Certains commissaires regrettent la méthode de travail affichée qui ne serait pas suffisamment ouverte sur le monde extérieur. Lors de l'élaboration du premier rapport, des ateliers ouverts à la société civile, portant sur des thématiques particulières avaient été organisés. Au terme de discussions tenues dans le cadre d'ateliers avec des experts issus des milieux académiques et de la société civile, sept scénarios avaient été publiés dans le rapport final. Les commissaires regrettent que le deuxième rapport n'ait pas fait appel à une méthodologie autant ouverte et craignent que le prochain exercice ne se déroule en vase clos.

Surreprésentation des Hautes Ecoles ?

Une commissaire relève certains « doublons » au sein de l'organe. Les Hautes Ecoles sont en effet représentées à la fois par leur direction et par des membres du corps professoral de l'EPFL, l'UNIL et la HEIG-VD. Pourtant, de l'aveu même du chef du DFIRE la présence des directions de ces Hautes Ecoles permet déjà d'assurer le lien avec les compétences de ces dernières.

Plusieurs commissaires sont surpris du choix du Conseil d'Etat. Du moment que les directions sont d'ores et déjà membres de l'organe et qu'elles peuvent s'appuyer sur leurs collaborateurs, à quoi bon nommer trois professeurs des mêmes institutions ? Ces places auraient pu être réservées à d'autres organismes ou institutions.

Conclusion

Dans ce dossier, le Grand Conseil n'est pas compétent pour désigner nommément les membres de l'organe de prospective. Son rôle se résume à ratifier ou non la liste établie par le Conseil d'Etat. Sans remettre en cause les qualités des personnes retenues pour siéger au sein de l'organe de prospective, la commission a souhaité porter un regard critique sur certains choix opérés par le Conseil d'Etat.

Le profil des membres proposés étant très institutionnel, la commission recommande vivement au Conseil d'Etat d'ouvrir la démarche et la réflexion en allant chercher des avis dans d'autres cercles (milieux économiques, santé, climat, biodiversité, ...) et auprès de la population, à l'image de processus similaires menés dans des cantons voisins. La méthode de travail devra être ouverte et participative pour éviter que l'ensemble de la réflexion ne soit menée en vase clos.

4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

Malgré les explications apportées par le chef du département pour répondre aux préoccupations exprimées, de nombreux commissaires restent sceptiques sur la démarche proposée, sans toutefois remettre en cause l'utilité d'un organe de prospective et de l'élaboration d'un rapport.

Article 1

Par 4 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions, la commission de refuser l'article 1 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2

Par 4 voix pour et 11 abstentions, la commission adopte l'article 2 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Par 4 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions, la commission recommande de ne pas adopter le projet de décret.

6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

Par 5 voix pour et 10 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Yverdon-les-Bains, le 5 décembre 2019

Le rapporteur :
(signé) *Vassilis Venizelos*

Annexe :

- *Note du Conseil d'Etat à l'attention des membres de la commission chargée d'étudier l'EMPD no 153 ratifiant la composition de la Commission de prospective pour la période 2019-2022*

NOTE DU CONSEIL D'ETAT

À l'attention des membres de la commission chargée d'étudier l'EMPD no 153 ratifiant la composition de la Commission de prospective pour la période 2019-2022

EMPD ratifiant la composition de la commission de prospective)

1. L'Organe de prospective (aujourd'hui Commission de prospective) a commencé ses activités en 2007, en application de l'article 72 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003. Il publie un rapport à la fin de la législature ; cette commission a été ancrée dans l'article 24b de la loi du Conseil d'Etat, en décembre 2015. Ce rapport alimente les travaux de réflexion du Conseil d'Etat dans le cadre de l'élaboration de son programme de législature, à côté des études publiées par les ONG, associations économiques, syndicats et autres « think tanks ».
2. Depuis 2016, le secrétariat de la Commission a été rattaché à Statistique Vaud, qui a alors créé une section « Prospective et aide à la décision ». Cette nouvelle structure a été mandatée par le Conseil d'Etat pour mener non seulement les travaux de conduite du rapport de fin de législature de la Commission, mais aussi des études thématiques, d'une utilité directe pour les services de l'Etat.
3. Statistique Vaud a travaillé sur la croissance et le vieillissement de la population, sujet qui a été décliné en 4 études :
 - « Prise en charge médico-sociale et sanitaire des séniors à l'horizon 2040 » (septembre 2017): alors que le nombre de séniors va augmenter d'ici 2040, si 71% d'entre eux ne recourt ni à des aides ni à des soins de longue durée, l'accompagnement des 29% restants aura des effets importants sur les EMS et l'organisation des soins à domicile ; le rapport étudie les conséquences de ces développements sur la politique socio-sanitaire du canton, placée sous une pression financière accrue.
 - « Besoins en logement à l'horizon 2040 » (décembre 2018) : l'étude montre que les besoins en logement à venir seront essentiellement tributaires de l'évolution des modes de vie, du vieillissement démographique et de l'immigration, elle-même liée au développement économique du canton. La production de logements en ville accessibles financièrement, la forte augmentation des besoins spécifiques des séniors et la répartition de l'habitat dans l'espace cantonal marqueront l'évolution du parc de logements d'ici à 2040.
 - « Logement des séniors à l'horizon 2040 » (décembre 2018) : l'analyse met en évidence les principaux enjeux dont le canton devra tenir compte dans l'organisation qualitative et sociale des logements de demain : garantir l'accessibilité des logements aux séniors, adapter les logements existants et assurer la solidarité intergénérationnelle. Le rapport relève que ces éléments touchent à l'ensemble des politiques publiques, mettant en évidence le caractère transversal du vieillissement de la population.
 - « La silveréconomie : une opportunité pour le canton » (mai 2019). : la silveréconomie englobe l'ensemble des phénomènes économiques liés aux séniors ; il en ressort quatre enjeux importants pour le canton : la fourniture de biens et services répondant aux besoins des séniors, leur place dans le monde de la consommation, leur maintien sur le marché de l'emploi et la gouvernance d'une société vieillissante exposée au risque de conflit intergénérationnel.
4. Ces rapports se sont adossés à des méthodes variables. Dans tous les cas cependant, la base documentaire nécessaire à l'élaboration de ces rapports a été enrichie par des nombreux entretiens avec des spécialistes de l'administration, des milieux académiques et de la société civile (sous forme d'ateliers ou d'échanges bilatéraux). Tous ces rapports ont fait l'objet de résumés publiés sous le nom de « Prospectif ».

5. En mai 2019, Statistique Vaud a été mandaté pour travailler sur trois nouvelles thématiques : 1) la transition énergétique ; 2) les conséquences de la numérisation sur le monde du travail ; 3) la question de la réforme de la démocratie représentative et de la démocratie directe, ainsi que de l'évolution des pratiques démocratiques (démocratie participative). Ces rapports seront publiés entre juin 2020 et juin 2021. Comme les études consacrées à la croissance et au vieillissement de la population, ils font également un large appel aux compétences extérieures. Une étude sur la mobilité et le monde du travail suivra.
6. Pour la législature 2017-2022, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil que la Commission soit composée de Mme la présidente du Conseil d'Etat N. Gorrite, de Mme et M. C. Amarelle et P. Broulis, ainsi que de Mme N. Hernandez (rectrice UNIL), M. Vetterli (président EPFL), M. V. Grandjean (chancelier), M. G. Imhof (directeur Statistique Vaud), et de trois professeurs de nos hautes écoles : Mme N. Nyffeler (prof. HEIG-VD), M. F. Herman (prof. UNIL) et M. Th. David (prof. UNIL et directeur du collège des humanités de l'EPFL).
7. Cette composition répond à la nécessité de pouvoir proposer au Conseil d'Etat des réflexions qui puissent lui être utiles. Il a donc été convenu : 1) d'associer plusieurs membres du gouvernement aux travaux de la Commission ; 2) de limiter la taille de dite Commission, afin qu'elle puisse travailler de manière la plus efficace possible. Il avait été aussi convenu d'associer les milieux académiques vaudois dans le but de resserrer les liens, souvent jugés distendus, entre la Science et la Cité. Dans ce sens, la présence de trois conseillers d'Etat permet d'établir un lien solide entre la Commission et le gouvernement cantonal. En outre, la présence de trois professeurs ne fait pas double emploi avec les directeurs de nos trois institutions universitaires : par leur présence, ils apportent, selon les règles de la liberté académique, leurs expériences et compétences qui permettent de renforcer le travail de la commission. Ils ne sont pas nommés comme représentants de leurs institutions mais comme spécialistes reconnus.
8. La méthode qui présidera à l'élaboration du rapport de la Commission qui paraîtra en 2022 (Vaud 2040) n'est pas encore arrêtée. A ce stade, il est prévu de varier les approches, afin de mieux encore mettre en évidence les enjeux qui attendent le canton. Des recherches de type quantitatif associées à un grand nombre d'interviewes et de rencontres avec des spécialistes en provenance des horizons les plus divers, ainsi que de nombreux milieux et associations représentatifs de la population vaudoise et actifs dans différents domaines (jeunesse, vieillesse, sport, migration, économie, environnement, climat, culture, etc.), afin de renforcer l'aspect qualitatif de la démarche, sont d'ores et déjà prévues.
9. Pour le rapport Vaud 2045 en revanche, qui sera publié à la fin de la législature 2022-2027, toutes les options méthodologiques sont ouvertes. Dans ce cadre cependant, la Commission s'inspirera assurément d'expériences menées dans d'autres cantons, comme dans celui de Genève, dans le but d'associer des cercles encore plus vastes de la population vaudoise à ses travaux de prospective.
10. Les travaux de la Commission, afin qu'elle puisse rendre son rapport dans le premier semestre 2022, soit avant la fin de la législature, devraient pouvoir débuter au début de l'année 2020.

3 décembre 2019