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

Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à verser CHF 16'689'035 au Canton du Jura au titre de compensation des effets péréquatifs du transfert de Moutier comme solution intercantonale alternative aux coupes fédérales dans la RPT

1. PREAMBULE

La Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) s'est réunie La Commission s'est réunie le mardi 3 novembre 2026 à la salle du Bicentenaire, Pl. du Château 6, à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre.

Elle était composée de Mmes et MM. Yann Glayre (président et rapporteur), Mathieu Balsiger, Laurence Bassin, Romain Belotti, Cendrine Cachemaille, Cédric Echenard, Claude Nicole Grin, Stéphane Jordan, Alice Kaeser, Yannick Maury, Charles Monod, Bernard Nicod, Yves Paccaud, Chantal Weidmann Yenny, Pierre Zwahlen

Mme Christelle Luisier, cheffe du Cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS) a participé à la séance, accompagnée de M. Roland Ecoffey, chef de l'Office des affaires extérieures (OAE).

M. Yvan Cornu, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance et contribué à la rédaction du présent rapport.

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

Cet EMPD présente un caractère particulier, puisqu'il est le fruit de négociations entre les cantons et le Canton du Jura, menées dans le cadre des travaux parlementaires relatifs au programme d'allégement budgétaire de la Confédération. Pour le Canton de Vaud, il s'agissait de trouver une solution permettant d'éviter une perte pérenne de 33 millions par année au titre de la RPT.

Pour comprendre comment une dépense peut permettre de « gagner » de l'argent, il convient de revenir brièvement sur l'historique de ce dossier. Cet EMPD est le résultat de plusieurs mois de discussions entre les cantons et se situe à la croisée de la défense des intérêts cantonaux sur la scène fédérale et de la solidarité intercantonale. L'origine de ce dossier remonte à la finalisation du transfert de la commune de Moutier du Canton de Berne vers le Canton du Jura.

Si ce dossier peut, à première vue, sembler éloigné des préoccupations vaudoises, il n'en demeure pas moins qu'il présente des enjeux pour le Canton de Vaud. Ce transfert est effectif depuis le 1er janvier 2026, date à partir de laquelle le Canton du Jura assume l'ensemble des charges liées à la commune de Moutier, conformément à la décision de la population.

Sur le plan de la péréquation financière, le calendrier est toutefois différent. Le mécanisme de la péréquation intercantonale repose sur un calcul du potentiel de ressources lissé sur la moyenne de trois années de référence, à savoir sur les années N-4, N-5 et N-6. En raison de ce décalage entre les années de calcul et de versement, la commune de Moutier ne sera pleinement prise en compte dans les chiffres du Canton du Jura qu'en 2032, soit six ans après son transfert effectif.

Il s'agit de règles de calcul générales qui, au moment de leur élaboration, n'avaient pas prévu un tel cas de figure. Il existait donc une forme de vide juridique. Le concordat relatif au transfert de Moutier a conduit au versement de 75 millions par le Canton de Berne, correspondant à la part que celui-ci perçoit au titre de Moutier. Il subsistait néanmoins un manque à gagner temporaire de 65 millions pour le Canton du Jura.

Cela s'explique par le fait que le transfert de Moutier affaiblit proportionnellement davantage le Canton du Jura que le Canton de Berne au regard de la péréquation des ressources. Dans ce contexte, plusieurs objets parlementaires ont été déposés au niveau fédéral, notamment par la Commission des finances du Conseil national, qui jouit d'une influence importante, afin de trouver une solution permettant de régler de manière appropriée les effets financiers de ce transfert. Il faut également relever que le Canton du Jura, en raison de sa petite taille et de ses ressources limitées, bénéficie d'une certaine sympathie au sein du Parlement fédéral. Dans ce contexte, quelle solution le Conseil fédéral a-t-il proposée pour répondre à cette demande parlementaire ?

Plutôt que de devoir trouver lui-même des ressources financières supplémentaires en faveur du Canton du Jura, le Conseil fédéral a saisi l'opportunité d'un autre dossier, celui du programme d'allégement budgétaire 2027. Parmi les mesures d'économies soumises au Parlement figurait ainsi une réduction pérenne de 140 millions de la RPT[1] consacrée à la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS ou SLA[2]), laquelle est intégralement financée par la Confédération.

Le Conseil fédéral a donc assorti cette mesure d'un prélèvement pendant six ans d'une partie des économies ainsi réalisées pour financer la compensation en faveur du Canton du Jura. Il entendait donc venir en aide à ce dernier en faisant indirectement supporter le coût de cette compensation aux autres cantons, par le biais de la compensation des charges socio-démographiques.

La réduction de 140 millions proposée dans le cadre du programme d'allégement budgétaire représente plus d'un quart de l'enveloppe actuelle, qui s'élève à 525 millions. Cette enveloppe est répartie entre dix cantons, dont les principaux bénéficiaires sont Genève, Vaud, Zurich et Bâle-Ville, soit des cantons qui ne bénéficient pas nécessairement d'un soutien très marqué au sein du Parlement fédéral. En 2025, le Canton de Vaud a perçu 123,5 millions au titre de cette compensation (CCS).

Cette mesure d'économie aurait entraîné une perte pérenne de recettes de 33 millions par année pour le Canton de Vaud. En substance, la Confédération se déclarait disposée à verser les 65 millions au Canton du Jura, mais entendait financer cette contribution par une réduction durable de l'enveloppe péréquative destinée aux cantons présentant des charges socio-démographiques élevées.

Il s'agissait donc, d'un côté, d'un montant unique de 65 millions pour le Canton du Jura et, de l'autre, d'une réduction pérenne de 140 millions au détriment de dix cantons, dont notamment Vaud, Genève, Zurich, Bâle-Ville, Zoug et Schaffhouse. Quelle stratégie a dès lors été adoptée ?

La première constatation était que cette mesure présentait un risque important d'être acceptée par le Parlement fédéral. En effet, les intérêts des cantons divergeaient. Certains cantons, notamment les cantons alpins, étant peu concernés par la compensation des charges socio-démographiques, n'avaient guère de raisons de s'opposer à cette mesure. Le Canton de Berne, quant à lui, avait également intérêt à ce qu'une solution soit trouvée sans contribution supplémentaire de sa part liée au transfert de Moutier.

Dans ces conditions, le risque était élevé que la réduction pérenne de 140 millions proposée par le Conseil fédéral, dont 33 millions par année pour le Canton de Vaud, soit acceptée en l'absence d'une solution alternative. Un travail a donc été entrepris dans un esprit de solidarité intercantonale, non seulement avec le Canton du Jura, mais également avec l'ensemble des autres cantons, y compris ceux qui ne sont pas concernés par les compensations des charges socio-démographiques. C'est ainsi que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances a proposé une solution alternative par l'intermédiaire de la Conférence des cantons contributeurs à la péréquation des ressources.

---

[1] RPT : Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
[2] SLA, abréviation du terme allemand *« Soziodemografischer Lastenausgleich »*.

Le Canton de Vaud, qui figurait parmi les cantons contributeurs en 2025, a pris part à ces discussions. Cette solution alternative a été proposée sous réserve que le Parlement fédéral renonce à la réduction de l'enveloppe péréquative (réduction RPT).

Les cantons contributeurs se sont ainsi déclarés disposés à prendre en charge, à titre exceptionnel, les 65 millions correspondant au manque à gagner du Canton du Jura, afin d'éviter une réduction pérenne de 140 millions. Cette démarche a réussi, puisque la mesure d'économie proposée par le Conseil fédéral n'a finalement pas été retenue. Le 20 mars 2026, les Chambres fédérales ont adopté le programme d'allégement budgétaire tout en rejetant la coupe de 140 millions. L'engagement des cantons à apporter un soutien solidaire au Canton du Jura a joué un rôle déterminant dans cette décision du Parlement. Plusieurs cantons ont d'ores et déjà validé leur contribution financière : Zoug le 21 mai 2026, Genève le 1er octobre 2026, Bâle-Ville le 14 octobre 2026, Zurich le 26 octobre 2026. À Schaffhouse, le gouvernement doit encore valider le financement par voie de décret.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente demande de financement, d'un montant de 16'689'035 frs, dont le versement est échelonné sur cinq ans. Cette solution est financièrement bien plus favorable au Canton de Vaud qu'une diminution pérenne de 33 millions par année.

Enfin, parmi les mesures annoncées à la suite de l'acceptation de l'initiative populaire dite « des 12 % » figure une modification de la répartition des versements prévus entre 2027 et 2031. Il est ainsi proposé, par voie d'amendement, de réduire de 1,3 million le versement prévu en 2027 et de reporter ce montant sur les quatre exercices suivants, à raison de 325'000 frs par année. Cette modification a déjà fait l'objet de discussions avec le Canton du Jura.

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

Statut du Canton de Vaud dans le système péréquatif

Le Canton de Vaud figurait parmi les cantons contributeurs à la péréquation des ressources en 2025, et les montants retenus se fondent sur les données de cet exercice. Si le Canton de Vaud n'est plus contributeur en 2026, ces montants seront-ils revus ou resteront-ils inchangés ? Plus généralement, sans entrer dans le détail du mécanisme péréquatif, quels sont les principaux critères qui déterminent le statut de canton contributeur ou bénéficiaire ?

Le chef de l'Office des affaires extérieures répond que, dans le cadre de la péréquation des ressources, les cantons dont l'indice est supérieur à 100 contribuent en faveur de ceux dont l'indice est inférieur. Cet indice repose sur le potentiel de ressources de chaque canton, leur capacité contributive, déterminée notamment à partir des revenus des personnes physiques ainsi que des bénéfices des personnes morales, et non sur les recettes fiscales effectivement perçues.

Le Canton de Vaud se situe autour de cet indice de 100. En 2024, il était légèrement bénéficiaire, avant de devenir très légèrement contributeur en 2025. En 2026, son indice se situe à nouveau légèrement en dessous de 100. Le Canton de Vaud se situe donc très près de la moyenne suisse. Au titre de la seule péréquation des ressources, pour le Canton de Vaud, les montants versés ou perçus représentent ainsi quelques centaines de milliers de francs.

La péréquation financière repose sur deux piliers principaux. Le premier, la péréquation des ressources, est financé à hauteur de 60 % par la Confédération et de 40 % par les cantons à fort potentiel de ressources. Le second, la compensation des charges excessives, est intégralement financé par la Confédération. Cette compensation comprend deux volets : la compensation des charges socio-démographiques, qui tient notamment compte de la structure d'âge de la population, de la pauvreté, de l'intégration des étrangers et des charges liées à la fonction de centre urbain, et la compensation des charges géo-topographiques, qui prend notamment en considération l'altitude, la déclivité du terrain, la dispersion de l'habitat et la faible densité de population.

Au titre de la compensation des charges socio-démographiques, le Canton de Vaud perçoit chaque année quelque 123 millions, en raison notamment de la structure de sa population et des charges liées à ses centres urbains, tels que Lausanne et Yverdon-les-Bains. Ces recettes, entièrement financées par la Confédération, demeurent relativement stables d'une année à l'autre.

La mesure d'économie proposée par le Conseil fédéral cible les cantons bénéficiant de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques. Parmi les neuf cantons concernés par cette compensation, cinq figurent également parmi les cantons contributeurs à la péréquation des ressources en 2025, à l'instar du Canton de Vaud[3]. Le Conseil fédéral pouvait ainsi escompter que les cantons non concernés ne s'opposeraient pas à cette mesure, voire qu'ils y verraient un moyen de préserver leurs propres intérêts, notamment en matière de compensation des charges géo-topographiques. C'est précisément cette dynamique qu'il a fallu contrer. Le Canton de Vaud, deuxième bénéficiaire de la compensation des charges socio-démographiques, était particulièrement concerné par cette mesure d'économie de 140 millions.

En raison également de son statut de canton contributeur en 2025, le Canton de Vaud a joué un rôle important pour fédérer, dans un premier temps, les cantons contributeurs, puis l'ensemble des cantons, afin qu'ils s'opposent à cette mesure d'économie jugée inéquitable. Celle-ci aurait pénalisé un nombre restreint de cantons, alors même que les charges socio-démographiques sont déjà insuffisamment compensées, notamment en comparaison des charges géo-topographiques.

Répartitition de la participation à cet accord

Un commissaire relève que, selon le tableau figurant à la page 8 de l'exposé des motifs, plusieurs cantons contributeurs à la péréquation des ressources ne bénéficient pas de la compensation des charges socio-démographiques, à savoir Appenzell Rhodes-Intérieures, Nidwald, Obwald et Schwyz. Il relève également que le Canton de Schaffhouse présente, selon les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour 2024, le quatrième PIB par habitant le plus élevé de Suisse, devant notamment les cantons de Vaud et bien d'autres.

Sur les 65 millions destinés à compenser les conséquences financières du transfert de Moutier pour le Canton du Jura, le Canton de Schaffhouse ne contribuera qu'à hauteur de 133'425 frs sur cinq ans. Le Canton de Zoug, qui dispose du potentiel de ressources par habitant le plus élevé de Suisse, participe à cet effort de solidarité à hauteur de quelque 288'000 frs sur cinq ans. L'essentiel de l'effort financier repose en revanche sur les cantons de Genève et de Vaud. Quant au Canton de Zurich, dont le poids économique est environ deux fois supérieur à celui du Canton de Vaud, sa contribution est légèrement inférieure à la notre. Cette répartition illustre également les limites de la solidarité intercantonale, selon le commissaire.

Il demande dès lors comment a été établie la clé de répartition fondée sur la compensation des charges socio-démographiques (CCS-SLA), laquelle paraît difficilement compréhensible au regard du poids économique respectif des cantons concernés.

La conseillère d'État répond que les différents critères de répartition ont fait l'objet de nombreuses discussions. Il était toutefois plus difficile d'associer à cette solution des cantons tels qu'Appenzell Rhodes-Intérieures qui, bien que contributeurs à la péréquation des ressources, ne bénéficient pas de la compensation des charges socio-démographiques (CCS) et n'auraient donc pas été touchés par la mesure d'économie du Conseil fédéral. Il en va de même pour plusieurs petits cantons de Suisse centrale, qui ne perçoivent aucune compensation à ce titre ou des montants très faibles. Le Canton de Zoug perçoit également une faible compensation au titre des charges socio-démographiques (CCS), ce qui explique que sa part dans la clé de répartition de la compensation s'élève à 0,44 %, et 0,21 % pour le Canton de Schaffhouse. La clé de répartition a ainsi été établie proportionnellement aux montants qu'ils perçoivent au titre de la CCS.

Maintien de la compensation des charges socio-démographiques

Un commissaire relève que le maintien de l'enveloppe fédérale consacrée à la compensation des charges socio-démographiques (CCS), dont le Canton de Vaud bénéficie à hauteur de plus de 120 millions en 2026, constitue une évolution favorable. La solution intercantonale alternative visant à compenser temporairement le manque à gagner du Canton du Jura lié au transfert de Moutier semble avoir joué un rôle déterminant dans cette décision.

[3] Genève, Zurich, Bâle-Ville, Zoug et Schaffhouse

Pour le Canton de Vaud, cette solution représente une contribution annuelle moyenne de 3,34 millions en faveur du Canton du Jura sur cinq ans, permettant d'éviter une diminution substantielle et pérenne des recettes issues de la CCS.

La conseillère d'État indique qu'il est difficile de savoir si la Confédération tentera à nouveau de réduire cette enveloppe. Elle relève toutefois qu'une situation comparable à celle du transfert de Moutier ne devrait pas se présenter au cours des prochaines années.

Selon elle, la Confédération cherchera vraisemblablement à réduire sa participation financière à la péréquation intercantonale. Il convient dès lors de rester particulièrement vigilant, tant à l'égard des éventuelles modifications du système péréquatif lui-même que des mesures envisagées dans le cadre des programmes d'allégement budgétaire de la Confédération. La conseillère d'État réaffirme sa ferme opposition à toute modification du système péréquatif imposée par le biais d'un programme d'allégement budgétaire.

4. AMENDEMENTS ET VOTES SUR LE PROJET DE DECRET

***L'art. 1** est adopté à l'unanimité*

Amendement à l'art. 2 du projet de décret

Parmi les mesures annoncées par le Conseil d'État pour compenser la diminution annuelle des recettes fiscales consécutive à l'acceptation de l'initiative populaire dite « des 12% » figure le report partiel de ce versement pour l'année 2027. L'amendement prévoit ainsi de reporter un montant de 1,3 million sur les quatre exercices suivants.

Concrètement, on déduit 1,3 million en 2027 et on ajoute 325'000 frs aux quatre années suivantes.

- le montant initial de 2027 de 3'337'807 est ramené à 2'037'807 frs
- pour les quatre années suivantes 2028, 2029, 2030 et 2031, le montant est porté à 3'662'807 frs

[1] Le montant prévu à l'article l sera versé durant les années 2027 à 2031 de la manière suivante :

a. Année 2027 : ~~3'337'807~~ 2'037'807
b. Année 2028 : ~~3'337'807~~ 3'662'807
c. Année 2029 : ~~3'337'807~~ 3'662'807
d. Année 2030 : ~~3'337'807~~ 3'662'807
e. Année 2031 : ~~3'337'807~~ 3'662'807

L'amendement est adopté à l'unanimité

***L'art. 2** tel qu'amendé est adopté à l'unanimité*

***Art. 3** est adopté à l'unanimité*

***Art. 4** est adopté par 14 voix pour et une abstention*

5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Au vote final, la Commission accepte le projet de décret tel qu'amendé à l'unanimité

6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.

Epalinges, le 25 novembre 2026

Le rapporteur :
(Signé) Yann Glayre