

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le Postulat Nicolas Suter et consorts au nom PLR -
Quid du Canton de Vaud dans une Suisse à 10 millions ? (24_POS_46)

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier le rapport 25_RAP_5 s'est réunie le mercredi 28 janvier 2026 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel, Monique Hofstetter, Patricia Spack Isenrich ainsi que de Messieurs les Députés Arnaud Bouverat, Jean-Bernard Chevalley, Stéphane Jordan, Nicolas Suter et du soussigné, confirmé dans le rôle de président-rapporteur.

Monsieur Didier Lohri était absent à cette séance.

L'administration était représentée par : Mesdames Valérie Dittli, cheffe du Département de l'agriculture, de la durabilité et du climat et du numérique (DADN), Carole Martin, cheffe de Statistique Vaud (StatVD) et Monsieur Jean-Marc Martin, chef de la Section prospective et aide à la décision à StatVD.

Les notes de séances ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), et nous l'en remercions chaleureusement.

2. POSITION DU POSTULANT

Ce rapport répond à la question de base de son postulat, étayé en cela par une annexe et une analyse de sensibilité : il en remercie le département. Les réponses apportées sont instructives :

- sur la pyramide des âges : une réduction significative de la population active aurait des incidences limitées sur les personnes retraitées, mais importantes sur les personnes actives. De surcroît, il y aurait moins d'enfants ;
- sur l'économie et l'emploi : une limitation de la population aurait un impact majeur sur le marché du travail, entraînant un déficit de main-d'œuvre estimé à 11'500 personnes en 2050 et de plus de 30'000 personnes en 2062. Les secteurs recourant à la main-d'œuvre immigrée les plus affectés seraient : la santé, le social, l'hôtellerie, l'industrie et l'informatique. En revanche, l'impact serait moindre sur les secteurs de la construction et de l'enseignement parce qu'il y aurait moins d'enfants ;
- sur la prévoyance et la santé : les coûts de la santé par adulte augmenteraient de 19 % en cas de limitation de la population dans le canton de Vaud. En outre, relever l'âge de la retraite de 2 ans ne suffirait pas à résoudre les problèmes évoqués dans le rapport.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le texte du postulat demandait d'étudier les conséquences pour le Canton de Vaud d'une limitation de sa population à un niveau de 1 million d'habitant-es, en particulier concernant :

- la pyramide des âges 10, 20 et t30 ans après l'adoption d'une telle mesure ;
- les incidences sur l'économie, en particulier dans les secteurs avec un recours fréquent à de la main-d'œuvre issue de la libre circulation des personnes ou des États tiers ;
- le coût d'un éventuel vieillissement de la population, notamment sur le système de prévoyance et de santé et les incidences sur son financement.

Pour répondre à ces trois questions principales, StatVD a réalisé des projections démographiques et économiques sur la force de travail. En ce qui concerne les coûts de financement du système de prévoyance, StatVD ne disposait pas de données privilégiées, mais s'est appuyé sur d'autres études.

La projection du DADN au-delà de 2030 s'explique par une limitation, prévue par l'Initiative populaire fédérale « Pas de Suisse à 10 millions ! (Initiative pour la durabilité) », à 10 millions d'habitants en Suisse. Selon un scénario plausible de l'Office fédéral de la statistique (OFS), ce cas de figure surviendrait en 2032. Pour évaluer les effets à 10, 20 ou 30 ans comme demandé, le rapport inclut des projections jusqu'en 2062. Toutefois, les directions indiquées vont encore en s'amplifiant jusqu'en 2080 : c'est une évolution avec des impacts dynamiques. En effet, si moins de personnes viennent, moins de personnes procréent avec pour conséquence une progression plus lente de la population.

Selon le Conseil d'État, une limitation de la population, telle que préconisée par l'Initiative populaire fédérale, contreviendrait aux besoins structurels de l'économie et à ses perspectives de croissance ainsi qu'à la qualité de vie de la population vaudoise.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Les incidences et impacts sur l'économie vaudoise

Un commissaire estime que le rapport est complet sur les aspects dynamiques et démographiques, mais qu'il manque quelques axes concernant les incidences et impacts sur l'économie vaudoise, en particulier les secteurs recourant à la main-d'œuvre issue de la libre circulation des personnes. S'il détaille les effets sur les secteurs de la construction et de l'hôtellerie-restauration, les effets sur le secteur industriel y sont peu évoqués. Entre le dépôt de cet objet et la rédaction du rapport, la Suisse a été confrontée à des aléas, comme l'adjonction de taxes douanières par les États-Unis ou la dépendance aux accords bilatéraux. Pour ce commissaire, cela a une véritable incidence, parce que la recherche et le développement recourent à une main-d'œuvre suisse importante, tandis que la production recourt à une main-d'œuvre substantielle issue de la libre circulation des personnes.

Le chef de section confirme que l'industrie est un des domaines où la proportion de personnes venant de l'étranger est plus importante. Cependant, en nombre absolu, ce secteur concerne environ 20% des personnes étrangères qui travaillent dans le canton. En effet, cette population travaille essentiellement dans le secteur des services parce que le canton de Vaud est une économie de services. Les difficultés potentielles de l'industrie dans le canton de Vaud n'ont pas été étudiées dans le détail, car elles concernent peu de personnes et d'entreprises. De surcroît, le nombre de postes à repourvoir est limité, d'autant plus que certaines tâches sont déjà automatisées. En revanche, le secteur de la santé serait plus en danger alors que la proportion de population étrangère y travaillant est actuellement plus faible ; les besoins seront plus grands ces prochaines décennies en raison du vieillissement de la population vaudoise.

Les mesures d'accompagnement

Un député rappelle que l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) prévoit des mesures d'accompagnement comprenant le contrôle des travailleurs détachés, l'extension des conventions collectives de travail (CCT) ou encore la mise en place de contrats-types en cas de sous-enchère salariale. L'édifice de contrôle du marché du travail en Suisse repose principalement sur cette libre circulation. Si cette dernière tombe, aucune garantie ne subsistera dans l'arsenal législatif d'un maintien des mesures d'accompagnement avec, alors, un risque d'effondrement total de la protection des salaires en Suisse, plus particulièrement dans le canton de Vaud. Cet élément ne figurant pas dans le rapport, il serait intéressé par un complément d'information. Selon lui, il ne s'agit pas d'un ajout politique, car ces éléments sont documentés et évoqués, notamment dans les discussions sur cette problématique au Conseil national (CN).

À ce stade, le DADN ne peut ni chiffrer ni mesurer les effets concrets de la suppression de ces mesures si l'ALCP tombe.

Après un certain nombre d'échanges sur le sujet, tenant compte du fait qu'il n'est a priori pas possible de modifier le rapport à ce stade, et avec l'aval de la Conseillère d'État, il est acté qu'un complément sera transmis par le Conseil d'État et annexé au présent rapport en vue des débats au plénum.

Le personnel transfrontalier

Un commissaire aborde la question d'un effet boomerang peinant à être mesuré. Cet effet résulterait d'un plafonnement de la main-d'œuvre résidente à la suite de l'acceptation de l'Initiative populaire fédérale : il faudrait alors recourir à une main-d'œuvre, non limitée par les besoins économiques, soumise à des contrats courts ou ne résidant pas en Suisse. Actuellement, des personnes viennent de plus en plus loin pour travailler en Suisse ; c'est « du personnel transfrontalier longue distance » venant de manière plus saisonnière sur le marché du travail suisse, mais ne restant pas longtemps, soit parce qu'il peut être vite fatigué, notamment par les trajets, soit parce qu'il a des alternatives en matière d'emploi dans son pays d'origine. Cet aspect-là est également peu développé dans le rapport. Le recours aux contrats saisonniers dans l'économie vaudoise peut être lié à la libre circulation des personnes, mais ce n'est pas le seul facteur : il serait également possible d'améliorer ces contrats, par exemple en augmentant les rémunérations, sans recourir au dumping salarial. Il existe le risque d'une baisse de salaires et d'un recours à une main-d'œuvre moins compétente et moins connaissante de ses droits. Si les personnes devaient repartir chaque année en raison d'une limitation de la population résidente, il faudrait alors déterminer comment conserver les compétences développées en Suisse.

Le DADN partage le constat que le personnel transfrontalier vient de plus en plus loin. Néanmoins, si une personne effectue plus de 2 heures de trajet au quotidien, elle est moins encline à venir travailler en Suisse. Par exemple, les restaurants, à la fin de la pandémie du coronavirus (COVID-19), ont eu du mal à recruter du personnel aussi parce que le secteur a montré qu'il n'était pas aussi stable qu'imaginé. Il faut préciser aussi que du personnel transfrontalier vient sur site, mais vit dans ses bus ou camping-cars à proximité de son lieu de travail. Toutefois, le département ne dispose pas d'informations ou de statistiques officielles à ce sujet.

Ce même commissaire observe ce phénomène sur le terrain, y compris dans le secteur de la construction, où du personnel transfrontalier vient de plus en plus loin. Auparavant, les personnes venaient de Lyon. Récemment, du personnel de livraison à vélo venait de Marseille. En règle générale, il passait la semaine en Suisse, puis repartait le week-end dans la cité phocéenne. Aujourd'hui, des mesures ont permis de juguler quelque peu cette tendance encore lourde. Sur les chantiers, le personnel transfrontalier connaît, en règle générale, le système suisse parce que le Groupement transfrontalier européen (GTE) le défend et l'accompagne, tandis que des personnes venant de plus loin ne le connaissent pas.

Les seniors

Si ce rapport est détaillé sur la formation et les personnes actives, d'après un commissaire, il manque en revanche une analyse concernant les seniors. Le vieillissement n'est pas seulement un coût, mais aussi un moteur économique régional, d'autant plus que, il y a quelques années, StatVD avait produit une étude sur « la silver économie »¹ qui avait mis en évidence des aspects intéressants, tant en matière d'occupation des seniors que de l'activité économique qu'ils développaient. Il regrette la focalisation de ce rapport sur l'immigration ou le déplacement de la population tout en ne tenant pas compte de « la silver économie » et de ses impacts au niveau de l'évolution de la population.

Les représentants de l'administration expliquent que, fondamentalement, le nombre de seniors serait un peu plus élevé sans limitation de la population qu'avec. La difficulté de leur prise en charge s'expliquerait par le fait qu'il y aurait moins de personnes actives en cas de limitation. Dans l'absolu, « la silver économie » se développerait de manière plus ou moins similaire dans un cas comme dans l'autre. En outre, l'objectif de ce rapport consiste à analyser les impacts d'une limitation de la population dans le cadre étudié. Il ne s'agit pas d'une analyse prospective décrivant un monde futur.

Les personnes en recherche d'emploi

Concernant les principaux résultats relatifs aux incidences économiques en page 8 de l'annexe du rapport, une commissaire évoque les personnes en recherche d'emploi, au nombre de 30'800 en décembre 2023 (au chômage ou non actives). Le rapport indique que celles-ci n'auraient pas été suffisamment nombreuses pour pourvoir les emplois créés dans la période 2013-2023. Sachant qu'un grand nombre de personnes touchées par le chômage peinent à retrouver un emploi de manière pérenne avec des incidences évidentes sur le marché du travail, elle demande plus d'informations sur le sujet.

Le chef de section répond qu'il y a une statistique sur les personnes au chômage et une autre sur les personnes travaillant à temps réduit, auxquelles il est demandé si elles souhaitent travailler ou accroître leur taux d'activité. La démonstration établit que la totalité des 30'800 personnes au chômage ou inactives, dans

¹ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfin/statvd/Publications/Prospective/06_Etude_silvereconomie.pdf

l'hypothèse où elles pourraient toutes travailler, n'aurait pas suffi à pourvoir les emplois créés dans le canton sur la période 2013-2023 (le nombre de personnes employées dans le canton a crû de 56'400 personnes dans cette période). En réalité, c'est même moins du tiers de ce chiffre qui pourrait travailler. Il existe du chômage de longue durée qui persistera toujours. L'adéquation entre les besoins de l'entreprise et les profils de la personne au chômage dépend de nombreux paramètres (compétences, lieu de résidence, etc.).

Investissement du Conseil d'État dans le cadre de la campagne

À un commissaire demandant au DADN si celui-ci envisage l'utilisation de ce rapport dans le cadre de la campagne sur l'Initiative populaire fédérale, notamment en le vulgarisant auprès de la population vaudoise, afin de présenter les réflexions menées, il est expliqué que le Conseil d'État dispose de règles établies en cas d'unanimité sur un objet soumis à votation, ce qui est le cas concernant cet objet. Toutefois, la forme de l'investissement dans la campagne n'est pas tranchée à ce jour.

5. ÉTUDE DU RAPPORT

Le rapport est ensuite parcouru page par page.

Un commissaire souhaite mettre en évidence un élément du rapport qu'il juge particulièrement frappant (page 6, point 2) : en cas de limitation de la population, il faudrait affecter au secteur santé-social 68 % de toute la main-d'œuvre additionnelle, afin de maintenir en 2062 un niveau de couverture des besoins comparable à celui d'aujourd'hui.

À la lecture de l'affirmation suivante en page 6, au point 3) : « L'actualisation de ces accords et la conclusion de nouveaux seraient potentiellement menacées par la dénonciation de l'accord sur la libre circulation des personnes », l'Initiative populaire fédérale prévoit une résiliation automatique de l'ALCP, assortie, de surcroît, d'une inscription dans la Constitution fédérale (Cst.), selon un commissaire. Le terme « potentiellement » modère les impacts d'une acceptation de cette initiative avec une inquiétude exprimée que cela soit sans issue. Il comprend que l'échéance de résiliation ne soit pas connue tout en se demandant si le peuple suisse aura déjà voté sur le nouveau paquet d'accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE).

Le chef de section répond qu'il faudrait alors limiter fortement les soldes migratoires avec cette remise en cause de l'ALCP. La mention « potentiellement » s'explique par le fait que le DADN ne sait pas ce que le Conseil fédéral (CF) pourrait renégocier avec l'UE si l'ALCP venait à tomber. Quant au nouveau paquet d'accords bilatéraux, il n'y a pas non plus de certitude à ce stade.

L'acceptation de cette Initiative populaire fédérale aurait également des incidences sur les accords de Schengen (qui ne sont pas des accords bilatéraux en tant que tels). Cet important élément à prendre en compte risque de péjorer la situation de l'immigration en Suisse.

6. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État par 6 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

7. TRANSMISSION D'UNE NOTE COMPLÉMENTAIRE

Comme convenu dans les discussions (voir titre « Les mesures d'accompagnement »), la commission est restée dans l'attente d'une note complémentaire annoncée par la Conseillère d'État, dans le but de la joindre à son rapport de commission. Le Conseil d'État a opté pour une autre approche, en adoptant le 1^{er} avril 2026 un bref rapport complémentaire au postulat (26_RAP_9), qui nécessitait donc une approbation formelle par la commission. Alors qu'une décision par circulation s'organisait, le Conseil d'État a finalement annulé l'adoption du rapport complémentaire le 6 mai 2026. La demande d'une simple note à annexer au rapport, comme discuté, a été réitérée, mais est restée sans suite.

Mathod, le 17 septembre 2026.

Le président-rapporteur :
(Signé) Théophile Schenker