

RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT

sur le postulat Nicolas Suter et consorts au nom PLR - Quid du Canton de Vaud dans une Suisse à 10 millions ? (24_POS_46)

Rappel du postulat

Les perspectives démographiques sont primordiales pour la gestion d'une collectivité telle que notre Canton. L'incidence de la démographie sur l'emploi, les assurances sociales, les infrastructures et la fiscalité pour ne citer que quelques politiques est centrale. Selon l'OFS et son scénario "moyen"¹, la Suisse comptera 10'440'600 personnes en 2050, alors que la même source prévoit 1'057'800 vaudoises et vaudois dans le même horizon temporel. Statistique Vaud est légèrement plus prudent, avec un scénario moyen qui voit 1'044'050 habitantes et habitants en 2050².

Cependant, il est dans l'air du temps de vouloir limiter la population suisse à 10 millions de personnes³. Faisant suite au postulat du Conseiller aux États Pascal Broulis et à l'étude vaudoise de 2014 concernant les éventuelles conséquences de l'acceptation de l'initiative "Ecopop" menée dans le cadre du rejet par le Conseil d'État de ladite initiative⁴, nous nous posons la question suivante : quid du Canton de Vaud dans une Suisse limitée à 10 millions d'habitants ?

Les signataires de ce postulat prient le Conseil d'État de présenter un rapport au Grand Conseil sur les conséquences qu'auraient pour le Canton de Vaud une limitation de la population à un niveau de 1 million d'habitant.es et en particulier les impacts sur :

- la pyramide des âges d'une telle proposition dix, vingt et trente ans après l'adoption d'une telle mesure,*
- ses incidences sur notre économie en particulier dans les secteurs où nous avons fréquemment recours à de la main-d'œuvre issue de la libre circulation des personnes ou des États tiers,*
- et enfin, le coût d'un éventuel vieillissement de la population notamment sur notre système de prévoyance et de santé et les incidences sur son financement.*

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/evolution-future/scenarios-cantons.html>

² Canton de Vaud, DFA, Annuaire statistique Vaud 2024, Lausanne, p. 50

³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20244038>

⁴ https://www.vd.ch/actualites/communiqués-de-presse-de-l'État-de-vaud/detail/communiqué/le_gouvernement-vaudois-rejette-l'initiative-populaire-ecopop-1415295425

Rapport du Conseil d'État

Au cours des trente dernières années, la population du canton de Vaud a connu une croissance ininterrompue et compte 846'000 personnes en 2023¹. Pour l'essentiel, cette hausse démographique découle de l'apport migratoire, qui lui-même a varié au rythme de la conjoncture économique (Wanner et Fibbi, 2025 ; Commission de prospective, 2022)².

Entre 2013 et 2023, l'essor économique du canton s'est concrétisé par la création de 60'500 emplois en équivalent temps plein¹. Sans le recours à une main-d'œuvre hors du bassin de recrutement suisse, une grande partie de ces emplois n'aurait pas pu être pourvue. En effet, sans apport migratoire, la population de 20 à 64 ans dans le canton et en Suisse aurait baissé. Or ce groupe d'âge représente la quasi-totalité des actifs résidant dans le pays. L'économie vaudoise repose donc largement sur son ouverture et sur sa capacité à attirer et retenir une main-d'œuvre qualifiée et diversifiée.

Dans un tel contexte, une éventuelle limitation de la population aurait inévitablement pour conséquence de réduire la croissance de l'emploi dans le canton, puisqu'elle implique de réduire le recours à l'immigration comme levier de recrutement. Elle aurait par ailleurs aussi pour effet d'altérer les dynamiques actuelles du marché de l'emploi en modifiant d'un côté la main-d'œuvre disponible et de l'autre les besoins de la population et donc des emplois pour y répondre. Or, la disponibilité de main-d'œuvre constitue déjà aujourd'hui un facteur limitant dans plusieurs activités clés, en raison de la pénurie de personnel qualifié.

La démarche adoptée pour prendre la mesure de ces changements consiste à comparer différentes projections de la population et des emplois avec ou sans limitation de la population. Procéder de la sorte permet d'identifier les changements de dynamiques par rapport à la situation actuelle, mais aussi les effets à long terme d'une éventuelle limitation de la population sur les thématiques ciblées dans le postulat.

Les projections établies se basent sur différentes déclinaisons du scénario de référence des perspectives démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) d'avril 2025³. Selon ce scénario de référence, considéré par l'OFS comme le plus probable, la population suisse atteindrait 9,5 millions de personnes en 2031. Selon les termes de l'initiative, ce seuil occasionnerait des premières mesures de limitation de l'immigration, qui s'appliqueraient donc aussi au niveau cantonal. L'horizon des questions posées va donc jusqu'à 2062, puisqu'elles portent sur la situation qui prévaudrait jusqu'à trois décennies à partir de la mise en œuvre hypothétique de l'initiative.

Les réponses aux questions posées exploitent des projections établies selon trois scénarios démographiques portant sur la période 2024 à 2055. Ces scénarios se différencient par leurs soldes migratoires (immigrations moins émigrations) :

- 1) Le premier se base sur le scénario de référence de l'OFS, étendu de 2055 à 2062. Il comprend un solde migratoire annuel légèrement en deçà de sa valeur moyenne des trente dernières années, avec +4'740 personnes de 2024 à 2062 contre +5'800 de 1994 à 2023. Ce scénario suppose que la création d'emplois dans le canton ralentirait par rapport à ces dernières années, puisqu'il implique un fléchissement de la progression du nombre de personnes de 20 à 64 ans.
- 2) Le deuxième est un scénario avec limitation de la population à 1 million de personnes à partir de 2050. Il implique que le nombre de personnes de 20 à 64 ans commence à baisser à partir de cette

¹ Pour la population, l'année 2023 sert de base temporelle, car les dernières perspectives démographiques de l'Office fédéral de la statistique prennent cette année-là comme point de départ. Ces dernières ayant été établies avant que la population 2024 soit connue.

Pour les emplois, les projections présentées partent de 2022, car il s'agit de la dernière année disponible au moment de la rédaction de la statistique structurelle des entreprises (Statent). Depuis lors, les valeurs 2023 sont connues et les valeurs descriptives concernant la situation actuelle ont été mises à jour.

² La disponibilité d'emploi sur le marché suisse du travail a été un moteur important de la croissance démographique qui a été facilitée par l'accord sur la libre circulation des personnes. Wanner et Fibbi (2025), *Paysage migratoire au XXI^e siècle en Suisse*. <https://seismoverlag.ch/fr/daten/paysage-migratoire-au-xxie-siecle-en-suisse/>

Le rapport de la Commission de prospective montre que l'évolution de la population vaudoise a essentiellement varié suivant le rythme de la conjoncture économique depuis les années septante. Commission de prospective (2022), Vaud 2040.

[https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2022_juin_actus/Prospective/Prospectif - Vaud2040 - Rapport.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2022_juin_actus/Prospective/Prospectif_-_Vaud2040_-_Rapport.pdf)

³ Cette réponse se base sur les perspectives de l'OFS, car elles sont plus récentes que celles de Statistique Vaud. La prochaine mise à jour de ces dernières est prévue en 2026.

année-là. Ce scénario comprend un solde migratoire moyen de +3'020 personnes sur la période 2024 à 2062.

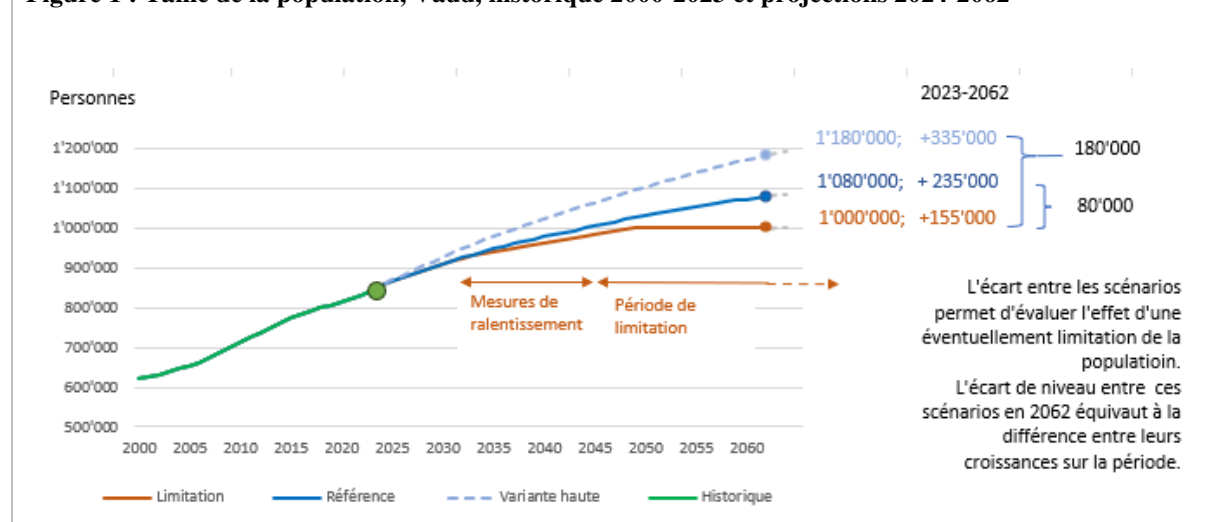
- 3) Le troisième scénario correspond à la variante haute du scénario de référence de l'OFS. Par rapport à ce dernier, il reflète un avenir dans lequel le nombre de personnes de 20 à 64 ans augmenterait bien plus rapidement. Il comprend en effet des soldes migratoires plus élevés, avec +6'710 personnes en moyenne entre 2024 et 2062.

La comparaison des deux premiers scénarios permet d'estimer l'ordre de grandeur des effets d'une limitation de la population vaudoise d'ici à 2062. La comparaison avec la variante haute permet d'apprécier la sensibilité des estimations dans un scénario compatible avec une croissance de l'emploi plus forte que dans le scénario de référence.

En 2062, la population vaudoise atteindrait 1'080'000 personnes dans le scénario de référence et 1'180'000 dans la variante haute. En cas de limitation, la population vaudoise atteindrait 1 million de personnes en 2050, puis resterait stable de 2051 à 2062. Autrement dit, une limitation de la population à 1 million aurait pour effet de contenir la croissance démographique vaudoise de 80'000 personnes à l'horizon 2062, si l'on estime l'ordre de grandeur de son effet en se basant sur le scénario de référence et de 180'000 en prenant la variante haute comme base de comparaison.

Il est important de souligner que ces ordres de grandeur, valables cette année-là, continueraient de croître au fil des années après 2062. Il en va de même pour les autres constats présentés dans cette réponse. Ainsi, les résultats issus de la comparaison avec le scénario de référence pour 2062 peuvent être interprétés comme une approximation de ceux d'une variante basse à un horizon plus lointain.

Figure 1 : Taille de la population, Vaud, historique 2000-2023 et projections 2024-2062



Un rapport plus détaillé est disponible en annexe. Celui-ci explicite davantage les résultats présentés, leur sensibilité aux hypothèses retenues ainsi que les options de méthodes adoptées. Ces éléments portent en particulier sur les deux principales limites associées aux projections d'emplois établies pour cette analyse :

- Les projections ont été réalisées en ne faisant varier que la taille et la structure de la population, en gardant toutes les autres conditions actuelles constantes.
- Les projections par branches reposent sur des modélisations simples.

Ces choix permettent de mettre en évidence l'impact démographique direct sur les emplois d'une éventuelle limitation de la population, tout en neutralisant les incertitudes liées à l'évolution d'autres facteurs (technologie, conjoncture et modes de vie notamment). Toutefois, ces simplifications impliquent que les résultats présentés doivent être interprétés pour ce qu'ils sont : des ordres de grandeur des effets démographiques d'une limitation et non des prévisions de l'emploi futur, que ce soit dans le canton dans son ensemble ou dans une branche. Par exemple, les projections d'emplois pour le domaine de la santé-social présentés ici ne prennent pas en compte les réformes liées à l'organisation et au financement de la santé suisse et cantonale, ni les évolutions des techniques et des pratiques de prise en charge socio-sanitaire.

1. PRINCIPAUX RESULTATS RELATIFS A LA PYRAMIDE DES AGES

L'évolution de la population dépend de sa structure par âge initiale, de la fécondité, de la mortalité et du solde migratoire (selon le sexe et les âges).

Les projections indiquent qu'une limitation de la population à 1 million de personnes aurait pour effets de réduire plus fortement les effectifs du groupe des personnes de 20 à 64 ans que ceux des enfants et jeunes adultes (0-19 ans), tandis que les effectifs des personnes âgées de 65 ans et plus ne changeraient que peu. L'explication de cet effet différencié découle du profil plutôt jeune des personnes immigrant dans le canton, dont 60% sont des personnes de 18 à 40 ans, tandis que les personnes âgées de 65 ans et plus n'en représentent qu'une faible partie (3%).

Plus précisément, une limitation de la population aurait pour effets :

- de faire baisser le nombre d'enfants et de jeunes adultes habitant dans le canton d'ici 2062, car il y aurait moins de personnes en âge d'être parent dans le canton si l'immigration devait être limitée.

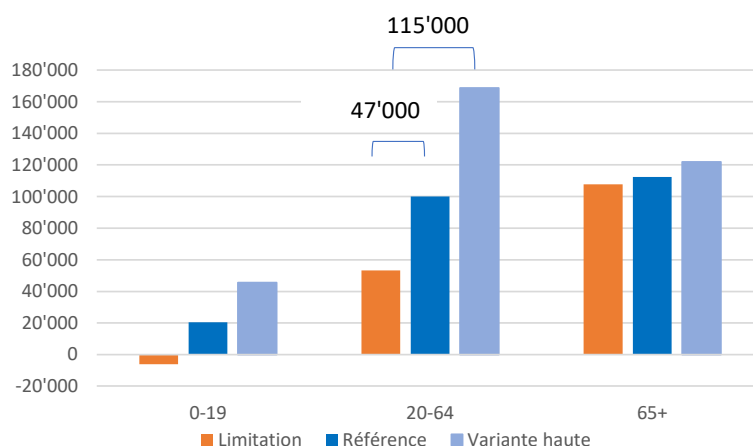
Par rapport à l'évolution démographique du scénario de référence, une telle limitation aurait ainsi pour effet de réduire de 27'000 le nombre de jeunes adultes dans le canton à l'horizon 2062. La différence serait de 52'000 « jeunes », si l'évolution démographique devait suivre la variante haute.

- de diminuer de moitié la croissance du nombre de personnes de 20 à 64 ans par rapport au scénario de référence, avec un différentiel de 47'000 personnes. Plus précisément, la croissance de ce groupe de personnes s'élèverait à +100'000 personnes sur la période dans le scénario de référence, contre +53'000 en cas de limitation de la population.

Leur croissance dans le scénario avec limitation serait réduite d'un facteur 3,2 par rapport à la variante haute qui prévoit une augmentation de +168'000 personnes de 20 à 64 ans. Le « manco » atteindrait ainsi 115'000 personnes en 2050 en cas de limitation.

- de contenir la hausse de la population âgée de 65 ans et plus de 5'000 personnes à l'horizon 2062 par rapport au scénario de référence et de 14'000 en basant l'estimation sur la variante haute.

Figure 2 : Variation de la population par groupes d'âge, Vaud, entre 2023 et 2062



Les évolutions différenciées par groupes d'âge vont changer l'équilibre intergénérationnel de la population. Elles vont en particulier rapidement et fortement alourdir le rapport entre le nombre de sénior·e·s et la population potentiellement active. L'ampleur de l'alourdissement sera toutefois plus ou moins contenue en fonction de l'importance du solde migratoire. Cet alourdissement serait de 50% dans le scénario de référence, avec un nombre de sénior·e·s passant de 27 pour 100 personnes en âge de travailler en 2023 à 41 personnes en 2062. En cas de limitation de la population, la détérioration du rapport de dépendance serait plus importante et atteindrait 59% (44 personnes en 2062). En revanche, cet alourdissement serait plus contenu et atteindrait 40% dans la variante haute (38 personnes).

2. PRINCIPAUX RESULTATS RELATIFS AUX INCIDENCES ECONOMIQUES

L'évolution des emplois dépend de nombreux facteurs, dont la population, les innovations technologiques et la conjoncture économique. Comme les évolutions de ces facteurs sont difficiles à anticiper à un horizon aussi lointain que 2062, l'approche adoptée consiste à comparer différentes projections de l'emploi en ne faisant varier que la démographie. Procéder à cette simplification permet d'isoler les effets directs découlant d'une éventuelle limitation de la population, tout en évitant d'introduire une incertitude liée à l'évolution des autres déterminants de l'emploi.

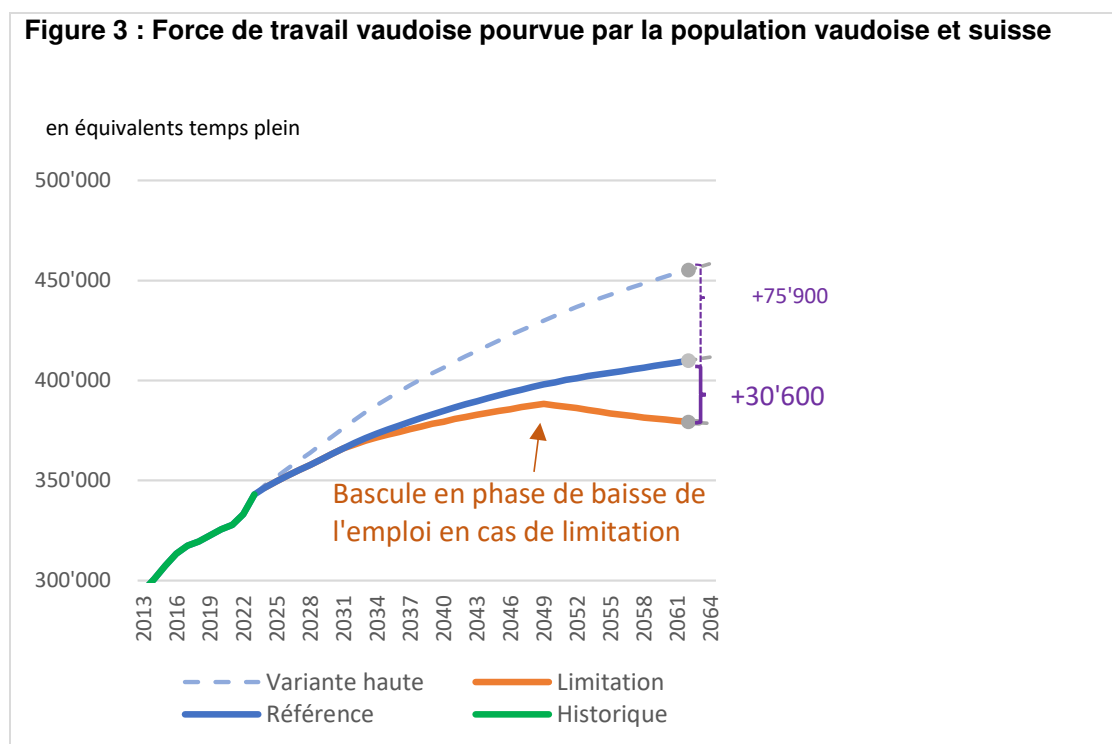
Deux types de projections sont étudiées¹ : l'une sur la force de travail vaudoise résidant en Suisse, et l'autre sur les emplois requis dans différentes branches comme la santé-social, la construction et l'enseignement. La comparaison de ces deux types de projections a permis d'apprécier les incidences quant aux tensions potentielles sur le marché du travail qu'occasionnerait une limitation de la population.

Les principales incidences d'une limitation de la population pour l'économie vaudoise sont les suivantes :

- 1) A l'échelle de la force de travail vaudoise disponible en Suisse, une éventuelle limitation de la population aurait pour effet de réduire le nombre de personnes en âge de travailler au sein de la population vaudoise. La possibilité de pourvoir des emplois dans le canton s'en trouverait ralentie dès 2032. Cette possibilité diminuerait ensuite, puisque la population en âge de travailler commencerait à décroître dès 2050.

En termes de force de travail, le déficit de main-d'œuvre dans le scénario de limitation serait de 11'500 ETP en 2050 et de 30'600 ETP en 2062 par rapport au scénario de référence. En comparaison avec la variante haute, le déficit serait de 75'900 ETP en 2062.

Figure 3 : Force de travail vaudoise pourvue par la population vaudoise et suisse



La population indigène mobilisable rapidement regroupe les personnes actuellement en recherche d'emploi (qu'elles soient au chômage ou inactives) ainsi que les personnes souhaitant travailler davantage. Ces personnes permettraient de pourvoir au maximum 26'000 ETP supplémentaires. La mobilisation accrue de ces personnes ne suffirait donc pas à compenser le déficit de main-d'œuvre qu'occasionnerait une limitation de la population : entre

¹ Faute de disposer d'un modèle d'équilibre général à l'échelle du canton, ces projections ont été établies sur la base de modélisations simples ne faisant varier que la taille et la structure de la population. Autrement dit, ces projections ont été établies, aux conditions actuelles. Ainsi, la force de travail a été estimée en appliquant les taux d'occupation et le taux d'activité par âge et sexe actuels aux populations projetées selon les scénarios démographiques retenus.

30'600 et 75'900 équivalents temps plein (ETP) à l'horizon 2062, selon les scénarios retenus. En plus de cette insuffisance quantitative, il faudrait encore que les profils disponibles correspondent exactement aux besoins des postes vacants (en termes de compétences et de conditions de travail notamment), sans compter qu'on ne saurait espérer réduire l'intervalle entre deux emplois à zéro.

- 2) Au niveau des besoins par branches économiques, des analyses spécifiques réalisées permettent de mesurer les besoins de main-d'œuvre découlant des effets démographiques compris dans les scénarios retenus. La mise au regard de ces besoins avec les projections de force de travail permet de tirer les constats suivants quant aux tensions potentielles sur le marché du travail :

- Une limitation de la population aurait pour effet d'accentuer nettement la pénurie de personnel dans le domaine de la santé-social, dans l'hypothèse où la couverture des besoins pour la santé-social était maintenue. En effet, la hausse des besoins de personnel serait certes un peu moins marquée en cas de limitation de la population, mais la force de travail disponible serait nettement moindre. Ainsi, les emplois supplémentaires nécessaires dans le domaine de la santé-social représenteraient 44% de la force de travail additionnelle en 2062 dans le scénario de référence, 32% pour la variante haute et une part nettement plus importante en cas de limitation de la population avec 68%. Assurément, le recrutement dans le domaine de la santé-social serait plus difficile, notamment en cas de limitation de la population, car ces parts sont sensiblement plus élevées que le poids actuel de la branche dans l'économie vaudoise (16% en 2023).
- Une limitation de la population aurait pour effet de faciliter un peu le recrutement dans les branches de la construction et de l'enseignement, suite au ralentissement de la croissance de la population qu'elle occasionnerait. Cet allègement resterait toutefois d'une intensité bien inférieure à l'aggravation des difficultés de recrutement qui se profilent dans le domaine de la santé-social.

D'ailleurs, il n'est pas certain que ces branches connaissent une détente en matière de recrutement, car elles connaissent des tendances de fond qui renforcent leurs besoins en main-d'œuvre, indépendamment des effets démographiques. Il s'agit notamment de l'adaptation du bâti aux changements climatiques ainsi que des besoins de qualifications plus élevés de la population.

- Limiter la population aurait aussi pour effets de provoquer des difficultés de recrutement dans les autres branches de l'économie vaudoise, puisque la force de travail disponible serait réduite.
Parmi ces autres branches, les plus susceptibles de rencontrer des difficultés de recrutement supplémentaires seraient celles qui en éprouvent déjà et/ou qui recourent fortement à la main-d'œuvre étrangère :
 - o l'hôtellerie et la restauration ;
 - o les activités industrielles ;
 - o ainsi que les activités informatiques, scientifiques et d'ingénierie, dont les besoins resteront durablement forts en raison de la transition numérique.

- 3) Outre les effets sur les possibilités de recrutement et l'aggravation des pénuries de main-d'œuvre, la limitation de la population, et de fait de l'immigration, pourrait entraîner la dénonciation de l'accord bilatéral avec l'Union européenne (UE) sur la libre circulation des personnes, comme prescrit par l'initiative fédérale.

Or, un nouveau paquet d'accords avec l'UE a été négocié. Ce dernier comprend notamment l'actualisation d'accords bilatéraux existants (libre circulation, reconnaissance mutuelle des produits industriels, transport aérien, transports terrestres, agriculture), mais aussi la conclusion de nouveaux accords (sécurité alimentaire, santé, électricité). Il prévoit également la participation de la Suisse aux programmes de recherche européens. 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.

Cette voie bilatérale est pourtant essentielle pour l'économie suisse, en garantissant un accès privilégié au marché unique européen ainsi qu'une sécurité juridique importante. Plus

précisément, la dénonciation de l'accord sur la libre circulation entraînerait plusieurs conséquences négatives supplémentaires pour l'économie suisse¹ :

- Un renchérissement des exportations, sous forme d'obstacles à l'accès au marché européen (examen de conformité des produits, contrôles douaniers).
- Une diminution de sa capacité d'innovation, suite à une perte d'efficacité de la recherche scientifique suisse qui verrait vraisemblablement son intégration au système européen de recherche réduite.
- Des délocalisations de la production et un recul des implantations. En cas de main-d'œuvre insuffisante, le risque existe que certaines entreprises présentes dans le canton développent de nouveaux projets à l'étranger et décident ensuite de délocaliser leur activité historique. De façon analogue, des entreprises étrangères pourraient renoncer à venir s'installer dans le canton.

¹ Conseil Fédéral (2025), *Paquet Suisse – UE : conséquences économiques*.
<https://www.europa.eda.admin.ch/fr/consulation-paquet-suisse-ue#Cons%C3%A9quences-du-paquet>

3. PRINCIPAUX RESULTATS RELATIFS AU FINANCEMENT DU SYSTEME DE PREVOYANCE ET DE SANTE

S'il existe une incertitude quant à l'ampleur de la croissance démographique, il est aujourd'hui certain que le nombre des personnes âgées et leur part dans la population vaudoise vont rapidement et durablement augmenter au cours des prochaines décennies, tandis que la proportion des personnes en âge de travailler va aller en diminuant. Assurément, cela aura pour incidence de renchérir de façon importante le financement des prestations de prévoyance et de santé pour la population active.

Voici les principaux résultats relatifs à cette incidence :

- 1) Les projections montrent que l'augmentation des coûts par personnes de la santé serait atténuée, mais pas évitée, par la croissance démographique.
En effet, les coûts de la santé par personne de 20 ans et plus augmenteraient de +19% en cas de limitation de la population dans le canton, de +17% dans le scénario de référence et de +14% dans la variante haute, sur l'ensemble de la période¹.
En considérant l'indicateur des coûts par personnes de 20 ans et plus, le surcoût en cas de limitation de la population serait de 255 francs par personne par rapport au scénario de référence et de 629 francs par rapport à la variante haute en 2062.
- 2) La prévoyance comprenant une solidarité financière des actifs occupés envers les personnes à la retraite (ainsi qu'au sein de ces catégories), son financement sera plus lourd à assurer à l'avenir pour les actifs, en raison de l'alourdissement du rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus (pour qui il faut assurer des prestations) avec le nombre de personnes en âge de travailler (qui assurent le financement). Or, cet alourdissement serait plus rapide en cas de limitation de la population.
Cette conclusion est dans la ligne des constats dressés dans une étude approfondie réalisée sur la question sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (Favre et Föllmi, 2023)². A ce propos, les résultats de ce rapport indiquent que *l'immigration ne constitue pas une charge supplémentaire pour les institutions sociales du 1^{er} pilier. Au contraire, jusqu'en 2070, l'immigration continue d'avoir des effets positifs sur les assurances sociales. Cela s'explique par le fait que la structure de la population rajeunie par l'immigration permet de compenser l'augmentation des prestations perçues grâce aux cotisations versées.*

¹ StatVD a établi ces projections des coûts de la santé se basant sur les évolutions démographiques avec ou sans limitation de population, les coûts par âge et sexe au niveau national et les coûts de la santé vaudoise sans les prestations fournies à des personnes résidant hors du canton en 2023. Plus précisément, ces projections ont été établies en maintenant constants les coûts par âge à leur niveau de 2023, ce qui a permis d'isoler l'effet d'une limitation de la population en comparant les résultats ainsi obtenus entre les scénarios.

² Favre et Föllmi, (2023), Migration und Sozialversicherungen : Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen.
https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen/_jcr_content/par/externalcontent_130482312.bitexternalcontent.exturl.pdf/aHR0cHM6Ly9mb3JzY2h1bmcuc296aWFsZS1zaWN0ZXJoZW10LW/Noc3MuY29udGVudC91cGxvYWRzLzlwMjMvMTEvMDYtMjMvNELWVCZjY2h0LnBkZg==.pdf

4. CONCLUSION

Le Conseil d'État considère, sur la base notamment des résultats exposés, qu'une limitation de la population telle que prônée par l'initiative « Pas de Suisse à 10 millions ! » contrevient aux besoins structurels de l'économie vaudoise¹ et compromet ses perspectives de croissance ainsi que la qualité de vie de la population vaudoise. Il considère que le déclin des possibilités de croissance économique qu'une telle mesure provoquerait, conjuguée à la difficulté de fournir des prestations publiques de qualité, l'emporteraient sur les effets bénéfiques liés à un allègement des besoins en infrastructures et à une moindre pression démographique sur l'environnement.

La Suisse et le canton de Vaud font aujourd'hui déjà face à un manque de personnes actives. Comme le démontrent les projections de ce rapport, cette situation de pénurie de main-d'œuvre devrait encore s'aggraver, avec l'arrivée aux âges de la retraite des générations nombreuses du babyboom, dont l'effet, pour le seul canton de Vaud, équivaut à une baisse de la population âgée de 20 à 64 ans de 77'000 personnes à l'horizon 2050. Devant cette réalité, le Conseil d'État s'apprête d'ailleurs, à mettre en place un plan d'action cantonal pour lutter contre la pénurie de main-d'œuvre.

Pour en revenir à l'initiative, la limitation de la population telle que souhaitée par les initiant-e-s provoquerait ses effets les plus marquants à partir de 2050, alors que les générations entrant dans le marché du travail seront peu nombreuses, tandis que le nombre de personnes atteignant 80 ans et plus va encore s'accroître. Dans ce contexte, une limitation de la population aurait pour effet de renchérir de façon importante le financement des prestations de prévoyance et de santé pour la population active. Elle aurait vraisemblablement aussi pour conséquence de péjorer la fourniture de soins sûrs et de qualité.

Dans ce contexte, le maintien d'une politique d'ouverture apparaît indispensable pour préserver la qualité de vie de la population vaudoise et assurer la pérennité de l'économie vaudoise. Ainsi, le Conseil d'État s'oppose à l'initiative « Pas de Suisse à 10 millions ! », estimant que celle-ci induit des restrictions qui priveraient les cantons de la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux défis démographiques, économiques et climatiques. Et, en fin de compte, pour assurer un service public de qualité dans des secteurs majeurs, essentiels à la qualité de vie de la population. Finalement, l'initiative menacerait la stabilisation et le développement de la voie bilatérale avec l'UE, qui déploie pourtant de larges effets positifs sur l'économie suisse et vaudoise, notamment grâce à un accès direct au marché unique européen.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le 19 novembre 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

Michel Staffoni

ANNEXE

Rapport détaillé.

¹ Certes, mobiliser davantage la population locale permettrait d'en atténuer les conséquences, mais une telle mobilisation ne permettrait pas de compenser les emplois qui ne pourraient pas être créés faute de main-d'œuvre suffisante. Dès lors, une limitation de la population occasionnerait à terme une baisse de la population active dans le canton, en raison des départs à la retraite des générations nombreuses du babyboom.

ANNEXE

au Rapport du Conseil d'Etat 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)

Rapport détaillé de Statistique Vaud

La population du canton de Vaud compte 846'000 personnes en 2023¹. Au cours des trois dernières décennies, elle a connu une croissance ininterrompue, avec +8'300 personnes en moyenne par an entre 1993 et 2023. Pour l'essentiel, cette hausse démographique a découlé des immigrations, qui elles-mêmes ont varié au rythme de la conjoncture économique (Wanner et Fibbi, 2025 ; Commission de prospective, 2022)².

En effet, un tiers de la croissance démographique vaudoise est directement attribuable au solde naturel (naissances moins décès) et deux tiers au solde migratoire (arrivées moins départs). Or, si les motifs de migration sont divers, il est indubitable que l'apport migratoire a permis de répondre aux besoins de l'économie vaudoise. En effet, sans cet apport, de nombreux emplois créés dans le canton n'auraient pas existé, faute de main-d'œuvre suffisante pour les pourvoir³. Pour l'attester, il suffit de signaler que la population de 20 à 64 ans a crû de 150'000 personnes entre 1993 et 2023 et qu'elle aurait tout simplement baissé si le solde migratoire avait été nul tout au long de la période. Or ce groupe d'âge représente la quasi-totalité des actifs en emplois résidant dans le canton (96% en 2023).

Signe de l'intégration des personnes immigrées dans le marché du travail, les personnes de nationalité étrangère travaillent aussi souvent que les personnes de nationalité suisse, avec un taux d'activité pour chaque groupe de 82% parmi la population vaudoise de 20 à 64 ans. Cela s'explique par le fait que l'exercice d'une activité lucrative constitue le premier motif d'immigration (42% des cas en 2023) et que la plupart des personnes immigrées pour d'autres motifs s'insèrent ensuite dans le marché du travail. Les autres motifs sont la formation (28% des cas), le regroupement familial (20% des cas) ainsi que l'asile (10%)⁴.

¹ Pour la population, l'année 2023 sert de base temporelle, car les dernières perspectives démographiques de l'Office fédéral de la statistique prennent cette année-là comme point de départ. Ces dernières ayant été établies avant que la population 2024 ne soit connue.

Pour les emplois, les projections présentées partent de 2022, car il s'agit de la dernière année disponible au moment de la rédaction (source : Statent). Depuis lors, les valeurs 2023 sont connues et les valeurs descriptives concernant la situation actuelle ont été mises à jour.

² La disponibilité d'emplois sur le marché suisse du travail a été un moteur important de la croissance démographique qui a été facilitée par l'accord sur la libre circulation des personnes (Wanner et Fibbi, 2025). Wanner et Fibbi (2025), *Paysage migratoire au XXI^e siècle en Suisse*. <https://seismoverlag.ch/fr/daten/paysage-migratoire-au-xxie-siecle-en-suisse/>
Le rapport de la Commission de prospective montre que l'évolution de la population vaudoise a essentiellement varié suivant le rythme de la conjoncture économique depuis les années septante. Commission de prospective (2022), Vaud 2040. <https://www.vd.ch/etat-droit-finances/statistique/prospective/rapports-globaux>

³ D'un autre côté, une partie de ces emplois n'auraient pas été créés sans immigration, car ils l'ont été pour répondre aux besoins d'une population croissante.

⁴ Numerus n°2, 2024, Croissance démographique soutenue en 2023.

https://issuu.com/etatdevaud/docs/numerus-02-2024_population_0b338ca1c34be4

Une croissance démographique qui devrait se poursuivre

Selon toute vraisemblance, la croissance démographique devrait se poursuivre au cours des prochaines décennies. Pour qu'il en aille autrement, il faudrait que l'apport migratoire décline durablement, alors même que les besoins de main-d'œuvre le poussent à la hausse. D'ailleurs, tous les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) publiés en avril 2025 projettent une croissance de la population vaudoise jusqu'à la fin de leur horizon qui est situé en 2055.

Les lignes suivantes développent les principales dynamiques du scénario que l'OFS considère comme le plus probable, soit le scénario de référence.

Selon le scénario de référence de l'OFS, la population vaudoise continuerait à croître et atteindrait 1'053'000 personnes en 2055. Le seuil du 1 million de personnes serait franchi en 2045. Selon ce même scénario, la population de la Suisse dépasserait le seuil des 10 millions en 2041.

- Dans ce scénario, la croissance démographique atteindrait +6'500 personnes en moyenne par an sur la période (2023 à 2055), un accroissement inférieur à celui de ces trois dernières décennies et du passé récent (+8'300 personnes par an entre 1993 et 2023 et +9'650 depuis 2013). Ce ralentissement de la croissance s'expliquerait par la conjonction de trois évolutions concomitantes dont les deux premières se renforcent mutuellement. 1) un solde migratoire moins soutenu sur la période, 2) une fécondité plus basse et 3) des décès plus nombreux, suite à l'arrivée aux grands âges des générations nombreuses du babyboom.
- Principal moteur de la croissance démographique, le solde migratoire s'élèverait en moyenne annuelle à +4'900 personnes pour les années 2024 à 2055, soit un niveau inférieur à la moyenne de +5'800 personnes pour les années 1994 et 2023. Il se stabiliserait dans un premier temps à +6'200 personnes par an entre 2025 et 2031. Ensuite, le solde migratoire baisserait progressivement pour atteindre +4'200 personnes par an dès 2040 et maintiendrait cette valeur jusqu'en 2055.

Le moteur de la migration serait toujours l'économie, mais son fléchissement s'expliquerait selon l'OFS par une difficulté pour la Suisse d'attirer de la main-d'œuvre européenne, en raison d'une compétition plus vive pour le recrutement de personnel dans une Europe vieillissante. Un tel ralentissement pourrait aussi s'expliquer par un besoin de main-d'œuvre moins important, suite à l'automatisation des processus de production des biens et services (numérisation de l'économie et diffusion de l'IA) ou encore à une faiblesse persistante de la conjoncture économique mondiale.

Quoiqu'il en soit, cette baisse du solde migratoire, combinée à une fécondité plus basse, entraînerait un ralentissement notable de la croissance de la population de 20 ans à 64 ans par rapport au passé récent. Cette croissance serait ainsi de +2'900 personnes par an entre 2023 et 2055, contre +5'800 personnes par an entre 2013 et 2023.

- D'ici à 2055, la croissance de la population vaudoise devrait concerner tous les âges, mais son intensité relative serait plus forte pour les plus âgé·e·s.

Ainsi, l'effectif des personnes de 65 ans et plus connaîtrait une croissance 2,8 fois plus élevée que l'ensemble de la population de 2023 à 2055. En même temps, les effectifs des personnes en âge d'être actives (20 à 64 ans) et ceux des jeunes (0 à 19 ans) augmenteraient moins rapidement. Au final, la proportion des personnes de 65 ans et plus passerait de 17% en 2023 à 23% en 2055, tandis que la part des actifs diminuerait de 61% en 2023 à 58% et celle des jeunes de 22% à 19%.

- Le nombre de décès « rattraperait » rapidement celui des naissances, en raison de l'accélération des décès accompagnant le vieillissement démographique, tandis que le nombre des naissances croîtrait faiblement. En effet, le nombre d'enfants par femme resterait à un niveau bien en dessous du seuil de renouvellement de la population, qui est de 2,1 enfants. Ainsi, le solde naturel diminuerait en passant de 2'300 personnes par an dans les années 2020-2023 à moins de +100 personnes par an en 2055. Comme le solde naturel diminuerait plus rapidement que le solde migratoire, la part de la croissance due à la migration augmenterait en passant de plus de 75% dans les années 2020-2023 à près de 100% en 2055.

Figure 1 : Valeur de trois indicateurs clefs de l'évolution démographique¹, historique et scénario de référence de l'OFS, Vaud

Composants	Historique, années 1994 – 2023	Hypothèse pour le scénario de référence, années de projection 2024-2055
Migration Solde migratoire annuel	+5'800 personnes en moyenne par an (30 années, 1994 à 2023)	+4'900 personnes par année
Fécondité Indicateur conjoncturel de fécondité	de 1,59 (1994) à 1,53 en 2021, 1,43 en 2022, puis 1,34 en 2023 enfant par femme	de 1,41 (2024) à 1,39 (2055) enfant par femme ²
Mortalité Espérance de vie à la naissance	Hommes : de 75,1 (1994) à 82,3 (2023) ans Femmes : de 81,9 (1994) à 86,0 (2023) ans	Hommes : de 82,3 (2024) à 85,1 (2055) ans Femmes : de 86,1 (2024) à 88,5 (2055) ans

¹ L'évolution d'une population dépend de sa structure par âge, de la fécondité, de la mortalité et du solde migratoire.

² Le nombre moyen d'enfants par femme a brusquement diminué en 2022, puis encore en 2023 pour atteindre son plus bas historique jusqu'au moment de l'établissement de ces perspectives. Comme les derniers points avaient été considérés le fait d'un creux ponctuel, l'hypothèse de référence avait été fixée à un niveau un tout petit peu plus élevé que celui de 2023. Comme explicité dans la note de bas de page de la page 4, cette hypothèse n'est pas de nature à influencer les principaux constats dressés dans ce rapport.

Comparer l'évolution démographique selon différents scénarios, afin d'isoler les effets des migrations

L'initiative populaire fédérale « pas de Suisse à 10 millions ! » propose de modifier la constitution afin de maintenir la population de la Suisse en dessous de dix millions de personnes. L'article 197, ch. 15 prévoit d'instaurer des mesures pour ralentir la croissance démographique dès que la population dépasse neuf millions et demi de personnes si ce seuil est atteint avant 2050 – ce qui serait le cas en 2031 selon le scénario de référence de l'OFS. L'initiative populaire impliquerait donc de mettre en place une série de mesures visant à réduire l'immigration notamment pour motifs d'asile et de regroupement familial dès 2032. La première question de l'interpellation porte ainsi aux horizons 2042, 2052 et 2062. Pour répondre à l'interpellation, la démarche adoptée a consisté à établir puis comparer des projections de populations selon deux scénarios démographiques et une variante (voir Figure 2), puis à en déduire des emplois :

- Le premier scénario –scénario de référence– étend le scénario de référence de l'OFS jusqu'en 2062 en gardant constants les composants démographiques de 2055. Le solde migratoire moyen sur la période 2024-2062 serait ainsi de 4'740 personnes par an. Ce scénario a pour but de poser les valeurs de référence par rapport auxquelles les effets de l'initiative sur la limitation de la population seront estimés.
- Une variante haute du scénario de référence sert à illustrer la sensibilité des résultats obtenus dans le cas où la croissance économique serait plus forte que dans le scénario de référence. Dans cette variante, le solde migratoire moyen sur la période s'élève à +6'710 personnes en moyenne par an pour le canton de Vaud sur la période 2024 à 2062. Dans cette variante, la croissance de l'emploi poursuivrait sur sa lancée de cette dernière décennie et appelant davantage de migration¹.
- Le second scénario –scénario limitation– intègre les limitations à la croissance prévue par l'initiative.

Ce second scénario réduit l'immigration internationale dans le canton de Vaud dès 2032 par rapport au scénario de référence de l'OFS, et maintient la population vaudoise à 1 million dès 2050.

Le solde migratoire moyen sur la période 2024-2062 s'élèverait ainsi à +3'020 personnes dans le scénario avec limitation à 1 million.

¹ La variante haute implique que les personnes de 20 à 64 ans augmentent de 4'300 personnes par an entre 2023 et 2062, ce qui est un peu moins que la hausse de ces trois dernières décennies (+5'000 personnes entre 1993 et 2023). Cette variante se base sur la variante du scénario de référence avec solde migratoire plus soutenu retenu par l'OFS.

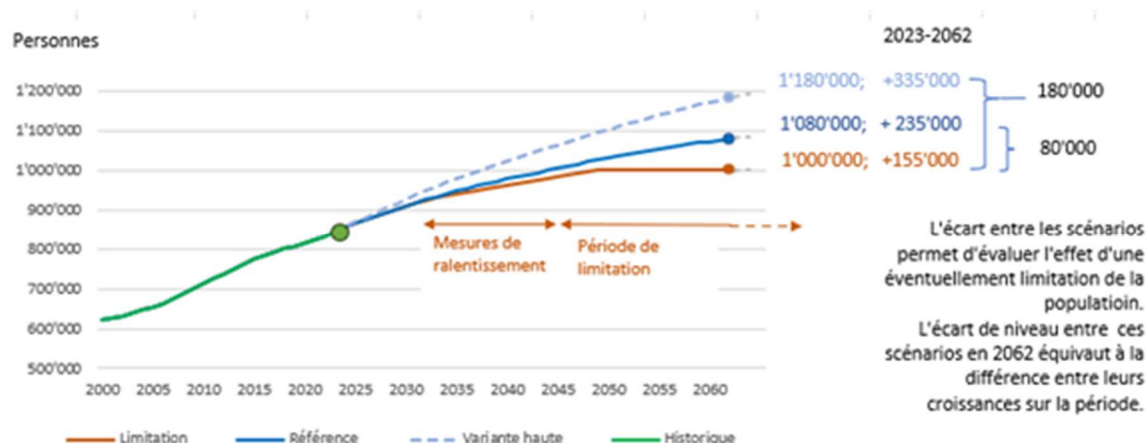
La réduction de l'immigration a été réalisée, en prenant en considération que l'initiative cible principalement l'immigration non professionnelle et non étudiante. Ainsi, une correction plus forte a été appliquée à l'immigration des 0 à 19 ans, ainsi qu'à celles de 65 ans et plus par rapport à celle appliquée aux personnes de 20 à 64 ans.

Dans les trois scénarios retenus, la croissance de la démographie se poursuivrait entre 2023 et 2062. La population vaudoise atteindrait ainsi 1'080'000 personnes en 2062 dans le scénario de référence (+6'000 personnes par an) et 1'180'000 dans la variante haute (+8'600), tandis qu'elle serait limitée à 1 million de personnes en cas de limitation de la population (+5'700 jusqu'en 2050, puis stabilisation à 1 million, soit +4'000 personnes entre 2023 et 2062).

Autrement dit, une limitation de la population aurait pour effet de contenir la croissance démographique vaudoise de 80'000 personnes à l'horizon 2062 par rapport au scénario de référence et de 180'000 par rapport à la variante haute¹.

Il est important de souligner que ces ordres de grandeur, valables cette année-là, continueraient de croître au fil des années après 2062. Il en va de même pour les autres constats présentés dans cette réponse. D'ailleurs, les résultats associés à la variante haute peuvent aussi être interprétés comme une approximation des effets d'une limitation de la population, lorsque la population vaudoise atteindrait 1'180'000 personnes après 2062 dans le scénario de référence. De même, les résultats issus de la comparaison avec le scénario de référence pour 2062 peuvent être interprétés comme ceux d'une variante basse à un horizon plus lointain.

Figure 2 : Taille de la population, Vaud, historique 2000-2023 et projections 2024-2062



¹ Si on modifiait les hypothèses sur la fécondité (le nombre d'enfant par femme), les différences entre les scénarios ne changeraient que marginalement. En effet, cela modifierait les résultats de tous les scénarios dans la même direction et les écarts entre eux se compenseraient donc en bonne partie. Par exemple, si la fécondité devait rapidement croître jusqu'à 1,57 enfant par femme, la population vaudoise en 2062 serait plus élevée de +22'500 personnes dans le scénario moyen et de +20'800 dans le scénario limite. Par rapport à leurs niveaux respectifs, cela représenterait une hausse de 2% par rapport aux résultats présentés. De façon analogue, si la fécondité devait baisser ou se maintenir à un niveau plus bas que celui formulé dans l'hypothèse retenue, la population diminuerait dans tous les scénarios dans un même ordre de grandeur.

Fondamentalement, il en va de même pour les hypothèses relatives à l'espérance de vie: des hypothèses différentes auraient un effet similaire dans tous les cas.

D'une manière plus générale, les variations relatives seraient plus accentuées pour les jeunes ou pour les plus âgées (que pour l'ensemble de la population), mais là encore les effets compenseraient entre les scénarios. A titre indicatif, la population des 0-19 ans serait plus élevée de 8% dans le scénario de référence en 2062. De même, les différences entre les scénarios pour nos projections de main-d'œuvre ne seraient pas très importantes, si l'on faisait varier les hypothèses retenues pour la fécondité et l'espérance de vie.

1. PRINCIPAUX RESULTATS RELATIFS A LA PYRAMIDE DES AGES

Une pyramide des âges représente la répartition par sexe et âge de la population à un instant donné. La répartition par sexe étant similaire d'un scénario à l'autre, seule la répartition par âge est commentée ci-dessous (voir Figure 3). Ce commentaire porte sur les différences par grandes catégories d'âge.

Les projections indiquent qu'une limitation de la population à 1 million de personnes aurait pour effets de réduire plus fortement les effectifs du groupe des personnes de 20 et 64 ans, puis celui des 0 à 19 ans, tandis que ceux des personnes de 65 ans et plus ne changeraient que peu. L'explication de cet effet différencié découle du profil plutôt jeune des personnes immigrant dans le canton, dont 60% sont le fait des 18 à 39 ans sur la période 2013-2023¹.

Enfants et jeunes adultes âgés de 0 à 19 ans

- Selon le scénario de référence, les effectifs des jeunes augmenteraient progressivement pour atteindre 204'800 personnes en 2062, soit une hausse de +20'500 (+11%) par rapport à 2023.
- Dans le scénario avec limitation, les effectifs des jeunes augmenteraient jusqu'en 2049, puis chuteraient pour atteindre 178'000 personnes en fin de période, soit une baisse de -6'200 personnes (-3%) entre 2023 et 2062.
- Selon la variante haute, les enfants et jeunes adultes atteindraient 229'900 personnes, soit une augmentation de 45'700 personnes (+25%) en 2062.

Ces résultats indiquent qu'il y aurait 26'700 enfants et jeunes de moins en 2062 en limitant la population vaudoise à 1 million par rapport au scénario de référence. La différence serait de 51'800 si l'évolution démographique devait être presque aussi soutenue que ces dix dernières années.

Cet écart résulterait de la réduction de l'immigration des 0 à 19 ans, mais aussi des personnes en âge d'avoir des enfants – en particulier des femmes de nationalité étrangère dont la fécondité est un peu plus élevée que celles des Suissesses. Cette différence s'explique par la propension un peu plus marquée des femmes suisses à ne pas avoir d'enfant, plutôt que celle des femmes étrangères à avoir une descendance nombreuse.

Personnes de 20 à 64 ans

- Le nombre de personnes en âge de travailler atteindrait 619'800 personnes en 2062, selon le scénario de référence. La hausse par rapport à 2023 serait ainsi de +100'100 personnes (+19%).
- En cas de limitation de la population, ce groupe de personnes augmenterait jusqu'en 2049 puis amorcerait une baisse pour atteindre 572'900 personnes (+53'200 personnes et 10% par rapport à 2023).
- Les personnes de 20 à 64 ans atteindraient 688'300 personnes selon la variante haute, soit +168'600 personnes par rapport à 2023 (+32%).

Les différences sont nettes entre les scénarios.

- La limitation de la population à 1 million de personnes aurait pour effet de réduire le nombre de personnes de 20 à 64 ans de près de 46'900 personnes à l'horizon 2062, par rapport au scénario de référence. Autrement dit, la croissance de ce groupe de personnes serait diminuée de moitié par rapport à 2023, en cas de limitation de la population, par rapport au scénario de référence.
- L'effet à la baisse sur le nombre de personnes de 20 à 64 ans pourrait même aller jusqu'à 115'400 personnes, en se basant sur la variante haute. Ainsi, une limitation de la population réduirait de deux tiers la croissance des personnes de 20 à 64 ans, par rapport à la variante haute.

¹ Dans la grande majorité des cas, les migrations concernent des jeunes adultes, tant pour les arrivées (63% sont le fait des 18 à 40 ans) que pour les départs (59 %), avec des pics pour les arrivées à 18 ans ainsi qu'autour de 24 ans pour les départs et les arrivées. Le solde migratoire total est positif jusqu'à 53 ans (+8'467), négatif entre 53 et 72 ans (-1'276) et proche de zéro aux âges plus élevés. Un sommet à 18 à 19 ans est lié à la formation et un second, entre 26 et 31 ans, correspond à l'entrée dans la vie active. Un creux est perceptible aux âges de la retraite, entre 60 et 65 ans.

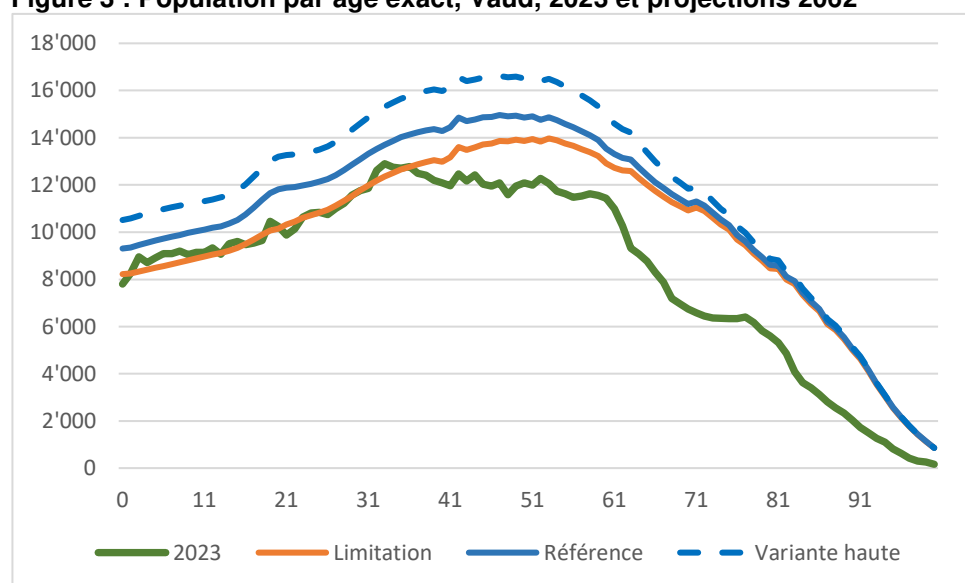
Personnes de 65 ans et plus

Les effectifs de cette catégorie de personnes diffèrent peu entre les scénarios, car la plupart des personnes qui atteindront ces âges en 2062 vivent déjà dans le canton.

- Dans le scénario de référence, les personnes de 65 ans et plus atteindraient 254'400 personnes en 2062 (+112'400, +79%).
- En cas de limitation de la population, les personnes de 65 ans et plus atteindraient 249'600 en 2062 (+107'600, +76%).
- Dans la variante haute, ce groupe atteindrait 264'000 en 2062, soit un accroissement de 122'000 (+86%).

Autrement dit, une limitation de la population aurait pour effet de contenir la hausse de la population de 65 ans et plus de 4'800 personnes à l'horizon 2062 par rapport au scénario de référence et de 14'400 par rapport à la variante haute.

Figure 3 : Population par âge exact, Vaud, 2023 et projections 2062



Changements dans l'équilibre intergénérationnel de la population

Les évolutions différenciées par groupes d'âge vont occasionner plusieurs changements dans l'équilibre intergénérationnel de la population dans chacun des scénarios considérés :

- Assurément, le changement le plus marquant est celui du vieillissement de la population vaudoise. Il sera très rapide au cours des prochaines années, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations issues du babyboom. Conséquence de cette évolution démographique, le rapport de dépendance des sénior·e·s à la population potentiellement active va rapidement s'alourdir d'ici à 2062. Son ampleur sera toutefois plus ou moins contenue en fonction de l'importance du solde migratoire :
 - Selon le scénario de référence, le nombre de sénior·e·s passerait de 27 pour 100 personnes en âge de travailler en 2023 à 41 personnes sur la période. L'alourdissement du rapport considéré serait ainsi de 50%.
 - En cas de limitation de la population, la détérioration du rapport de dépendance des sénior·e·s serait plus importante. Il atteindrait 44 personnes en 2062 et son alourdissement sur la période serait de 59%, soit 9% de plus que dans le scénario de référence.
 - En revanche, cet alourdissement serait plus contenu, si la migration se révélait finalement plus soutenue. Par exemple, le rapport de dépendance des sénior·e·s atteindrait 38 personnes selon la variante haute, soit un alourdissement de 40% en 39 ans.

- Pendant la période sous revue, le rapport de dépendance des jeunes à la population potentiellement active s'allègerait un peu plus rapidement avec limitation de la migration que sans limite. L'ordre de grandeur de cet allègement serait de 4 à 5 points de pourcentage.
 - Selon le scénario de référence, le rapport de dépendance des jeunes baisserait de 35 jeunes pour 100 personnes aux âges actifs en 2023 à 33 jeunes en 2062 et à 33 pour sa variante haute. L'allègement serait ainsi de -7% à -6% par rapport à 2023.
 - Selon le scénario de limitation de la population, le rapport de dépendance des jeunes baisserait à 31,1 personnes, ce qui représente un allègement de -12%.

2. PRINCIPAUX RESULTATS RELATIFS AUX INCIDENCES ECONOMIQUES

A ce jour, 456'000 personnes travaillent dans le canton de Vaud en 2023. Parmi ces personnes, trois quarts y résident, 14% proviennent d'autres cantons, 10% sont des personnes frontalières et 2% y sont actives dans le cadre d'un court séjour¹.

Au cours de ces dernières années, l'économie vaudoise s'est révélée plus dynamique qu'au niveau suisse, avec une hausse de ses emplois en équivalents temps plein de +18% entre 2013 et 2023 contre +13% pour le pays. Fort de ce dynamisme, l'économie vaudoise a vu le nombre de personnes travaillant dans le canton croître de 56'400 personnes entre 2013 et 2023.

La création d'emplois, sous-jacente à cette hausse, n'aurait pas pu avoir lieu sans procéder à l'engagement de personnes hors du bassin de recrutement indigène suisse. Deux informations statistiques permettent d'illustrer cette impossibilité :

1. La population active vaudoise aurait tout simplement baissé au cours des dix dernières années sans apport migratoire. D'ailleurs, cela serait également le cas pour ces prochaines années. En effet, si les migrations nettes devaient tomber à zéro au cours des dix prochaines années, les personnes de 20 à 64 ans diminueraient de -20'700 personnes entre 2023 et 2033 (-4% sur dix ans) contre une augmentation allant de 44'000 personnes dans les scénarios avec limitation à 48'500 dans le scénario de référence.
2. Les personnes en recherche d'emplois (qu'elles soient au chômage ou non actives), 30'800 personnes en décembre 2023, n'auraient de loin pas été suffisamment nombreuses pour pourvoir les emplois créés sur la période, alors que ce groupe comprend aussi des personnes issues de l'immigration. Sans compter qu'il est peu probable qu'il y ait une adéquation complète entre les profils disponibles et les postes proposés (en termes de compétences, de localisation et de conditions de travail notamment).

Le recours à la main-d'œuvre hors du bassin de recrutement indigène suisse est passé par l'engagement de trois catégories de personnes ayant permis l'accroissement des personnes travaillant dans le canton² :

1. Des personnes étrangères ayant immigré dans le canton et y travaillant à présent. Signe de leur arrivée, la part des personnes étrangères parmi celles travaillant et vivant dans le canton de Vaud a augmenté de 35% en 2013 à 37% en 2023. Autre signe encore plus probant (car ne dépendant pas des naturalisations), la part des personnes issues de la migration³ de 15 ans et plus représente 57% de la population active occupée résidente dans le canton de Vaud en 2023 contre 51% en 2013.
2. Des personnes frontalières, dont la part est passée de 6% en 2013 à 10% en 2023 (+18'000 personnes).
3. Des personnes venant travailler dans le canton dans le cadre d'un court séjour, dont la part est restée stable autour de 2% en cours des dix dernières années (+1'920 personnes entre 2013 et 2023).

Une limitation de la population vaudoise à 1 million de personnes aurait assurément pour effet de changer les dynamiques en cours sur le marché du travail. A priori, elle aurait pour principal effet de tarir le canal de recrutement passant par l'immigration ainsi qu'auprès de la population d'autres cantons suisses (le plus souvent voisins), qui est, elle-même, alimentée par les immigrations. Par ailleurs, même

¹ Les sources statistiques pour établir ce nombre sont le Relevé structurel, la statistique sur la population frontalière (STAF) et le système d'information central sur la migration (SYMIC). Ainsi, les personnes relevant du domaine de l'asile, les fonctionnaires d'organisations internationales, ainsi qu'en ménages collectifs (internat, EMS, prisons, etc). ne sont pas prises en compte.

Les critères retenus pour distinguer ces populations sont le lieu de résidence principale et le lieu de l'établissement dans lequel ces populations travaillent. Ce concept diffère de celui utilisé dans les analyses de pendularité qui s'intéresse à la mobilité, soit aux distances parcourues depuis le lieu de domicile, qu'il soit principal ou secondaire, au lieu de travail, pour autant qu'il soit fixe.

² Les personnes travaillant dans des établissements vaudois et vivant dans un autre canton ont été aussi nombreuses que les personnes vaudoises travaillant dans un établissement hors du canton en 2013 comme en 2023. Autrement dit, les évolutions relatives à ces catégories se sont compensées entre-elles.

³ Les personnes issues de la migration incluent les personnes de nationalité étrangère arrivées en Suisse, les personnes étrangères des générations suivantes nées dans le pays ainsi que les personnes ayant obtenu la nationalité helvétique par naturalisation.

les immigrants âgés arrivés pour d'autres motifs (regroupement familial, asile ou autres) s'intègrent pour la plupart sur le marché du travail après leur arrivée en Suisse. Cette source de main-d'œuvre ferait donc défaut en cas de limitation de la population.

Démarche adoptée

A priori, l'économie vaudoise devrait continuer à créer des emplois à l'avenir, comme elle le fait tendanciellement depuis plus d'un siècle, malgré la transition numérique en cours. Comme indiqué ci-dessus cette dynamique ne pourrait pas se maintenir sans immigration, car la population en âge de travailler irait en diminuant sans elle. Si la création d'emplois s'avère forte, les immigrations devront nécessairement l'être aussi, tandis que si la création d'emploi s'avère faible, ces dernières se trouveront ralenties.

Quoi qu'il en soit, l'évolution des emplois dépend de l'interaction de nombreux facteurs tels que les innovations technologiques (et leur adoption), la conjoncture macroéconomique, les modes de vie ou les politiques publiques. Assurément, il est difficile de prévoir l'évolution de l'ensemble de ces déterminants à un horizon aussi lointain que 2062 pour dessiner la trajectoire des emplois dans le canton. C'est pourquoi la démarche adoptée consiste à comparer différentes projections des emplois selon que l'évolution de la population vaudoise est limitée ou non, en maintenant les autres déterminants de l'emploi constants. Cette simplification permet d'isoler les effets directs découlant de la limitation de la population à 1 million de personnes, tout en évitant d'introduire une incertitude liée à l'évolution des autres déterminants de l'emploi¹. Autrement dit, les résultats présentés doivent être interprétés pour ce qu'ils sont, à savoir des ordres de grandeur des effets démographiques d'une limitation de la population et non comme des prévisions de l'emploi futur, que ce soit dans le canton dans son ensemble ou dans une branche.

La démarche comprend deux types de projections (voir figure 2) portant sur deux périmètres de personnes en emplois partiellement différents.

- 1) D'une part, StatVD a établi des projections de la force de travail vaudoise des personnes résidant en Suisse. Cette force correspond aux emplois vaudois que pourrait pourvoir la population vaudoise et suisse en partant du principe que la population maintiendra les mêmes comportements qu'actuellement observés. Ces projections ont été établies à l'échelle de l'économie vaudoise, dans le sens où elles ont été réalisées sans distinction de branches. Ces projections ont été réalisées en appliquant les taux d'occupation et le taux d'activité par âge et sexe actuels aux populations projetées selon les scénarios démographiques retenus^{2,3}. Les projections ainsi effectuées portent les personnes qui représentent l'essentiel de la force de travail vaudoise (88% en 2023). Les autres personnes y travaillant (les personnes frontalières et en courts séjours) n'ont pas fait l'objet de projections spécifiques, car leur évolution n'influence pas (ou peu) les écarts entre scénarios. En fait, leurs effectifs sont considérés comme évoluant de la même façon dans l'ensemble des scénarios étudiés. Dès lors, ils s'annulent lorsque ces derniers sont comparés.
- 2) D'autre part, StatVD a élaboré des projections des emplois requis pour répondre aux besoins de la population projetée dans trois branches économiques particulièrement dépendantes des évolutions démographiques : la santé-social, la construction et l'enseignement. Ces projections d'emplois incluent tous les travailleurs exerçant dans le canton de Vaud (personnes frontalières et pendulaires d'autres cantons inclus), mais excluent les travailleurs habitant le canton de Vaud et travaillant ailleurs.

¹ Cette simplification revient à considérer que les évolutions des autres facteurs auraient des effets similaires dans tous les scénarios et donc qu'ils se compenseraient lors des comparaisons. Il s'agit d'une méthode classique pour comprendre un effet spécifique dans un système complexe.

² Deux enquêtes permettent de caractériser les personnes actives dans le canton, le relevé structurel (RS) et l'enquête suisse sur la population active (ESPA). Le relevé structurel en permet une estimation plus détaillée à l'échelle d'un canton, car son échantillon est beaucoup plus important. Toutefois, il ne permet pas de déterminer les taux d'activité et d'occupation avec la finesse requise pour cette analyse (par sexe et âge) à l'échelle d'un canton. Afin de pallier cette lacune, cette étude se base sur les données de l'ESPA vaudoise qui ont été renforcées avec les données de l'ESPA suisse.

Plus précisément, un lissage des données recueillies a été réalisé, afin de réduire l'incertitude liée à l'exploitation de cette enquête à cette échelle plutôt fine (exploitation cantonale par sexe et âge). Concrètement, ces taux ont été lissés en exploitant les distributions suisses, puis en appliquant la méthode « spline regression ». Finalement, les distributions ainsi obtenues ont été adaptées, afin de caler les résultats sur les effectifs de personnes actives occupées obtenues avec le relevé structurel.

³ Dans les perspectives établies, les personnes actives travaillant pour un établissement vaudois depuis un autre canton et les personnes vaudoises travaillant dans un établissement hors du canton sont estimées en gardant leur poids par âge dans la population vaudoise de 20 à 64 ans à leur niveau de 2023.

Le but étant d'estimer les ordres de grandeur des effets d'une éventuelle limitation de la population, les projections pour les branches considérées reposent sur des modélisations simples n'anticipant aucun changement des autres déterminants de l'emploi.

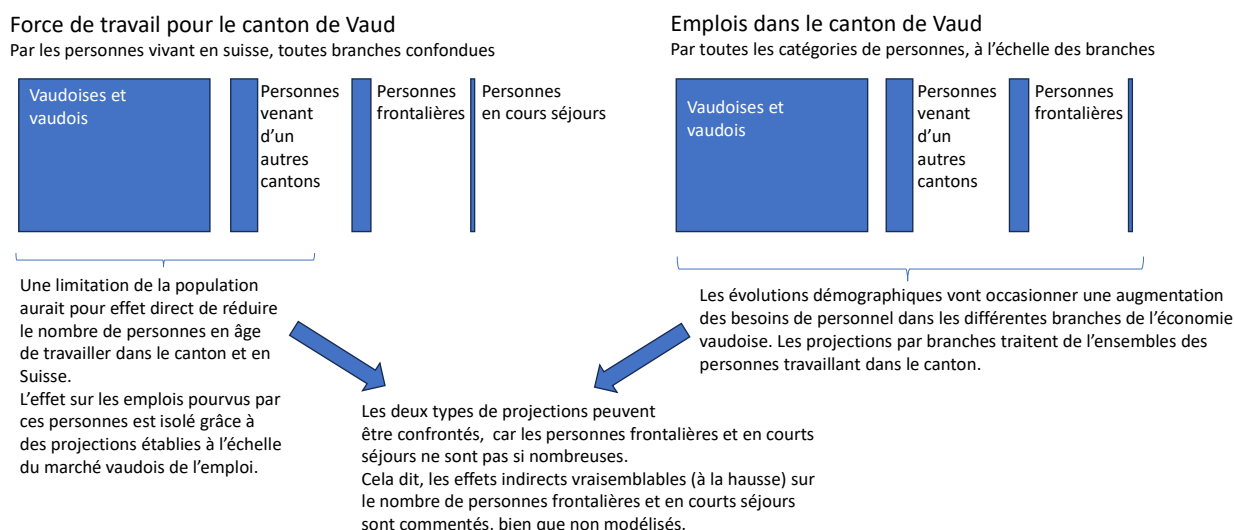
Par exemple, dans le domaine de la santé-social, les besoins en personnel par âge et sexe par personne sont maintenus constants. Ainsi, les projections en personnel réalisées dans ce domaine n'augmentent qu'avec la taille et le vieillissement de la population. Autrement dit, les projections présentées dans ce rapport ne prennent notamment pas en considération des effets attendus des décisions de planification liés au système socio-sanitaire.

Afin d'apporter un éclairage plus complet, StatVD a aussi comparé les deux types de projections en se focalisant sur les différences entre scénarios :

- Ces comparaisons ont permis d'apprécier les incidences quant à la difficulté de recrutement dans les branches spécifiquement modélisées en comparant les évolutions des emplois découlant des effets démographiques (avec ou sans limitation de la population) avec les emplois additionnables qui pourraient être pourvus par la population indigène.
- Pour les autres branches, la démarche adoptée a simplement consisté à commenter la croissance des emplois que permettrait de pourvoir la force de travail disponible de la population indigène suisse, une fois que les besoins des trois branches spécifiquement analysées auraient été pourvus.¹

A mesure qu'ils sont présentés, les résultats et constats dressés sont assortis d'un éclairage se basant sur les résultats d'autres études ou de différents tests de sensibilité aux hypothèses simplificatrices retenues.

Figure 4 : Les deux types de projections établies



Projections de la force de travail vaudoise des personnes résidant en Suisse

Cette partie présente les projections de la force de travail des personnes résidant en Suisse, qui est essentiellement déterminée par l'évolution des personnes de 20 et 64 ans.

Dès lors, il n'est pas surprenant que l'on retrouve ici les constats dressés pour ce groupe d'âge. Ces constats sont les suivants (voir Figure 5) :

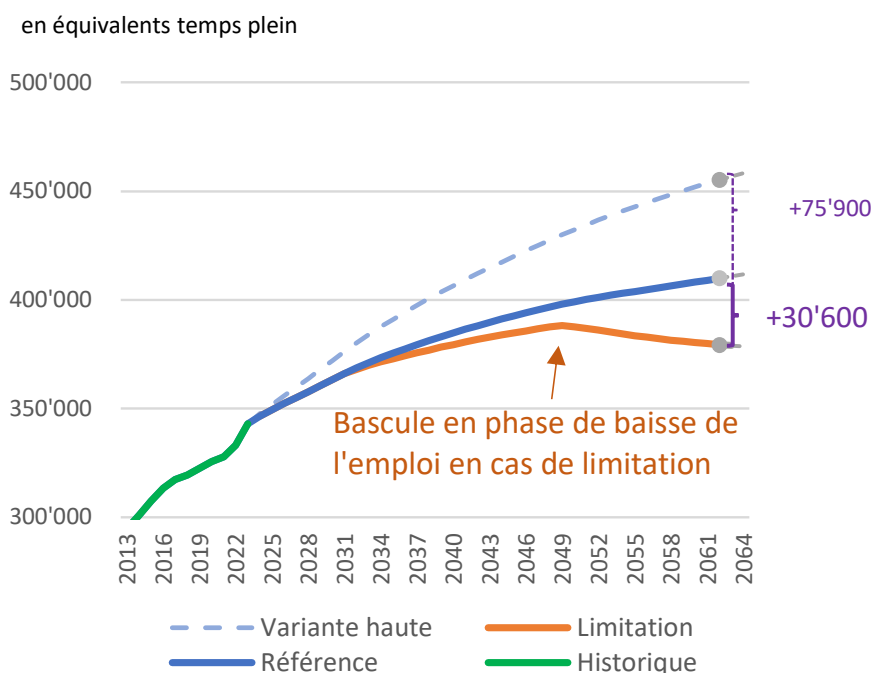
1. Entre 2032 (moment de la mise en œuvre des premières mesures pour ralentir les migrations lorsque la Suisse atteindrait 9,5 millions de personnes) et 2050 (année de la limitation à 1 million de personnes), la possibilité de pourvoir de nouveaux emplois dans le canton de Vaud se trouverait ralentie en cas de limitation de la population dès 2032.

¹ Dans les faits, les emplois dans les branches économiques changent en « permanence » au gré des créations, disparitions et remplacements de postes, sous l'effet d'une multitude de facteurs régissant le marché du travail (aspirations professionnelles, attentes des entreprises, conditions de travail, situation macroéconomique mondiale, évolution démographique, transition numérique, etc.).

2. Dès 2050, la possibilité de pourvoir de nouveaux emplois diminuerait, puisque la population de 20 à 64 ans commencerait alors à décroître. Le déficit de main-d'œuvre continuerait d'ailleurs à s'accroître bien après l'horizon de 2062.

Ainsi, l'ordre de grandeur des emplois qui ne pourraient pas être pourvus en 2050 passerait de 11'500 ETP en 2050 à 30'600 ETP en 2062, en basant l'estimation par rapport au scénario de référence. Autrement dit, 11'500 emplois ne pourraient pas être pourvus pendant les 18 ans premières années, puis 19'000 au cours des 12 années suivantes. En comparaison avec la variante haute, le déficit serait de 75'900 ETP en 2062.

Figure 5 : Force de travail vaudoise pourvue par la population vaudoise et suisse



Plus précisément, ces projections aboutissent aux résultats suivants :

- Dans le scénario de limitation de la population, la population résidant en Suisse¹ permettrait de pourvoir 381'700 ETP dans le canton de Vaud en 2042 (dix ans après les premières mesures de limitation), 386'000 en 2052 et 379'300 en 2062. A l'horizon 2062, la hausse serait ainsi de 36'300 par rapport aux 343'000 ETP de 2023.
- Dans le scénario de référence, la population résidant en Suisse permettrait de pourvoir 388'100 ETP dans le canton de Vaud en 2042, soit 6'400 ETP de plus par rapport au scénario de limitation. Vingt et trente ans après les premières mesures, le contraste serait bien plus marqué, car la force de travail de la population suisse évoluerait à la baisse en cas de limitation, tandis qu'elle continuerait à croître dans le scénario de référence. L'écart entre les deux scénarios serait ainsi de 15'100 ETP en 2052 puis de 30'600 ETP en fin de période.
- La force de travail vaudoise de la population résidente en Suisse serait plus élevée avec 455'200 ETP en 2062 (variante haute), si le solde migratoire devait finalement s'avérer 1,4 fois plus soutenu que dans le scénario de référence (+6'710 personnes contre +4'740 en moyenne par an). Le total des emplois additionnels qu'elle permettrait de pourvoir serait ainsi supérieur de 75'900 ETP par rapport au scénario de limitation.

Outre les effets sur les possibilités de recrutement, il est vraisemblable que la limitation des immigrations aboutisse à la dénonciation de l'accord bilatéral avec l'Union européenne (UE) sur la libre circulation des personnes, comme prescrit par l'initiative fédérale. Or, un nouveau paquet d'accords avec l'UE a

¹ Bien que les projections démographiques effectuées dans le cadre de la réponse au postulat ne concernent que le canton de Vaud, ces projections prennent aussi en considération les flux de personnes entrants et sortants du canton de Vaud pour travailler, voire 2 en page 3.

été négocié. Ce dernier comprend notamment l'actualisation d'accords bilatéraux existants (libre circulation, reconnaissance mutuelle des produits industriels, transport aérien, transports terrestres, agriculture), mais aussi la conclusion de nouveaux accords (sécurité alimentaire, santé, électricité). Il prévoit également la participation de la Suisse aux programmes de recherche européens. 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. Cette voie bilatérale garantirait pourtant un accès privilégié au marché unique européen ainsi qu'une sécurité juridique.

Plus précisément, la dénonciation de l'accord sur la libre circulation occasionnerait plusieurs autres types d'effets pénalisant pour l'économie suisse (Conseil fédéral, 2025)¹ :

- Un renchérissement des exportations, sous forme d'obstacles à l'accès au marché européen (examen de conformité des produits, contrôles douaniers).
- Une diminution de sa capacité d'innovation, suite à une perte d'efficacité de la recherche scientifique suisse qui verrait vraisemblablement son intégration au système européen de recherche réduite.
- Des délocalisations de la production et un recul des implantations.
En cas de main-d'œuvre insuffisante, le risque existe que certaines entreprises présentes dans le canton développent de nouveaux projets à l'étranger et décident ensuite de délocaliser leur activité historique. De façon analogue, des entreprises étrangères pourraient renoncer à venir s'installer dans le canton.

Globalement, l'extinction des Accords bilatéraux I pourrait entraîner une perte cumulée du PIB² de 520 milliards de francs sur la période 2028 à 2050. Pour l'année 2050 seulement, la baisse de niveau serait 4,9%, ce qui par habitant représenterait une diminution de 1,65%.

Appréciation qualitative des résultats

Les résultats présentés ont été réalisés avec une modélisation, qui repose sur différentes simplifications. Les points suivants en exposent les principales et commentent leur implication en termes de sensibilité des résultats.

- *Quid de la modélisation des personnes frontalières et en court séjour. La modélisation retenue ne tient pas compte d'un éventuel effet boomerang faisant accélérer la hausse des flux de personnes frontalières et en court séjour dans le scénario de limitation de la population. Or, ces catégories de personnes pourraient être davantage sollicitées par les employeurs pour compenser la limitation du recrutement via l'immigration.*

A titre indicatif, les 30'600 ETP qui ne pourraient être pourvus dans le scénario de référence pourraient l'être par près de 38'300 personnes frontalières supplémentaires, en supposant que leur taux d'occupation moyen soit de 80%. Une telle hausse correspondrait à une augmentation de 86% par rapport à leur niveau de 2023, soit une hausse additionnelle équivalant à la poursuite de la croissance à 52% du rythme de ces dix dernières années.

Que l'écart de main-d'œuvre identifié soit comblé paraît peu probable, étant donné que l'effectif de ces catégories de personnes va sans doute continuer à augmenter à l'avenir, quel que soit le scénario envisagé. Or, il est vraisemblable que la venue de nouvelles personnes frontalières soit freinée à l'avenir. En effet, leur augmentation sera probablement retenue par la saturation des infrastructures de transport, notamment aux points d'entrée du canton. De plus, il est vraisemblable que des mesures soient aussi prises pour contenir leur progression dans un avenir dans lequel la population serait limitée.

- *Les taux d'activité et d'occupation de 2023 sont maintenus constants.
Après examen, cette hypothèse ne semble pas non plus susceptible de changer la nature des constats dressés. Les sections suivantes examinent la sensibilité des résultats selon que ces taux évoluent de la même manière dans tous les scénarios ou de manière différenciée.*

¹ Conseil fédéral (2025), *Paquet Suisse – UE : conséquences économiques*. Ce texte synthétise cinq études externes évaluant les conséquences économiques des accords négociés entre la Suisse et l'Union européenne en vue de stabiliser et développer la voie bilatérale.

² <https://www.europa.eda.admin.ch/fr/consulation-paquet-suisse-ue#Cons%C3%A9quences-du-paquet>

² Le PIB -produit intérieur brut- est un indicateur de la valeur ajoutée produite par une économie.

- *Quid en cas d'évolutions communes des taux d'activités et d'occupation dans tous les scénarios.*

Au cours des dix dernières années, le taux d'activité professionnelle des femmes de 20 à 64 ans dans le canton a augmenté (+3 points de pourcentage) tout comme leur taux d'occupation (aussi +4 points de pourcentage), tandis que pour les hommes le taux d'activité a légèrement augmenté (+0,4 point de pourcentage) et le taux d'occupation a baissé de 1 point de pourcentage. Ces évolutions se sont traduites par un effet net à la hausse sur les emplois que l'on peut estimer à +14'000 ETP entre 2013 et 2023.

Il est possible que ces tendances se poursuivent, car elles correspondent à différentes évolutions sociétales de fond (rééquilibrage des tâches domestiques entre femmes et hommes, augmentation des études tertiaires parmi les femmes, aspirations professionnelles, baisse de la fécondité, développement de l'accueil de jour, etc.).

A titre indicatif, prolonger les tendances identifiées entre 2013 et 2023 ferait se rejoindre les taux d'activité des femmes et des hommes à 81% dès 2048 et leur taux d'occupation à 91,5% dès 2057 (+13 points de pourcentage pour les femmes et -2 points pour les hommes). Assurément, une telle convergence ne se ferait pas spontanément et impliquerait vraisemblablement un accroissement des capacités d'accueil de jour des enfants ainsi qu'une meilleure équité salariale.

Quoiqu'il en soit, cette convergence aurait pour effet d'augmenter le déficit de force de travail à l'horizon 2062 de +4'200 ETP en cas de limitation de la population par rapport au scénario de référence. En le portant à 34'800 ETP, cela ne changerait pas radicalement l'ordre de grandeur de l'estimation du nombre d'emplois qui ne pourraient pas être pourvus par rapport au scénario de référence. Il en irait de même avec la variante haute.

- *Quid en cas d'évolutions des taux d'activités et d'occupation plus marquées dans le scénario de limitation.*

Il est probable que les taux d'activité et les taux d'occupation des femmes augmentent davantage dans le scénario de limitation que dans le scénario de référence (aussi par rapport à sa variante haute), car la pénurie de main-d'œuvre y serait plus prononcée.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer quel niveau pourrait être atteint, le potentiel d'une telle hausse peut être apprécié sur la base de différentes valeurs indicatives.

Par exemple, on peut supposer que l'écart entre les taux d'activité et d'occupation des femmes et des hommes se réduit pleinement dans le scénario de limitation et de moitié dans le scénario de référence et la variante haute.

- *Résultats par scénarios*

- *dans le scénario avec limitation, la force de travail atteindrait 424'500 en 2062 (soit une hausse de +45'200 par rapport à une situation sans évolution des taux, dans ce même scénario).*
- *dans le scénario de référence avec un renforcement moins prononcé de l'activité professionnelle, la force de travail de vaudoise atteindrait 448'600 ETP en 2062 (+38'700 par rapport à une situation sans évolution des taux).*
- *dans la variante haute avec un renforcement moins prononcé de l'activité professionnelle, la force de travail de vaudoise atteindrait 498'300 ETP en 2062 (+43'000 par rapport à une situation sans évolution des taux).*

- *Comparaison des résultats entre scénarios*

- *En cas de limitation de la population, un manque d'emplois subsisterait et s'élèverait à 24'100 ETP (448'600 moins 424'500 ETP), en se basant sur le scénario de référence et à 73'800 ETP en basant sur la variante haute.*
- *Comme dans les deux cas, un écart significatif subsisterait, on peut conclure que combler que la mobilisation plus importante de la population indigène ne permettrait que de partiellement combler le déficit de force de travail en cas de limitation de la population.*

D'une manière plus générale, on peut ajouter que le potentiel supplémentaire lié à une mobilisation plus intensive de la population indigène, en cas de limitation de la population, reste assez limité. En effet, les tendances actuelles vont de toute façon déjà vers une intensification de cette mobilisation, épuisant d'autant ce potentiel additionnel.

Parmi les facteurs concourant à cette tendance, on peut notamment citer les politiques publiques visant à favoriser le potentiel de main-d'œuvre indigène et à assurer son employabilité, les contrecoups du vieillissement (les employeurs devant être plus attractifs face à une main-d'œuvre plus rare), ainsi que de l'élévation du niveau de formation de la population, qui a jusqu'ici accompagné la hausse des taux d'activité.

- *Quid du maintien de l'âge de la retraite constant.*

A titre indicatif, repousser cet âge de 2 ans pour les femmes et les hommes dans le scénario de limitation permettrait d'augmenter la force de travail de la population vaudoise de 14'500 ETP en 2062. Un tel allongement des années travaillées ne compenserait ainsi pas pleinement le manque de main-d'œuvre qu'occasionnerait la limitation de la migration, par rapport au scénario de référence.

Pourtant, l'hypothèse retenue pour évaluer l'effet d'un tel allongement est plutôt optimiste du point de vue de l'emploi et de la capacité des personnes à travailler, car elle suppose que les baisses des taux d'activité et d'occupation observées après 60 ans soient des années pleinement travaillées

Projections basées sur les besoins d'emplois par branches économiques

Les projections réalisées par branches économiques ont pour but d'éclairer les effets d'une limitation de la population sur la dynamique des emplois. Ces dynamiques se traduisent par des évolutions différentes avec ou sans limitation de la population. Les ordres de grandeur de ces évolutions sont récapitulés dans la Figure 6 et commentés ci-après.

Figure 6 : Variation par rapport à 2023 de la force de travail pourvue par la population vaudoise et suisse et emplois additionnels pour différentes branches de l'économie, Vaud, en ETP

		2042	2052	2062
Référence	Force de travail	45'100	58'100	66'900
	Santé-social	16'700	23'900	29'500
	Construction	3'700	5'000	5'800
	Enseignement	2'600	3'400	4'100
	Autres branches	22'000	25'800	27'400
		-	-	-
Limitation	Force de travail	38'700	43'000	36'300
	Santé-social	15'600	21'300	24'500
	Construction	2'700	2'100	2'200
	Enseignement	1'500	800	-500
	Autres branches	18'900	18'700	10'100
		-	-	-
variante haute	Force de travail	69'000	93'700	112'200
	Santé-social	19'700	28'700	36'300
	Construction	6'200	8'300	9'800
	Enseignement	5'000	6'900	8'500
	Autres branches	38'200	49'700	57'600

Incidence sur la santé-social.

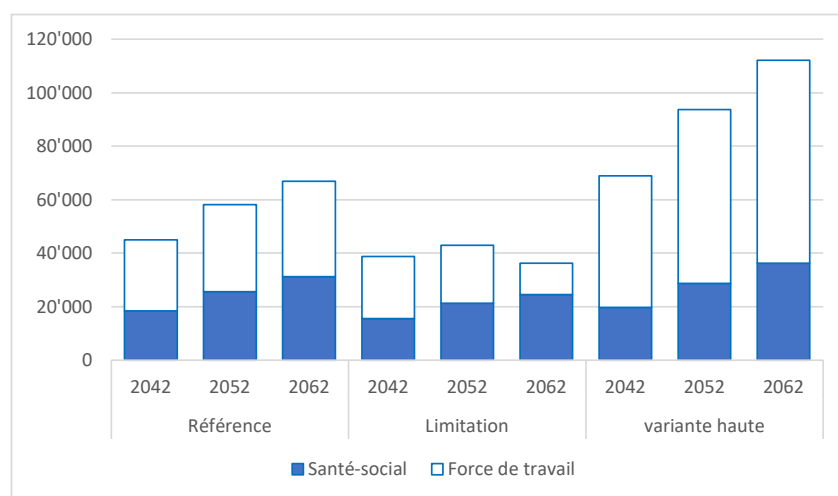
Ce domaine regroupe 64'800 ETP dans le canton de Vaud en 2023 et représente 16% du total cantonal (396'500 ETP). Il a connu une croissance de 40% de ses effectifs depuis 2013, soit une hausse nettement plus importante que celle de la population sur la période (+13%), sous l'effet conjoint de l'élargissement des prestations de soin, de la croissance de la population et, dans une moindre mesure, du vieillissement démographique.

Le domaine de la santé-social regroupe l'ensemble du système sociosanitaire du canton. Le personnel des soins institutionnels rassemble 40% de ces effectifs et assure des soins en hôpital ou clinique, en EMS ainsi que des soins à domicile. Les autres personnes du domaine sont des médecins en pratiques privés (y c. dentistes, physiothérapeutes, etc.), praticiens de formation universitaire (pharmaciens, psychologues, etc.) ou encore des employés de bureau, d'hôtellerie ou de sécurité.

En situation de pénurie de professionnels de soins et de santé depuis plusieurs années, le domaine de la santé-social va vraisemblablement voir cette pénurie s'accroître, étant donné que la hausse des personnes de 65 ans ou plus sera nettement plus soutenue que celle des personnes en âge de travailler. Or, les personnes âgées recourent en moyenne plus souvent à des prestations de santé. Elles ont, par exemple, occasionné 52% des prestations hospitalières en 2023, soit une part trois fois supérieure à leur proportion dans la population cette année-là. Comme la part des personnes de 65 ans et plus s'élèverait plus rapidement en cas d'acceptation de l'initiative, une limitation de la population aurait pour effet d'accroître la pénurie de personnel dans le domaine de la prise en charge sociosanitaire. En effet, la hausse des besoins de personnel serait proche entre les deux situations, mais la force de travail disponible serait nettement moindre en cas de limitation de la population.

Figure 7 : Emplois additionnels en 2062 par rapport à 2023, Vaud

en ETP



Les projections établies pour cette réponse précisent les ordres de grandeur de ces effets¹ :

- Tous emplois confondus, la hausse dans le domaine de la santé-social induite par une population plus importante et plus âgée serait de +16'700 ETP à l'horizon 2042, de +23'900 en 2052 et de +29'500 ETP en 2062 dans le scénario de référence, selon une estimation aux conditions actuelles. Ces emplois supplémentaires représenteraient ainsi 37% de la force de travail disponible additionnelle en 2042, 41% en 2052 et 44% en 2062.

¹ Les projections présentées ont été établies en distinguant les emplois liés aux soins institutionnels (hôpitaux et cliniques, EMS et soins à domicile), des autres emplois. Les emplois institutionnels varient en fonction de la taille et de la structure par âge et sexe de la population vaudoise, tandis que les autres emplois ont été projetés en fonction de la taille de population seulement (faute d'information permettant d'associer ces emplois aux âges des patients).

Dans un cas comme dans l'autre, les projections ont été établies en gardant constantes les intensités en personnel par personne, sexe et âge vivant dans le canton sur la période.

Cette hypothèse suppose en particulier que les conditions de soins (niveau et répartition de la prise en charge du financement, organisation du système et techniques de soin notamment) restent constantes, mais aussi les besoins des personnes prises en charge (espérance de vie en bonne santé, niveaux de prise en charge souhaités).

Autrement dit, sur les 66'900 ETP que pourrait pourvoir la force de travail supplémentaire, il en resterait 37'300, dans l'hypothèse où les besoins pour la santé-social étaient pourvus.

- En cas de limitation de la population, les besoins additionnels de personnel seraient de +15'600 ETP en 2042, de +21'300 en 2052 et de +24'500 en 2062, par rapport à 2023. La part de ces nouveaux emplois dans la force de travail additionnelle disponible serait d'abord un peu supérieure à ceux qui résulteraient du scénario de référence avec 40% en 2042. Ils seraient ensuite nettement supérieurs avec 50% en 2052 et 68% en 2062. Assurément, cette valeur nettement supérieure indique que le domaine de la santé-social rencontrerait davantage de difficulté à recruter en cas de limitation de la population.

Par ailleurs, les résultats obtenus indiquent également que cette difficulté concernerait également les employeurs des autres domaines de l'économie. En effet, sur les 36'300 ETP que pourrait pourvoir la force de travail en 2062, il en resterait 10'800 (36'300 moins 24'500), soit trois fois moins que dans le scénario de référence.

- Si la variante haute se réalisait, les besoins de personnel seraient certes plus élevés (+36'300 à l'horizon 2062), mais représenteraient une part inférieure dans la force de travail supplémentaire disponible, avec 29% en 2042, 31% en 2052 et 32% en 2062. Par ailleurs, il resterait 75'900 emplois additionnels pour les autres branches de l'économie (112'200 moins 36'300). Ces résultats sont nets et indiquent que l'immigration constitue un facteur permettant d'atténuer la pénurie de main-d'œuvre.

Appréciation qualitative des résultats.

- *A l'avenir, des efforts pour contenir les coûts de la santé vont vraisemblablement contribuer à contenir les besoins de personnel et donc (aussi) les intensités en personnel. Toutefois, la confrontation des évolutions projetées avec les évolutions passées laisse supposer que les besoins en personnel pourraient être plus marqués.*

Concrètement, les projections établies aboutissent à une hausse des besoins de « seulement » 1,7 fois plus rapide que la population dans le scénario de référence entre 2023 et 2062 et 2,1 fois dans le scénario avec limitation. Dans les deux cas, la vitesse est bien moindre que lors de la période 2013-2022 (3,3 fois).

- *Fort de cette différence de croissance, il apparaît pertinent de signaler ce qu'il adviendrait, si les emplois du domaine de la santé-social devaient effectivement évoluer nettement plus rapidement que dans les projections présentées.*
 - o *Dans le cas d'un avenir sans limitation de population, ces éventuels besoins additionnels de main-d'œuvre pourraient être pourvus en recrutant davantage à l'étranger, ce qui occasionnerait par ailleurs une croissance démographique plus soutenue.*
 - o *En revanche, ce levier ne pourrait pas être activé en cas de limitation de la population. Par conséquent, la pénurie de personnel dans le domaine de la santé-social serait ainsi encore plus marquée et, par ricochet, (aussi) pour les autres branches de l'économie. A titre indicatif, une hausse dans la ligne de celle constatée au cours des années 2013 à 2022 (soit 3,3 fois plus rapide que la population) correspondrait à +38'100 ETP à l'horizon 2062, soit à un besoin complémentaire de 13'600 ETP par rapport aux projections présentées.*

Incidence sur la construction.

Le domaine de la construction regroupe 29'100 ETP en 2023 et 7% du total vaudois. Il a connu une croissance de 10% de ses effectifs depuis 2013. Cette hausse est un peu moins marquée que pour la population (11%). Pendant cette période, le domaine de la construction a notamment été porté par la croissance démographique, des taux d'intérêt historiquement bas, une augmentation des investissements de rendement et des impulsions publiques en faveur des rénovations énergétiques.

Le domaine de la construction fait l'objet de projections spécifiques pour plusieurs raisons. D'une part, il recourt majoritairement à un personnel d'origine étrangère et connaît des difficultés de recrutement depuis plusieurs années. D'autre part, une partie de son activité dépend directement de la croissance démographique puisqu'elle consiste à construire de nouveaux logements et de nouvelles infrastructures.

A l'avenir, l'activité de construction pourrait ralentir, si la population vaudoise devait s'inscrire dans les trajectoires tracées dans les scénarios envisagés. En effet, ces scénarios impliquent tous un ralentissement de la croissance démographique et partant du besoin de nouvelles constructions. Néanmoins, l'activité de construction resterait soutenue, car il restera deux autres types d'activité qui ne seraient guère ralentis :

- 1) le besoin de rénovations et transformation, qui a représenté 47% du chiffre d'affaires des entreprises vaudoises au cours des dix dernières années.
- 2) le besoin de remplacement des infrastructures ainsi que la construction de nouveaux ouvrages. Cette activité est difficilement estimable, notamment car on ne connaît pas la part que représentent actuellement les activités de remplacement.

Les projections établies¹ pour cette réponse permettent de dresser les constats suivants :

- Dans le scénario de référence, les effectifs dans le domaine de la construction iraient en augmentant avec le temps. La hausse par rapport à 2023 serait de +3'700 ETP à l'horizon 2042, de +5'000 à 2052 et de +5'800 ETP à 2062. Globalement, ces emplois représenteraient ainsi 9% de la force travail disponible additionnelle en 2062.
- En cas de limitation de la population, l'activité serait moins soutenue. Ainsi, les effectifs supplémentaires nécessaires seraient moindres avec +2'700 ETP en 2042, puis seraient moindres puisque l'expansion du domaine construit ne serait plus alimentée par la croissance démographique. Les besoins additionnels pour la construction seraient ainsi de +2'100 en 2052 et +2'200 ETP en fin de période, par rapport à 2023.

Globalement, les emplois supplémentaires dans la construction représenteraient 6% de la force de travail disponible additionnelle en 2062, soit un pourcentage un peu plus bas que dans le scénario de référence. Concrètement, cette baisse indique que le recrutement dans le domaine de la construction pourrait être un peu facilité en cas de limitation de la population, suite à la réduction de l'activité liée aux nouvelles constructions. Cela étant, l'intensité du relâchement que permettrait une limitation de la population serait sans commune mesure avec l'intensification des difficultés de recrutement qui se dessineraient dans celui de la santé-social².

- De manière symétrique le niveau des emplois serait plus élevé dans la variante haute. Leur hausse serait de +9'800 ETP en 2062 par rapport à 2023, ce qui correspondrait à 9% de la force de travail additionnelle, comme pour le scénario de référence.

Autrement dit, une limitation de la population aurait pour effet de réduire les ETP nécessaires dans le domaine de la construction de 3'600 ETP à l'horizon 2062, avec une estimation basée sur le scénario de référence et de 7'600 avec une évaluation basée sur la variante haute.

Appréciation qualitative des résultats.

- *A l'avenir, les besoins de personnel du domaine de la construction seront vraisemblablement accrus par les rénovations énergétiques des bâtiments. Ces activités auraient pour effet de créer +1'500 ETP pérennes dans le canton de Vaud à l'horizon 2050, en comptant 10% de*

¹ La modélisation utilisée pour établir les projections pour la construction est la plus simple de celles adoptées pour cette réponse. Elle repose sur plusieurs hypothèses :

- 1) Il est supposé que les emplois liés aux rénovations et transformations évoluent avec la taille de la population et que ces emplois représentent 47% du total en 2023 (ce qui correspond à la part du chiffre d'affaires de cette activité dans la construction en cours de ces dix dernières années).
- 2) Il est supposé que 80% des autres emplois suivent aussi la taille de la population (il s'agirait des emplois liés au remplacement des infrastructures existantes) et que le complément est fonction de la croissance moyenne de la population au cours des deux années précédentes. Ce pourcentage n'est pas connu et a été estimé en cherchant à reproduire au mieux l'évolution annuelle des emplois du domaine en ETP de 2011 à 2022 (ce qui est la plus longue série homogène connue de la statistique fédérale des entreprises).

Cette estimation a été plausibilisée avec une modélisation alternative reposant sur une source de données des emplois plus longues, mais ne couvrant pas l'ensemble de la branche (source Fédération vaudoise des entrepreneurs / Fédération vaudoise des maîtres ferblantiers, appareilleurs et couvreurs).

Plus précisément, une analyse de régression met en relation les emplois dans le canton avec la population et son évolution de 1996 à 2021.

² En effet, la part des emplois additionnels dans le domaine de la construction serait inférieure de 3 points de pourcentage dans le scénario de limitation par rapport à celui de référence (6% contre 9%), tandis que cette part serait de 24 points de pourcentage plus lourde dans le domaine de la santé (68% moins 44%).

l'ordre de grandeur obtenu sur la base d'une étude réalisée à l'échelle nationale (EBP, 2022)¹. La demande serait même plus marquée durant la phase de transition.

- *Les projections des emplois sont établies avec une modélisation simple qui estime la part des emplois consacrée aux nouvelles constructions sur une base statistique. Cette base correspond à une période pendant laquelle l'activité de la construction a été soutenue. Dès lors, il est possible que les emplois dans la construction aient peu été sensibles aux variations de croissance démographique sur la période et donc que la part estimée des emplois liés aux nouvelles constructions soit sous-estimée (environ 3000 ETP en moyenne entre 2020 et 2023). Cela dit, si ces emplois étaient bien plus importants dans les faits, les constats généraux dressés quant aux effets d'une limitation de la population sur le marché de travail ne seraient pas fondamentalement différents, mais un peu plus marqués.*

Incidence sur l'enseignement.

L'enseignement regroupe 32'000 ETP en 2023 (8% du total vaudois) et a connu une croissance de 22% de ses effectifs depuis 2013, avec une hausse globalement plus marquée que celle de la population vaudoise principalement concernée (+10% pour les 4 à 24 ans)². Cette branche recouvre un large spectre d'enseignement allant de la formation des enfants à celle des adultes ainsi que des formations institutionnelles à celles privées. La majorité des personnes actives dans cette branche assurent des tâches d'enseignement, tandis que d'autres assurent des tâches administratives, de restauration et d'entretien des locaux. Bien que n'étant pas parmi les branches recourant le plus à la main-d'œuvre étrangère, cette branche fait l'objet d'une analyse spécifique, car l'évolution de ses effectifs est étroitement liée à l'évolution démographique.

Les projections établies³ pour cette réponse permettent de dresser les constats suivants :

- Si la population vaudoise suivait la trajectoire tracée par le scénario de référence, la hausse des effectifs dans l'enseignement serait de 2'600 ETP en 2042 et atteindrait progressivement 4'100 ETP à l'horizon 2062. Ces emplois représenteraient ainsi 6% de la force travail disponible additionnelle en 2062.
- En cas de limitation de la population, les effectifs augmenteraient d'abord plus lentement, puis amorceraient une baisse une fois le million de personnes atteint. A l'horizon 2062, les effectifs dans le domaine de l'enseignement pourraient même être plus bas de -500 ETP par rapport à 2023.

Le recrutement dans ce domaine serait ainsi un peu facilité en cas de limitation de la population par rapport à 2023 et par rapport au scénario de référence en 2062.

- Dans la variante haute, les besoins additionnels de personnel dans le domaine de l'enseignement seraient de +8'500 ETP, ce qui représenterait 8% de la force travail disponible additionnelle en 2062.

Autrement dit, une limitation de la population aurait pour effet de réduire les ETP nécessaires dans le domaine de l'enseignement de 4'600 ETP à l'horizon 2062, avec une estimation basée sur le scénario de référence et de 8'900 ETP avec une évaluation basée sur la variante haute.

Appréciation qualitative des résultats.

Les projections établies pour le domaine de l'enseignement sont clairement indicatives des effets liés aux évolutions démographiques plutôt qu'un pronostic des effectifs qui seront réellement nécessaires. En effet, ces derniers dépendent notamment aussi de la propension de la population à se former (qui

¹ EBP (2022), Arbeitsplatzeffekte durch Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz. in Conseil Fédéral (2023), Promotion des énergies renouvelables et efficacité énergétique. Un potentiel de création d'emplois.

² Cela s'explique par différentes raisons, dont le renforcement de nouvelle filière (maturités professionnelle et spécialisée par ex), la propension de la population à davantage se former, le succès de certaines filières auprès des étudiants étrangers (Ecole hôtelière et EPFL en particulier).

³ La modélisation utilisée pour établir les projections pour l'enseignement consiste simplement à faire évoluer les effectifs des personnes travaillant dans le domaine proportionnellement à la population concernée. Les projections ont été établies en associant les catégories d'enseignement disponibles aux groupes d'âge suivants: Enseignement pré-primaire (3 ans et avant 4 ans révolus au 31.07), Écoles primaires + Écoles à progr. d'enseignement spécial + Écoles obligatoires n.c.a. (4-12,5 ans), Écoles de degré secondaire (12,5-15 ans), Écoles de deg. sec. préparant à la matu + Formation professionnelle de base (15-19 ans), Hautes écoles universitaires + Hautes écoles spéc. et pédagogiques (18-26), Formation professionnelle supérieure (22-30 ans), : Ens. disciplines sportives et de loisirs + Enseignement culturel (10 à 30 ans), Enseignement de la conduite (17 à 30 ans), Cours de langues + Cours d'informatique+ Cours de perfectionnement professionnel+ Autres activités d'enseignements n.c.a. (10 à 70 ans), Activités de soutien à l'enseignement (population totale).

répond aussi aux besoins de l'économie), des taux d'encadrement, du nombre de périodes d'enseignement demandées au personnel.

Parmi les nombreux facteurs qui vont entrer en jeu pour déterminer les effectifs nécessaires dans le domaine, en voici deux qui pourraient contribuer à faire augmenter les chiffres présentés, sans toutefois les bouleverser :

- D'une part, les jeunes sont plus enclins à suivre une formation postobligatoire. Par exemple, la proportion des jeunes âgés jusqu'à 25 ans détenteurs d'une maturité (gymnasiale, professionnelle ou spécialisée) dans le canton est passé de 44,9% en 2016 à 49,2% 2022 (cette part est appelée taux de maturité). Cette propension à se former devrait vraisemblablement continuer à augmenter, étant donné les besoins exprimés par l'économie et les souhaits de la population. Par ailleurs, la Confédération a pour objectif d'augmenter la part des jeunes diplômés du secondaire II à 95%, cette part étant de 87% dans le canton en 2022.
- Les estimations réalisées ne comprennent pas non plus les besoins liés au gymnase en quatre ans, contre trois actuellement. Or, selon les modalités de ce changement, les effectifs nécessaires pourraient être plus ou moins élevés de quelques dizaines ou centaines d'ETP. Les besoins en personnel additionnels pourraient être faibles, si la plupart des élèves de 10^e années primaires passent directement en maturité sans faire de 11^e année (cela ne changerait pas la durée de leurs études). Ils pourraient être plus marqués, si la plupart des élèves choisissent de faire leur 11^e année.

Incidence sur les autres branches.

Les branches de cette section rassemblent la majorité des emplois du canton, avec 270'600 équivalents temps plein en 2023 (68% des ETP). Elles ont connu une croissance de 14% de leurs effectifs depuis 2013, soit un taux légèrement supérieur à celui de la population (13%). Les activités des autres branches sont moins « automatiquement » liées à l'évolution démographique, même si toutes bénéficieraient a priori d'une hausse de la population.

Pour cette analyse, la démarche adoptée suppose que la croissance de leurs emplois d'ici à 2062 mobiliserait l'ensemble de la force de travail encore disponible, une fois que les besoins des branches spécifiquement analysées (santé-social, construction et enseignement) aient été pourvus. Il ressort des effectifs ainsi identifiés que limiter la population aurait pour effets d'empêcher la création d'emplois dans les autres branches. Au surplus, une telle limitation aurait pour effet de rendre plus difficile le recrutement dans ces autres branches.

Plus concrètement :

- La population active dans le canton de Vaud du scénario de référence permettrait de pourvoir 22'000 ETP supplémentaires pour l'ensemble de ces autres branches entre 2023 et 2042, si l'on considère les emplois qui seraient occupés dans la santé-social, l'enseignement et la construction. Les effectifs additionnels seraient de 25'800 en 2052 et de 27'400 en 2062 par rapport à 2023. Les emplois supplémentaires dans ces autres domaines représenteraient ainsi 41% de la force de travail additionnelle à l'horizon 2062.
- En cas de limitation de la population, le nombre d'emplois qui pourraient être pourvus dans ces autres branches serait sensiblement plus bas, une fois le million d'habitants atteint. Ainsi leurs effectifs supplémentaires seraient de 18'900 ETP en 2042, de 18'700 ETP en 2052 et de 10'100 ETP à l'horizon 2062.

Autrement dit, l'effet limitatif sur les emplois serait de 17'300 ETP en 2062 (27'400 moins 10'100), avec une estimation basée sur le scénario de référence.

Par ailleurs, les emplois supplémentaires dans ces autres domaines représenteraient 28% de la force de travail additionnelle à l'horizon 2062. Cette valeur, notablement plus basse que dans le scénario de référence et la variante haute, indique que le recrutement pour ces autres branches serait plus difficile en cas de limitation de la population.

- Si la variante haute se réalisait, la force de travail vaudoise permettrait de fournir 57'700 ETP additionnels pour ces autres branches en 2062, par rapport à 2023. L'effet de la limitation de la

population se révélerait ainsi être de 47'600 ETP en 2062, soit 51% de la force de travail additionnelle.

Appréciation qualitative des résultats.

Trois appréciations peuvent être mentionnées au sujet des résultats présentés dans cette section.

- 1) *Parmi les branches traitées dans cette section, plusieurs éprouvent déjà une pénurie de personnel en raison de leur expansion en cours. Il en va ainsi des branches regroupant les activités informatiques, scientifiques et d'ingénierie (25'800 ETP en 2023, en hausse de 46% depuis 2013), qui sont portées par la numérisation de l'économie, la cybersécurité et la diffusion des outils d'intelligence artificielle. Ces branches vont vraisemblablement continuer à croître à l'avenir. Elles risquent donc d'être confrontées à des difficultés de recrutement plus importantes qu'aujourd'hui, en cas de limitation de la population. Il se trouve en effet que la démographie n'est pas le moteur de leur essor, mais plutôt le moyen de leur expansion, car le nombre de personnes formées en Suisse dans ces domaines n'est pas suffisant. Cette limitation n'est pas (seulement) due au manque de filière, mais vraisemblablement aussi au relatif manque d'intérêt de la population résidente pour ces domaines.*

- 2) *Tel qu'il résulterait de la démarche adoptée, la croissance des emplois dans les autres branches serait globalement nettement ralentie par rapport à celle de ces dernières années.*

Pour les branches de l'hôtellerie et la restauration (17'600 ETP en 2023), qui connaissent déjà une pénurie d'emploi et qui recourent majoritairement à du personnel étranger, cela pourrait présager de difficultés de recrutement plus marquées à l'avenir.

Pour la restauration toutefois, les changements d'habitudes (Streetfood, repas à domicile plus fréquent avec la diffusion du télétravail) pourraient plutôt tendre à réduire les besoins de main-d'œuvre. Il pourrait vraisemblablement en aller de même pour le commerce de détail (22'500 ETP en 2023), sous l'effet du commerce en ligne.

Les activités industrielles (43'100 ETP en 2023) ou, d'une manière plus générale, les activités majoritairement tournées vers le marché extérieur sont vraisemblablement peu connectées à l'évolution démographique. Pour ces branches, les besoins en main-d'œuvre évolueront plutôt en fonction de leur compétitivité, la tenue du commerce international ou leur degré d'automatisation. Dans la mesure où les branches de l'industrie recourent déjà aujourd'hui majoritairement à un personnel étranger, on peut s'attendre à ce que le recrutement soit plus difficile en cas de limitation de la population.

- 3) *Sous l'effet de la concurrence pour la main-d'œuvre, les autres branches pourraient finalement attirer davantage de personnes que celles attribuées sur la base des projections présentées. Dans ce cas, la pénurie de main-d'œuvre pourrait se faire plus vive dans les branches de la santé-social, de l'enseignement ou la construction. Alternativement, il se pourrait qu'à l'avenir le recours à la main-d'œuvre étrangère soit plus marqué que dans le scénario de référence.*

3. PRINCIPAUX RESULTATS RELATIFS AU FINANCEMENT DU SYSTEME DE PREVOYANCE ET DE SANTE

S'il existe une incertitude quant à l'ampleur de la croissance démographique, il est aujourd'hui certain que la part et le nombre des personnes âgées dans la population vaudoise vont rapidement et durablement augmenter au cours des prochaines décennies, tandis que la proportion des personnes en âge de travailler va aller en diminuant. Le vieillissement de la population vaudoise va donc encore s'accroître au cours des prochaines décennies, ce qui aura pour incidence de renchérir le financement des prestations de prévoyance et de santé-social pour la population vaudoise.

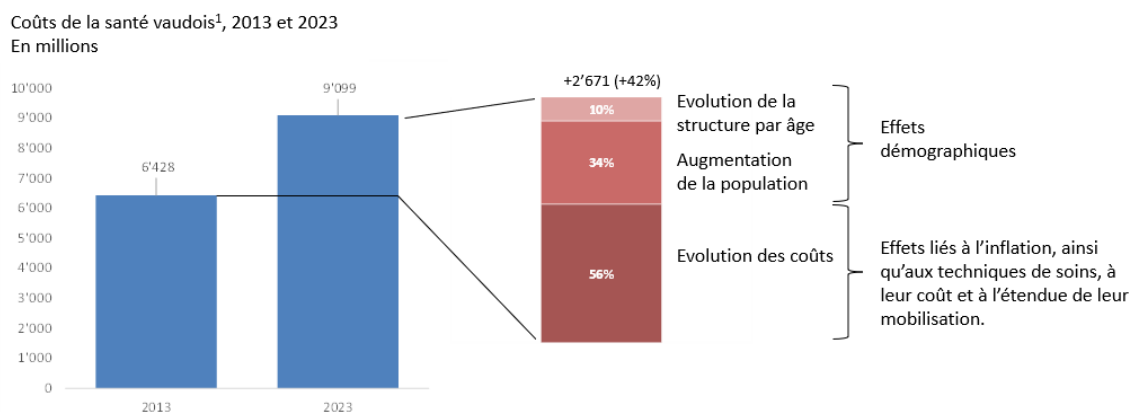
Incidence sur les coûts et le financement de la santé

Avant de présenter les réponses à la question posée, il convient d'exposer quelques faits saillants relatifs à la santé. Ces faits concernent les deux volets que comporte la question, qui sont d'une part l'évolution des coûts de la santé et, d'autre part, la mise en rapport de ces coûts avec leur financement.

- 1) Les coûts vaudois de la santé s'élèvent à 10'118 millions de francs, dont 9'099 sans les prestations fournies à des personnes résidant hors du canton en 2023. Au cours de ces dernières années notamment, la hausse des coûts de la santé dans le canton a été plus rapide que la hausse de la population (+42% pour les prestations à la population vaudoise entre 2013 et 2023, contre +13%). Ce constat, établi selon les dernières estimations de Statistique Vaud, n'est pas nouveau et concerne la plupart des pays occidentaux (Vuilleumier, Pellegrini, & Jeanrenaud, 2007)¹.

Une brève analyse permet de constater que les facteurs démographiques expliquent 44% de la hausse des coûts constatés depuis 2013 (Figure 8), 34% en raison de la croissance de la population et 10% en raison du vieillissement. Ce constat quant à la prépondérance de ces facteurs est dans la ligne des études plus larges réalisées dans le domaine. D'ailleurs, la hausse des coûts de la santé depuis 2013 a concerné toutes les classes d'âge et a été aussi rapide pour le groupe des personnes de 0 à 65 ans que pour celui des personnes de 66 ans et plus. Néanmoins, ces dernières occasionnent des coûts par personne (26'200 francs en 2023) quatre fois plus élevés que les personnes plus jeunes (6'800 pour les 0-65 ans), pour les prestations délivrées dans le canton pour les personnes y vivant.

Figure 8 : Coûts de la santé et décomposition de leur évolution selon trois facteurs, Vaud, 2015, 2023



- 2) Dans le système actuel, le financement des prestations de santé est acquitté par trois canaux, les ménages (30% du total sans prestations fournies à de la population résidant hors du canton en 2023 selon StatVD), les assurances (34%) et les impôts via les collectivités publiques (36%)². D'une manière plus générale, les coûts de la santé sont acquittés par les personnes adultes de

¹ Vuilleumier, M., Pellegrini, S., & Jeanrenaud, C. (2007). Déterminants et évolution des coûts du système de santé en Suisse. Revue de la littérature et projections à l'horizon 2030, OFS.

² Pour les ménages cette proportion comprend la participation des assurés (qui n'est donc pas incluse dans les assurances), mais pas les aides à la personne (qui sont attribuées aux collectivités publiques). La population résidant hors du canton comprend les personnes vivant hors de Suisse et celle vivant dans un autre canton.

20 ans et plus, qui paient via ces différents canaux leurs dépenses ainsi que celles des enfants et jeunes adultes (ces derniers étant le plus souvent en formation).

Pour mesurer le renchérissement de la prise en charge des coûts du système de santé occasionné par une éventuelle limitation de la population, StatVD a comparé le rapport entre les coûts globaux de la santé et la population de 20 ans et plus¹.

Les incidences du vieillissement démographique sur le financement de la santé peuvent être illustrées de deux façons. D'une part, en simulant les coûts de la santé pour 2023 à structure de population de 2062 et d'autre part en procédant à des projections de coûts à l'horizon 2062, aux conditions de 2023².

- 1) Assurément, les coûts de la santé seraient plus élevés en 2023, si la structure par âge était celle qui prévaudrait au cours des prochaines décennies :
 - Les coûts totaux de santé ainsi simulés pour 2023 seraient de 11,4 milliards de francs, si la population avait la structure par âge qu'aurait le canton en 2062 dans le scénario de limitation de la population. Le renchérissement par rapport aux coûts effectifs actuels (9,1 milliards en 2023) serait de 2'293 millions de francs, soit +25%.
 - Avec la structure par âge du scénario de référence, ces coûts simulés seraient de 11,0 milliards de francs pour 2023, soit des coûts additionnels de 1'949 millions (+21%). Au final, le fait de limiter la population occasionnerait un renchérissement de 344 millions, ce qui représente un surcoût de 3% par rapport aux coûts simulés à structure de population du scénario de référence pour 2023. Rapporté à l'ensemble de la population de 20 et plus, cela représenterait un différentiel de 520 francs par personne pour 2023.
 - Avec la structure par âge de la variante haute, les coûts simulés pour 2023 s'élèveraient à 10,7 milliards de francs. Le renchérissement occasionné par la limitation de la population s'avèrerait ainsi à 661 millions au total, soit à 1'000 francs par personne de 20 ans et plus.
- 2) En procédant à une projection des coûts de la santé à l'horizon de 2062, le constat reste identique quant à l'ampleur de l'augmentation des coûts par personne qu'occasionnerait la limitation de la population. En effet, d'un côté, les coûts totaux de la santé augmenteraient plus fortement avec des hausses de la population plus soutenue. De l'autre côté, ces coups seraient partagés par davantage de personnes.
 - Pour le scénario avec limitation, les coûts de la santé passeraient de 9,1 milliards en 2023 à 13,5 en 2062, suite à l'accroissement du nombre de personnes à soigner et à leur vieillissement. Ils augmenteraient ainsi de 4,4 milliards de francs par rapport à 2023 (+48%).
Du côté du financement, la population de 20 ans et plus, qui assure l'essentielle des coûts (directement, via les impôts ou les assurances), croîtrait à un rythme inférieur à celui des coûts, avec une hausse de +24%.

¹ Les éléments à disposition laissent plutôt considérer que le résultat ainsi obtenu correspond assez bien à l'intensité de financement consenti par les personnes prenant en charge les coûts de la santé, en considérant que chaque groupe d'âge considéré paie une part similaire, ce que présuppose la simple division par personne.

Les adultes de 20 à 64 ans prennent certainement en charge la majorité de leurs dépenses et celles des enfants et jeunes adultes acquittés via les primes d'assurance et les paiements directs. Cela pourrait laisser supposer qu'ils s'acquittent d'une part plus élevée de la facture globale que les personnes plus âgées. Toutefois, plusieurs éléments contrebalancent cet effet. D'une part, les personnes de 66 ans et plus contribuent en moyenne un peu plus aux recettes fiscales que les 20-65 ans (avec 12'700 francs par personne contre 11'300 de l'impôt sur les revenus et la fortune dans le canton en 2022). Concrètement, ils contribuent ainsi à 22% de ces impôts, soit davantage que leur poids démographique. De plus, les personnes de 66 ans et plus paient vraisemblablement des primes à l'assurance maladie plus élevées en raison de leur franchise plus basse, ainsi qu'une participation plus marquée au titre de la participation à une consommation de soins plus élevée. Néanmoins, le part des coûts associés aux personnes âgées est telle (pour rappel 45% en 2023) que leur contribution vraisemblablement plus marquée que la moyenne dans le financement ne la compense qu'en partie.

² La première façon de procéder a pour avantage d'exprimer les coûts à population égale et par rapport à une jauge récente, mais ne tient pas compte de l'effet de taille. La deuxième façon de procéder permet de prendre en considération des évolutions de la taille de la population, en plus de sa structure, mais son interprétation est moins directe.

Pour cette deuxième façon de procéder, StatVD a établi des projections des coûts de la santé se basant sur les évolutions démographiques avec ou sans limitation de population. Ces projections ont été établies en maintenant constants les coûts par âge à leur niveau de 2023, ce qui a permis d'isoler l'effet d'une limitation de la population en comparant l'évolution des coûts. Cette estimation est ainsi faite toutes autres choses égales par ailleurs, et ne prend donc notamment pas en considération les effets des réformes liées au financement de la santé (EFAS) ou des évolutions des technologies et couvertures médicales notamment.

Le rapport entre les coûts de santé et les personnes de 20 ans et plus s'élèverait ainsi à 16'371 en 2062, contre 13'752 en 2023. La hausse des coûts rapportée à la population considérée serait ainsi de 2'619 francs par personne sur la période (+19%).

- Pour le scénario de référence, les coûts de la santé pourraient augmenter un peu plus vite que dans le scénario avec limitation, tandis que la population de 20 ans et plus augmenterait nettement plus rapidement. La hausse des coûts serait de 5,0 milliards de francs (+55%) par rapport à 2023. La hausse des coûts rapportée à la population de 20 ans et plus serait ainsi de 2'364 francs par personne sur la période (+17%). Ainsi, le vieillissement plus marqué de la population en cas de limitation de la population occasionnerait un effort de financement de la santé de 255 francs par personne à l'horizon 2062 (soit de 2%), en considérant l'indicateur des coûts par personnes de 20 ans et plus, calculé avec le scénario de référence.
- Pour la variante haute, les coûts de santé atteindraient 15,0 milliards de francs en 2062. Le rapport entre les coûts de santé et les personnes de 20 ans et plus s'élèverait à 15'742 cette année-là, après une hausse de 14% par rapport à 2023. Dès lors, le renchérissement occasionné par une limitation de la population en 2062 serait de 629 francs par personne, soit 4%, en cas de calcul avec la variante haute.

Appréciation qualitative des résultats.

Il paraît vraisemblable que la hausse à venir des coûts se révèle finalement plus élevée que celle projetée ici, si l'on considère que leur dynamique a été nettement plus rapide au cours de ces dernières années, alors que le plus fort de l'accélération que va provoquer le vieillissement démographique n'a commencé que depuis 2021, avec l'arrivée aux grands âges des générations nombreuses du babyboom. D'ailleurs, une fiche d'information de l'OFSP (2024)¹ indique qu'entre 2015 et 2023, le vieillissement a contribué à un peu moins d'un quart de la hausse des coûts de l'assurance obligatoire des soins.

Quoiqu'il en soit, le poids du financement des coûts de la santé serait davantage contenu, si la hausse de la population se révélait être plus élevée que celle supposée dans le scénario de référence. A l'inverse, ce poids serait d'autant plus élevé que la croissance démographique à venir serait modeste, en dehors de toutes considérations sur les revenus liées à l'affaiblissement de la compétitivité de l'économie suisse que pourrait occasionner la limitation de l'immigration.

Incidence sur le financement de la prévoyance

La prévoyance comprenant une solidarité financière allant des actifs occupés vers les personnes à la retraite (ainsi qu'au sein de ces catégories), son financement sera plus lourd à assurer à l'avenir pour les actifs, en raison de l'alourdissement du rapport de dépendance qui se dessine. Or, cet alourdissement serait plus rapide en cas de limitation de la population, et partant, le poids de son financement au cours des prochaines décennies, toutes autres choses égales par ailleurs (soit notamment à prestation et richesses égales).

Cette conclusion est dans la ligne des constats dressés dans une étude approfondie réalisée sur la question sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (Favre et Föllmi, 2023)². A ce propos, les résultats de rapport indiquent que *l'immigration ne constitue pas une charge supplémentaire pour les institutions sociales du 1er pilier. Au contraire, jusqu'en 2070, l'immigration continue d'avoir des effets positifs sur les assurances sociales. Cela s'explique par le fait que la structure de la population rajeunie par l'immigration permet de compenser l'augmentation des prestations perçues grâce aux cotisations versées.*

¹ OFSP (2024), *L'effet démographique dans l'assurance obligatoire des soins en Suisse*, Fiche d'information du 26 septembre. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/ku-v-aufsicht/krankenversicherung/praemienvergleich/praemienvergleich/praemienvergleich-faktenblaetter-tro2024/faktenblatt-2025-demographie.pdf.download.pdf/faktenblatt-2025-demographie.pdf&ved=2ahUKEwisi7vav76MAxXE3wIHHX3-O40QFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw1zD4VFyPT5C3D4RTBxjPI0>

² Favre et Föllmi, (2023), *Migration und Sozialversicherungen* : Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen. https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen/_jcr_content/par/externalcontent_130482312.bitexternalcontent.exturl.pdf/aHR0cHM6Ly9mb3JzY2h1bmcuc296aWFsZS1zaWNoZXJoZWl0LW/Noc3MuY29udGVudC91cGxvYWRzLzlwMjMvMTEvMDYtMjMjNELWVCXJpY2h0LnBkZg==.pdf