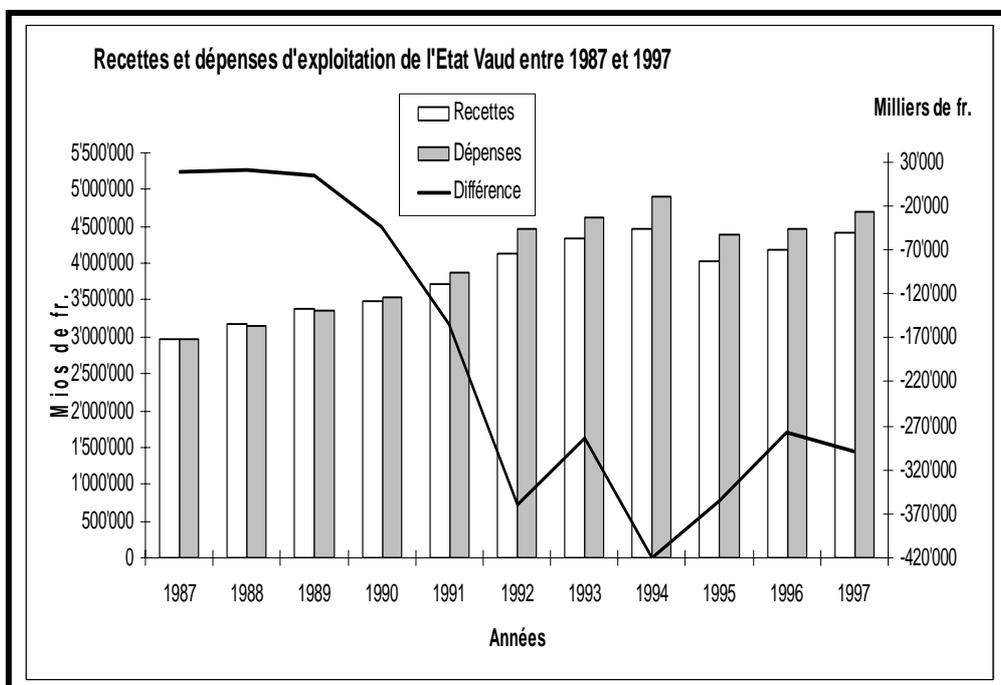


Archives cantonales vaudoises

Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1970-1998

Par Gilbert Coutaz



L'étude constitue le dossier thématique du Rapport d'activité 2006 des Archives cantonales vaudoises.

*Chavannes-près-Renens, octobre 2007
1200 exemplaires*

Page de couverture : Recettes et dépenses d'exploitation de l'Etat de Vaud entre 1987 et 1997.
Source de référence : *Annuaire statistique du canton de Vaud* .

© Archives cantonales vaudoises

« Je regrette que d'une façon générale, les préavis qui nous sont présentés soient dépourvus d'une analyse historique, de toute sensibilité historique – c'est très bien de savoir l'anglais, c'est très bien de pratiquer l'informatique, mais ce serait peut-être encore mieux de souvenir de nos racines ; cela éviterait quelques dérives de nos anciens conseillers d'Etat, soit dit en passant ! (Rires) »

(Maurice Meylan, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 juin 1997, p. 1534)

Introduction*

Les années noires

Le 7 février 1995, le Conseil d'Etat tenait une conférence de presse au cours de laquelle il révélait de graves événements survenus au Département des finances : il annonçait avoir dû licencier sur le champ Pierre-Alain Buffat, chef du Service de l'administration des finances, en charge depuis 1975 et accusé d'avoir dissimulé un montant de 106 millions de francs en relation avec l'acquisition d'un programme informatique, dénommé Procofiév. Maillon faible de l'administration, le Département des finances allait servir de détonateur. En effet, miné par les affaires et poussé à quitter le gouvernement, le conseiller d'Etat UDC, Pierre-François Veillon, arrivé au pouvoir en novembre 1991, démissionnait avec fracas de sa charge le 16 mars 1996, à minuit. Il était la victime de marque des critiques liées aux facturations fantaisistes, mais non payées des collaborateurs de Bossard Consultants, mandatés pour scruter l'administration cantonale vaudoise. La suspension immédiate, le 27 février 1996, de la collaboration avec l'entreprise parisienne n'avait pas suffi à dissiper le malaise.

L'affaire profita à l'arrivée du premier conseiller d'Etat popiste jamais élu à la tête du canton de Vaud, en juin 1996, Josef Zisyadis, et l'échec du parti radical de récupérer son troisième siège, à la suite de la non-réélection de Philippe Pidoux en 1994. Les dysfonctionnements (le mot alibi et récurrent des années de crise) remontèrent l'un après l'autre à la surface : comptabilité truquée ; dérives informatiques ; détournement d'argent au Service des automobiles ; gestion approximative et fautive des caisses ; contrôles insuffisants ; manque d'outils de gestion et de planification, incompétence et autoritarisme de plusieurs cadres, autant de maux qui assaillirent le Conseil d'Etat englué dans ses conflits de personnes et dans ses contradictions.

La crise des institutions politiques éclate au grand jour, le gouvernement vaudois est k.-o. debout. La vie politique fut dorénavant régulièrement émaillée d'incidents, suscitant des joutes oratoires féroces entre les différents camps politiques. A preuve, à l'occasion de la discussion du budget 1998, de nombreux députés de gauche quittèrent la salle du Grand Conseil, lors de la séance du 10 décembre 1997. Vingt jours après son arrivée au château cantonal, Josef Zisyadis rompt avec la collégialité, en organisant une conférence de presse alternative, qui amène le soutien des socialistes, furieux contre leurs propres représentants à l'exécutif. La grève des fonctionnaires, massivement suivie, de novembre 1995, les déficits abyssaux des comptes depuis 1992 et la rupture de la formule gouvernementale lors des élections de 1994 amenèrent à poser la question de la faillite de l'Etat.

« Après deux siècles d'immobilité absolue, les plaques tectoniques sur lesquelles repose la société vaudoise se sont-elles remises en mouvement ? Les signes d'une réactivation du magma informe sont multiples. Les notables libéraux, héritiers des fondateurs du canton,

* Note liminaire : les références sont simplifiées pour les publications mentionnées dans le chapitre BIBLIOGRAPHIE. Nous ne précisons les pages du *Bulletin des séances du Grand Conseil* que lorsque nous lui empruntons des citations. Sinon, le texte signalera simplement la date de la séance.

se trouvent réduits au silence par d'injustes concours de circonstances. Le Parti Radical-Démocratique des Entrepreneurs a perdu avec le Président Pidoux et Chevallaz-le-Petit ses éléments les plus représentatifs. Il n'est jusqu'à la gauche, épuisée par une brutale nuit d'amour avec l'électorat, qui ne reste couchée, au lit, attendant avec anxiété le verdict du thermomètre. Quelqu'un a osé un jour dire du mal d'un livre de Jacques Chessex dans *24 heures*. Les banques disparaissent avant même qu'on inculpe leurs directeurs. *La Nouvelle Revue de Lausanne* n'est plus colorisée en vert, mais en rouge et bleu. Tout fout le camp. Dans ce vide angoissant, fleurissent à nouveau les projets les plus audacieux de réforme politique ou sociale : faut-il rétablir le pouvoir des comtes de Savoie ? Allons-nous instaurer la République socialiste des Conseils ouvriers ? Va-t-on regrouper les communes de Dommartin, Poliez-le-Grand et Poliez-Pittet ? *Le Nouveau Quotidien*, toujours en avance d'une révolution, propose même de combattre les égoïsmes. 200 ans, serait-ce trop ? Le Château va-t-il s'effondrer prochainement ? Les élites actuelles ont-elles accompli leur mission historique ? Ces graves questions, qui méritaient un débat scientifique loin des ricanements faciles et des allusions perfides ont trouvé réponse dans ce colloque multimédia et métadisciplinaire qui a su mettre à plat sans fausse note les vraies questions dans l'église au milieu du village tout en jouant le jeu. »¹

Et pourtant l'état de crise qui sembla un instant permanent et irréversible fut dépassé et la reconquête fut entreprise au nom de la modernisation, de l'efficacité et de la rationalisation, trois leitmotifs des mots d'ordre politiques et des diverses réorganisations de l'administration.

Une nouvelle organisation de l'administration fondamentalement repensée et en rupture avec les pratiques anciennes entra en vigueur le 21 avril 1998. Le nouveau Conseil d'Etat, composé de 5 représentants de droite à la suite des élections du printemps 1998 dispose désormais d'un diagnostic impitoyable sur les années de crise ; il n'a pas pour autant la partie gagnée, puisqu'il doit atteindre l'équilibre des finances à l'horizon 2000, mettre en place une nouvelle loi sur le personnel et faire avancer et aboutir le chantier d'une nouvelle constitution. Les témoins, nombreux, qui se sont exprimés sur ces années, les ont comparées à un « séisme », à un « choc tellurique » par rapport au « ronronnement », à « l'autosatisfaction » des années 1970 et 1980. Le canton de Vaud avait continué à vivre dans les années euphoriques de l'après Exposition nationale de Lausanne de 1964 ; il se contentait de ce qui existait ; il cumulait effrontément les comptes favorables.

Il tomba subitement et brutalement de son piédestal.

Le choc fut d'autant plus rude que c'est la plus importante entreprise du canton qui fut touchée. Ce n'est pas seulement l'Etat qui est malmené, mais l'ensemble de la société et de l'économie. Ce qui semblait intangible est désormais menacé, plus rien n'est garanti dans une administration qui se pensait immuable et qui avait agi sans moyens de planification et sans outils appropriés.

La conjoncture et la marche des affaires avaient donné longtemps l'illusion aux autorités d'être de bons administrateurs, car l'abondance des ressources financières permettait de différer les réformes et de répondre à toutes les demandes, sans remise en question. Les crises pétrolières des années 1974 et 1979 n'avaient pas eu l'effet d'un électrochoc ; elles restèrent des épiphénomènes. En permettant à l'époque l'exportation du chômage, elles empêchèrent les mutations structurelles devant lesquelles les autorités des années 1990 ne pourront pas se défilier. Mal préparées, elles durent subir les effets de la crise. Aveuglées dans les résultats à court terme, elles avaient, encore dans les années précédentes, décidé des allègements fiscaux et l'abaissement du coefficient des impôts, se privant par là même de recettes importantes. Les effectifs de la fonction publique, jugés pléthoriques par les partis politiques, avaient augmenté régulièrement durant vingt ans pour faire face à l'évolution des

¹ *L'Etat de Vaud existera-t-il encore en l'an 2000 ?*, 4e plat de couverture.

tâches de l'administration et tenir compte de la croissance démographique. Ils s'imposaient aux autorités qui, prises à leur propre piège, ne pouvaient pas du jour au lendemain les réduire drastiquement. A la différence des autres crises, celle des années 1990 était structurelle et durable. La conjoncture florissante des années huitante fait place à un redimensionnement abrupt et obligé de l'administration.

Se risquer à une première histoire des années 1970 à 1998

Il n'est pas sans risque d'aborder une période aussi proche qu'agitée, convulsive et chaotique, car l'onde de choc n'est pas encore complètement passée ; la sérénité des esprits n'est pas nécessairement retrouvée. Les témoins sont nombreux, ils ont diversement apprécié les années d'assainissement, durant lesquelles de grands coups de balais ont été donnés et on a procédé au ménage des structures vieillies et des baronnies départementales.

Dans notre projet de rédiger l'histoire du pouvoir exécutif et administratif depuis 1803, la période que nous avons choisi de présenter (en fait, le troisième volet des quatre prévus), couvre les années 1970 et 1998.²

Les bornes temporelles sont justifiées par les deux lois d'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970 et du 17 juin 1997.

Mais d'autres dates auraient pu être privilégiées pour délimiter la période, en particulier celles des années 1991 – début des déficits de l'Etat -, 1994 – fin de la formule gouvernementale - et 1996 – premiers signes encourageants de la maîtrise des budgets - qui sont trois temps forts et de cassure dans les finances publiques et dans les composantes politiques.

Notre présentation s'attachera à décrire les différents moments de la période, en en faisant d'abord ressortir les caractéristiques, puis à considérer les dossiers transversaux des années 1970 et 1998, avant de relater enfin les temps principaux entre 1970 et 1991 et 1992 et 1998.

Une séparation nette s'impose entre ces deux périodes, tant elles se distinguent dans leurs caractéristiques que dans leur conduite.

Dès 1992, il s'agit pour le Conseil d'Etat de vérifier le bien-fondé de l'acquis, de rechercher des économies de gestion et de rationaliser le fonctionnement de tous les secteurs d'activité. Il lui faut développer de nouvelles pratiques de gestion et reconsidérer tous les processus organiques, financiers et stratégiques. Longtemps habitué à exercer le pouvoir de manière individuelle, le gouvernement cantonal doit apprendre, dans l'urgence, à composer entre ses membres, et à évoluer dans un édifice qui se lézarde de toutes parts et dans un climat dramatique.

Les autorités des années 1990 paient les effets tout autant de l'incurie et de l'imprévoyance des années précédentes que de la boulimie des années de prospérité.

Notre plan de présentation évite la lecture manichéenne des années 1970 à 1998, car de nombreux facteurs externes « excusent » le désarroi des autorités et expliquent la dépression financière.

² COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif, 1803-1885 et 1886-1970*.

D'une révolution à une autre : les grandes caractéristiques de la période 1970 à 1998

L'Exposition nationale de Lausanne de 1964 caractérise les années d'abondance du canton de Vaud ; elle symbolise la réussite d'une génération d'hommes et de femmes et l'essor d'un canton influent sur le plan national, capable de créer et d'innover. La construction de la première liaison autoroutière en Suisse qui lie Lausanne à Genève fait entrer le canton de Vaud dans l'ère des transports modernes. Les dépenses de l'Etat ont plus que doublé entre 1960 et 1973, profitant du boom général de l'économie. Le train de vie de l'Etat, même s'il diminue en raison des crises pétrolières des années 1974 et 1979, ne provoque pas de prise de conscience salutaire à long terme.

Avant de faire le relevé des caractéristiques de la période, considérons-en les lignes générales.³

La fin des trente glorieuses

En 1971, le produit national brut de la Suisse dépasse pour la première fois la barre des 100 milliards. La Suisse vit dans la pleine opulence que viennent démentir dans les esprits les interrogations sur la qualité de vie et la critique de la société de la consommation. La contestation de Mai 68 génère des mouvements idéologiques extrémistes et engendre un état policier dont la mise en fiches de plus 900 000 personnes vivant en Suisse, révélée à la fin des années 1980, traduit de manière obsessionnelle la peur des gauchistes, des étrangers (la cause de tous le maux !), et des réfractaires à l'ordre public. Une prise et un examen de conscience en faveur de l'environnement émergent dès l'année 1970, proclamée par le Conseil de l'Europe « Année européenne de la nature ». Des oppositions vives se font jour à l'énergie nucléaire, à un moment où la Suisse inaugure, le 12 mai 1970, sa première centrale atomique (Beznau). Le temps des doutes, des remises en cause et des inquiétudes est venu, alors que la population avait été habituée à l'abondance et à la rapidité des mutations technologiques.

Des signes d'essoufflement de l'économie apparaissent au début de la décennie. Les événements internationaux vont provoquer coup sur coup deux crises pétrolières, en 1973 avec la guerre du « Yom Kippour » et en 1979 avec l'installation d'un régime islamique en Iran. Le premier choc pétrolier vient s'ajouter au désordre monétaire international, créé dès 1971 par le président Richard Nixon.

Les années septante marquent la fin des trente glorieuses, à savoir cette période de prospérité qui, de la fin des années quarante à l'automne 1973, a vu les pays industrialisés connaître une expansion sans précédent, une forte élévation du niveau de vie et l'émergence de la société de consommation.

La Suisse, comme les autres pays, connaît brutalement un début de récession et une véritable crise qui combine à la fois chômage et inflation. Le produit national chute de 7% en 1975. Près de 300 000 emplois sont supprimés et plus de 200 000 étrangers sont renvoyés dans leur pays. La Suisse exporte son chômage.

A la suite de la votation du 13 juin 1976, tout salarié est obligé de s'affilier à une assurance-chômage. La protection des travailleurs est ainsi mieux assurée.

Au lendemain de la votation du 8 décembre 1974, lorsque le peuple refusait la hausse de l'impôt sur le chiffre d'affaires et le nouvel impôt direct, le chef du Département fédéral de

³ Nous empruntons principalement nos informations aux volumes de la collection *Mémoire du Siècle*, Anne-Françoise PRAZ, t.8-t.10, Prilly/Lausanne, Editions Eiselé, 1998-2000.

l'économie et des finances, Georges-André Chevallaz, dut se résoudre à compresser les finances publiques, en limitant en particulier les subventions, les dépenses militaires et la participation au financement de l'AVS-AI. La rétrocession aux cantons d'une partie des recettes de la Confédération est réduite d'un cinquième. Les finances fédérales bouclent leur exercice 1975 avec un excédent de dépenses de 1309 millions de finances, le plus élevé jamais enregistré d'ans l'histoire financière de la Confédération. Le 4 décembre 1977, le peuple et la totalité des cantons acceptent les mesures d'économie mises sur pied après le refus de la TVA.

Fondée sur l'accroissement des dépenses publiques dans l'espoir de stimuler la consommation, la politique de relance adoptée dans la plupart des pays n'a pas les effets escomptés, même si l'on assiste à une certaine reprise au cours des années quatre-vingts.

Les femmes obtiennent le droit de vote sur le plan fédéral, le 7 février 1971. Signe de progrès et de la reconnaissance des luttes des femmes pour l'égalité homme-femme, la période 1970-1980 se caractérise aussi par l'arrivée au pouvoir des partis de droite, comme en réaction à une évolution trop rapide de la société.

La Suisse des années 1980 à 1990

Les pays industrialisés ne retrouveront pas le taux de croissance des décennies précédentes. Ce constat porté déjà pour les années 1970 à 1980 se vérifie également entre 1980 et 1990.

En 1970, l'Europe comptait 10 millions de chômeurs. En 1982, ils sont près de trente millions. La Suisse qui paraît d'abord protégée des effets de la crise mondiale, n'échappe pas à la crise financière et à la dégradation de l'emploi. En octobre 1982, le nombre de travailleurs touchés par le chômage partiel franchit le cap des 50 000 contre 11 610 en 1981. Avec 20 000 chômeurs complets, la Suisse dépasse le taux de 0,7%, ce qui reste négligeable en regard des 12,7% de la Grande-Bretagne et 11,5% de la Belgique. La crise touche très fortement plusieurs régions (Neuchâtel, Bienne, Soleure) et certaines branches (horlogerie, métallurgie). Dans tous les cantons, les services sociaux doivent venir en aide à un nombre croissant d'exclus du monde du travail. Des jeunes, des femmes seules, des personnes âgées, des chômeurs en fin de droits, recourent à l'assistance. Les autorités fondent leur action sur trois axes prioritaires : relancer l'économie, lutter contre le chômage et venir en aide aux plus démunis.

Le 9 novembre 1989, le Mur de Berlin tombe en direct sous les yeux de centaines de millions de téléspectateurs. C'est la chute presque immédiate des régimes communistes, la fin programmée de la guerre froide, l'amorce de la réunification allemande, parallèlement à la répression militaire en Chine du mouvement de libéralisation du pays. L'initiative « Pour une Suisse sans armée et une politique de paix » est approuvée, le 26 novembre 1989 par 35,6% des citoyens et par deux cantons, Genève et Jura. C'est un coup de semonce porté contre la Suisse officielle.

C'est à la même époque qu'on assiste à une remise en cause de l'Etat providence né au lendemain de la guerre. L'élection de Ronald Reagan à la présidence des Etats-Unis et celle, en 1979, de Margaret Thatcher à la tête du gouvernement britannique, marquent la victoire des conservateurs et l'émergence d'un néolibéralisme pour ne pas dire d'un ultralibéralisme, qui fait de l'économie de marché le modèle de référence et du capitalisme l'idéologie dominante de cette fin de siècle. La société interroge les esprits. La ville de Lausanne vit un automne chaud, avec Lôzane bouge, fondé en juin 1980 qui avait débouché sur les revendications de la jeunesse lausannoise. Après avoir envoyé ses policiers, les autorités tentent un dialogue, dans des règles bien précises. Plusieurs week-ends de septembre et

d'octobre 1980 sont l'occasion d'échauffourées ; pour la première fois en Suisse romande, des balles en caoutchouc sont tirées contre des manifestants. C'est sur le thème du « Moins d'Etat » que le Parti radical suisse fait campagne lors des élections de 1983 et redevient le premier parti du pays avec un gain de six sièges. Les élections de 1982 permettent à la droite de revenir en force face au recul socialiste et à l'effondrement des communistes. La formule magique est reconduite. La première femme conseillère fédérale de l'histoire suisse, Elisabeth Kopp, est élue le 2 octobre 1984 ; elle sort des rangs radicaux. La ville de Lausanne se choisit pour la première fois une syndique et une personnalité socialiste : Yvette Jaggi. C'est un bastion radical qui s'écroule, après 40 années de pouvoir sans discontinuité.

La loi sur la prévoyance professionnelle ou deuxième pilier entre en vigueur en 1985 ; elle permet à tout salarié occupé à plus de 20% et gagnant plus de 15 000 francs par an de disposer, au moment de sa retraite, d'un revenu de 60% de son dernier salaire annuel, s'il vit seul, et de 70 à 80% pour un couple. Cette même année, la micro-informatique commence à envahir les bureaux, les écoles et les universités. Elle va s'imposer de manière spectaculaire partout.

La Suisse redécouvre la pauvreté⁴

Le chômage s'installe durablement en Suisse au début des années 1990. Jamais depuis 1939, la Suisse n'avait enregistré un tel taux de chômage, soit 2,5%, au seuil de l'année 1992.

Ce chiffre grimpe déjà à 3,9% en novembre 1992 et atteindra le maximum de 5,2% en 1997. Certes, les taux helvétiques sont bien inférieurs à ceux des voisins européens. Mais, pour un pays dont le taux de chômage n'avait pas dépassé 0,8% durant les dix dernières années, le choc est violent.

La crise s'explique par la récession générale qui touche l'économie mondiale, mais est accentuée en Suisse par les faiblesses structurelles de son économie : régulations tatillonnes, système fiscal pesant sur les sociétés et particuliers, taux d'intérêt et salaires élevés, manque de travailleurs spécialisés dans les secteurs de point, pléthore de travailleurs peu qualifiés là où les nouvelles technologies exigent moins d'effectifs. Elle varie fortement selon les régions, les catégories de travailleurs. On constate d'abord une forte disparité entre la Suisse alémanique, relativement peu touchée (taux de chômage de 1,9% en avril 1992) et la Suisse latine où le taux a franchi la barre des 4% et atteint 4,8% à Genève. Elle frappe davantage les travailleurs étrangers. Elle touche d'abord l'immobilier qui connaît, après l'euphorie des années huitante, un net ralentissement en Suisse alémanique et un effondrement en Suisse romande. La brusque détérioration du marché de l'emploi fait surgir un phénomène nouveau : le nombre de chômeurs ayant épuisé leur droit à l'indemnité se multiplie. A ces fins de droit, il reste le recours à l'assistance publique, et surtout l'humiliation d'assister à la dégradation de leurs conditions de vie. Les cantons mettent sur pied des programmes d'occupation permettant de travailler six mois et de toucher à nouveau le chômage. Mais ceux-ci ne sont pas assez axés sur le recyclage et le perfectionnement professionnel. On voit alors surgir une nouvelle catégorie de travailleurs, oscillant entre chômage, programme d'occupation, petits boulots, re-chômage... dans l'incapacité de se réinsérer durablement. Par rapport aux crises précédentes, ce chômage à répétition s'aggrave.

Autre indicateur, le nombre de faillites d'entreprises bat tous les records dans le canton de Vaud : 7228 déclarations en 1991, 9800 en 1992, 10 513 en 1993, touchant surtout le secteur des services et les entreprises récentes. Les secteurs traditionnels du chômage

⁴ Expression empruntée à Claude TORRACINTA, dans Anne-Françoise PRAZ, *De Katmandou à Kaiseraugst. La Suisse de 1970 à 1979*. t. 8, Prilly/Lausanne, 1998, p. 7 (Mémoire du Siècle).

(construction, industrie d'exportation) ne sont plus les seuls secteurs à être touchés. En 1991, pour la première fois depuis 1950, on enregistre un recul de l'emploi dans le secteur bancaire, à la suite d'une série de fusions et de fermetures, qui ont atteint les banques régionales. En 1992, les professions jusqu'ici préservés : ingénieurs, consultants, commerciaux ne sont pas épargnées.

S'ajoutant au climat de morosité des Vaudois, le vote du 6 décembre 1992 sur l'Espace économique européen a marqué le moral des Vaudois (80% avait voté l'adhésion), au moment où il affecte la compétitivité de l'économie.

Les indicateurs de la période

Différents paramètres sont pris en compte pour situer le fonctionnement de l'Etat :

- Les autorités politiques
- La législation
- L'évolution des services
- Les effectifs
- Les finances.

Ils sont présentés avant tout sous forme de tableaux

Membres du Gouvernement vaudois de 1970 à 1998

En 1970, les nouvelles autorités ont pris leurs fonctions le 7 avril, alors qu'en 1998, elles furent installées le 21 avril. Le tableau ci-après donne le détail des conseillers d'Etat qui se sont succédé durant la période.⁵

Département de justice, police et affaires militaires				
Bonnard, Claude (1922)	Libéral	27 mars 1966-1978	1971, 1977	Ne se représente pas
Jean-François Leuba (1934)	Libéral	5 mars 1978-1990	1983, 1989	Ne se représente pas

⁵ La première colonne donne le nom du conseiller d'Etat avec son année de naissance. Les dates qui figurent dans la troisième colonne du tableau renvoient à la période couverte, avec mention de la date d'élection. La *Loi du 11 février sur l'organisation du Conseil d'Etat* précise les points suivants.

- Entrée en fonctions du gouvernement :

Art. 13.- Les pouvoirs de l'ancien Conseil d'Etat subsistent jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement.

Le Conseil d'Etat nouvellement élu entre en fonctions dans les quarante-cinq jours après la proclamation du résultat de l'élection.

- Démission

Art. 14.- Un membre du Conseil d'Etat peut en tout temps résigner son mandat. En règle générale, il reste en charge jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau conseiller d'Etat. Il adresse sa démission au président du Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil d'Etat.

- Election complémentaire

Art. 15.- Il est pourvu à toute vacance au Conseil d'Etat dans les soixante jours, à moins que l'élection intégrale n'intervienne dans les quatre mois.

En cas de remplacement en cours de législature, le nouvel élu entre en fonctions dans les quarante-cinq jours après la proclamation du résultat de l'élection.

L'année ou les années de présidence sont indiquées dans la quatrième colonne, en regard du département dont le conseiller d'Etat était en charge.

Claude Ruey (1949)	Libéral	3 mars 1990-1994		Changement de département
Philippe Biéler (1954)	Vert	20 mars 1994 - 6 mars 1996		Changement de département.
Pierre-François Veillon (1950)	UDC	7 mars 1996-16 mars 1996	1996	Démission en cours de législature
Claude Ruey (1949)	Libéral	17 mars 1996-29 juin 1996		Intérim, à la suite de la démission de Pierre-François Veillon
Josef Zisyadis (1956)	Popiste	9 juin 1996-1998		Election complémentaire. Non réélu
Département de l'instruction publique et des cultes				
Jean-Pierre Pradervand (1908)	Radical	27 mars 1966-1974	1970	Ne se représente pas
Raymond Junod (1932)	Radical	3 mars 1974-1984	1978	Changement de département
Pierre Cevey (1933)	Radical	26 février 1984-1994	1990	Ne se représente pas
Jean Jacques Schwaab (1948)	Socialiste	20 mars 1994-1998		Non réélu
Département de l'intérieur et de la santé publique				
Pierre Schumacher (1907)	Radical	23 mai 1961-1974	1968	Elu tacitement en remplacement de Gabriel Despland, démissionnaire. Ne se représente pas
Claude Perey (1929)	Radical	3 mars 1974-1986	1979, 1985	Ne se représente pas
Philippe Pidoux (1943)	Radical	5 mars 1986-1994	1991	Non réélu
Claude Ruey (1949)	Libéral	13 avril 1994-1998	1995	Changement de département
Département de la prévoyance sociale et assurances				
Pierre Aubert (1929)	Socialiste	26 janvier 1969-1982	1974, 1981	Ne se représente pas
Daniel Schmutz (1943)	Socialiste	5 avril 1982-1994	1986	Changement de département
Pierre Duvoisin	Socialiste	1 ^{er} janvier 1992-1996	1993	Ne se représente pas
Charles Favre (1957)	Radical	20 mars 1994-1996	1997	Changement de département
Philippe Biéler (1954)	Vert	7 mars 1996-1998	1998	Changement de département
Département de l'agriculture, de l'économie et de l'industrie				
Edouard Debétaz (1917)	Radical	12 mars 1962-1981	1966, 1972, 1976	Démission en cours de législature
Jean-Pascal Delamuraz (1936)	Radical	29 mars 1981-31 décembre 1983		Election complémentaire. Démission à la suite de son élection au Conseil fédéral
Raymond Junod (1932)	Radical	1 ^{er} janvier 1984-1988	1984	Démission en cours de législature

Jacques Martin (1933)	Radical	26 juin 1988-1997	1994	Election complémentaire. Démission en cours de législature
Jacqueline Maurer-Mayor (1947)	Radicale	3 mars 1997-2007		Election complémentaire. Ne se représente pas
Département des travaux publics, puis dès le 18 mai 1978 Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports				
Marc-Henri Ravussin (1912)	PAI-UDC	12 mars 1962-1978	1973, 1977	Ne se représente pas
Marcel Blanc (1935)	PAI-UDC	5 mars 1978-1991	1982, 1988	Démission en cours de législature
Daniel Schmutz (1943)	Socialiste	29 mars 1991-1998	1992,1996	Ne se représente pas
Direction des finances				
Pierre Graber (1908)	Socialiste	12 mars 1962-31 janvier 1970	1968	Démission, à la suite de son élection au Conseil fédéral le 1 ^{er} février 1970
André Gavillet (1924)	Socialiste	9 mars 1970-1981	1975	Démission en cours de législature
Daniel Schmutz (1943)	Socialiste	29 mars 1981-1982		Election complémentaire. Changement de département
Pierre Duvoisin (1938)	Socialiste	10 mars 1982-1991	1987	Changement de département
Pierre-François Veillon (1950)	UDC	3 novembre 1991-6 mars 1996	1996	Changement de département
Charles Favre (1957)	Radical	7 mars 1996-2002		Démission encours de législature

Tableau 1.- Pouvoir exécutif du canton de Vaud, 1970-1998

Le 7 mars 1996, le Conseil d'Etat annonçait avec effet immédiat trois rocadés au sein des départements. Pierre-François Veillon est nommé à la tête du Département de la justice, de la police et des affaires militaires, Philippe Biéler reprend la direction du Département de la prévoyance sociale et des assurances et Charles Favre devient le nouveau chef du Département des finances. Afin de permettre à Pierre-François Veillon de mieux se consacrer à sa nouvelle tâche, il a aussi été décidé de confier la présidence à Daniel Schmutz, jusque-là vice-président, remplacé à son tour dans sa fonction par Charles Favre. La démission de Pierre-François Veillon avec effet immédiat le 16 mars 1996 nécessita quelques aménagements supplémentaires : fixation d'une élection complémentaires, les 12 et 13 mai 1996, suivie d'un éventuel second tour les 8 et 9 juin 2007. Dans l'intervalle, le chef du Département de l'intérieur et de la santé publique, Claude Ruey, suppléant du Département de la justice, police et des affaires militaires, assurera l'intérim.

Les élections de 1962 fixent jusqu'en 1994 la composition du Conseil d'Etat : trois radicaux, un agrarien (le PAI devient UDC en 1974), deux socialistes et un libéral. Elles entraînent aussi le maintien des mêmes partis à la direction des départements. Le Département des finances est entre les mains des socialistes,⁶ le Département des travaux publics est

⁶ En fait depuis l'élection de Charles Sollberger, le 1^{er} mars 1955.

conduit depuis le 2 avril 1962 par un PAI-UDC, Marc-Henri Ravussin. Les départements de la justice, de la police et des affaires, le Département de l'instruction publique et des cultes, le Département de l'intérieur et de la santé publique sont des forteresses respectivement pour le premier des libéraux, et pour les deux autres des radicaux. Les socialistes occupent le Département de la prévoyance sociale et des assurances depuis sa création en 1970.

Aux élections de 1990, l'Entente vaudoise paraît décidément inamovible. Au premier tour des élections cantonales, cette formidable machine électorale place ses cinq candidats : Jacques Martin, Philippe Pidoux, Pierre Cevey, Marcel Blanc et Claude Ruey. Viennent ensuite deux socialistes Daniel Schmutz et Pierre Duvoisin qui sont élus tacitement. Les résultats apportent un cinglant démenti à la gauche qui espérait provoquer le ballottage. Les commentateurs se penchent plus volontiers sur le fait que plus de 70% des électeurs ont déserté les urnes. La subite détérioration de la situation financière va faire voler en éclats, quatre ans plus tard, la formule magique avec l'entrée d'un Vert, Philippe Biéler, et la perte d'un siège radical, celui de Philippe Pidoux.⁷ Charles Favre fut le premier élu bourgeois à diriger dès 1994 le Département de la prévoyance sociale et des assurances, alors que le Département de l'instruction publique et des cultes revient pour la première fois à un socialiste, Jean Jacques Schwaab. La surprise du second tour vint également du fait que le candidat popiste en recueillant plus du quart des suffrages exprimés (25,04%) a obtenu un important succès d'estime. Durant deux années, l'exécutif cantonal est composé de 2 radicaux, 1 libéral, 1 UDC, 2 socialistes et 1 écologiste. L'élection complémentaire de juin 1996 à la suite du départ forcé de Pierre-François Veillon (les radicaux l'accusèrent d'avoir fait tomber Philippe Pidoux) en renversera la majorité bourgeoise, en introduisant pour la première et la seule fois un représentant popiste parmi les conseillers d'Etat. Josef Zisyadis, élu sur une forte vague de mécontentement ne sera pas reconduit dans son fauteuil, 21 mois plus tard, laissant la voie libre à cinq conseillers d'Etat de droite⁸. Les divisions de la gauche avaient fait le jeu du camp bourgeois.

Jacqueline Maurer-Mayor est la première femme élue au Conseil d'Etat, le 3 mars 1997. Elle avait gagné l'élection complémentaire contre le candidat socialiste, Pierre-Yves Maillard, qui fit un excellent score pour une première tentative à ce niveau-là.

La longévité politique d'Edouard Debétaz, 19 ans, contraste avec la brièveté du mandat de Jean Pascal Delamuraz qui accède au Conseil fédéral, le 7 décembre 1983. Plusieurs conseillers d'Etat proviennent des rangs du Grand Conseil, en particulier Claude Ruey, 1974 à 1990, et Jean-François Leuba, 1974 à 1978.

Le Grand Conseil

A la différence des années antérieures à 1955, la vie politique vaudoise ne repose plus sur une vision monolithique ni une démarche dominante.

Le parti radical connaît une érosion de ses députés au Grand Conseil, depuis 1970, avec une chute importante entre 1994 et 1998. Même s'il reste le parti le plus important, son influence diminue : entre 1962 et 1978, il perd 10 sièges au profit des socialistes (gain de 14 sièges entre 1962 et 1978) et des Verts qui s'affichent comme le parti montant depuis son entrée au Grand Conseil en 1978.

Les effectifs libéral (41 sièges en 1962, 32 en 1970 et 37 en 1978) et popiste (10 en 1962, mais 16 en 1966, 1970 et 1974) connaissent des résultats en dents de scie, en particulier le dernier parti.

⁷ C'est la première fois qu'un tel événement se produit depuis l'introduction en 1917 de l'élection par le peuple du Conseil d'Etat.

⁸ Ce sera en fait le seul gouvernement majoritairement de gauche de Suisse.

Les élections du 13 novembre 1977 dans les 385 communes vaudoises confirment d'une manière générale la progression des socialistes, les radicaux couchent sur leur position ou perdent, ici et là, un peu de terrain ; les petites formations et les mouvements marginaux sont battus, à l'exception notable des écologistes (Groupement pour la protection de l'environnement) qui deviennent en ville de Lausanne les arbitres du match nul droite-gauche.

Ces tendances se retrouvent dans les résultats au Grand Conseil de 1978.

RAD	Parti radical	UDC	Union démocratique du centre
SOC	Parti socialiste	POP	Parti ouvrier populaire
LIB	Parti libéral	PDC	Parti chrétien social
VER	Groupement pour la protection de l'environnement - Vert	AN	Action nationale
		DIV	Divers

Année	Députation	RAD	SOC	LIB	VER	UDC	POP	PDC	ANA	DIV	Total
1970	Total/dont femmes	74/4	53/6	32/5	0	15/0	16/3	7/1	0	0	197/21
1974	Total/dont femmes	70/3	53/5	34/5	0	14/0	16/2	8/1	3/0	2/0	200/16
1978	Total/dont femmes	67/3	60/11	37/5	4/2	14/0	11/3	7/0	0	0	200/24
1982	Total/dont femmes	68/2	53/11	47/6	6/1	15/0	6/2	5/1	0	0	200/23
1986	Total/dont femmes	70/1	52/8	45/7	5/1	14/0	3/0	5/1	6/0	0	200/19
1990	Total/dont femmes	71/6	52/12	42/7	12/3	15/1	4/2	4/0	0	0	200/31
1994	Total/dont femmes	68/9	55/15	41/10	10/2	17/1	7/3	2/1	0	0	200/41
1998	Total/dont femmes	54/5	46/15	35/8	16/5	14/2	12/6	3/2	0	0	180/43

Tableau 2.- Députation au Grand Conseil, par législature, par parti et par sexe, 1970-1998

L'UDC garde durant toute la période une représentation stable, alors que l'Action nationale fait son entrée, en 1974. Aux élections de 1978, si l'on constate des déplacements non négligeables de suffrages, l'importance numérique des deux blocs est confirmée : 125 députés (moins 1) pour l'Entente et 71 députés pour la gauche socialo-communiste, malgré une grosse poussée socialiste (+ 7) et la perte de vitesse des populistes (-5). Les écologistes font leur entrée cette année-là avec 4 députés. La perte du troisième siège radical au Conseil d'Etat, en 1994, n'entame pas le rapport des forces au Grand Conseil. Seuls les Verts sortent leur épingle du jeu, en accroissant sensiblement leur représentation en 1990 et 1998. L'effet de l'action au gouvernement au Conseil d'Etat de Philippe Biéler a agi positivement sur l'électorat vert.

La période étudiée s'ouvre par le renouvellement de 39% des députés en 1970 ; 15 députés ont moins de 40 ans lors de leur première législature. S'ils sont 25% à leur second mandat, 20% des députés accomplissent leur troisième mandat. On compte 16% des députés à quatre et plus de mandats, la plupart provenant de Lausanne et des villes de 5000 à 10 000 habitants. La députation de 1970 compte 26 syndics dont plus de la moitié (14) sont agriculteurs, maraîchers et vigneron et 15 appartiennent au parti radical.

La progression de la gauche lors des élections de 1994 ne s'est pas traduite par une percée au Grand Conseil. Celui-ci reste aux mains de l'Entente (128 élus sur 200).

Les radicaux et les libéraux perdent respectivement deux et un mandat, tandis que l'UDC (+ 2), les SOC (+ 3) et le POP (+ 3) progressent. Le PDC, passe, de son côté, de 4 à

2 élus. Les écologistes limitent l'érosion de leur électorat (- 2 sièges). Le nouveau Parlement aura, par ailleurs, une représentation féminine accrue (36 au lieu de 31 femmes lors de la précédente législature).

Densité législative

Le Grand Conseil a adopté 90 lois en 28 ans, ce qui fait une moyenne annuelle de plus de 3 lois. Ce rythme connaît des variations, avec notamment aucune loi adoptée en 1994.⁹

Date d'adoption	Intitulé
11.02.1970	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
11.02.1970	Loi sur le tourisme
16.02.1970	Loi sur l'exercice de la religion catholique dans le canton de Vaud
25.05.1970	Loi d'application de la législation fédérale sur les épizooties
27.05.1970	Loi sur la prévention des incendies et les dangers résultant des éléments naturels
17.02.1971	Loi sur les guides de montagnes et les aspirants guides
15.09.1971	Loi sur les garanties en matière de baux à loyer
23.05.1972	Loi sur le registre foncier, le cadastre et le système d'information sur le territoire
27.11.1972	Loi sur les expertises médico-légales en matière pénale
27.11.1972	Loi sur les finances, mise à jour le 1 ^{er} avril 1997
28.02.1973	Loi sur le subventionnement d'usines de destruction de cadavres d'animaux et de déchets carnés
29.05.1973	Loi sur les préfets
11.09.1973	Loi sur l'aide aux études et à la formation professionnelle
18.09.1973	Loi sur l'exécution des condamnations pénales et de la détention préventive
21.11.1973	Loi sur la viticulture
26.11.1973	Loi d'application du Code pénal suisse
10.09.1974	Loi sur l'usage des véhicules à chenilles pendant l'hiver
17.09.1974	Loi sur la protection des eaux contre la pollution. Règlement d'application du 16 novembre 1979
25.11.1974	Loi sur l'expropriation
24.02.1975	Loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale encourageant la gymnastique et les sports

⁹ Les lois sur les impôts ainsi que les lois qui portent sur des modifications de textes légaux ne sont pas prises en compte ici.

Date d'adoption	Intitulé
09.09.1975	Loi sur le logement
17.11.1975	Loi sur la police cantonale. Règlement d'application du 30 juin 1975
13.09.1976	Loi sur les mesures de compensation liées à la création de zones agricoles
10.11.1976	Loi sur la taxe des véhicules, des cycles et des bateaux
18.05.1977	Loi sur la législation vaudoise
25.05.1977	Loi sur l'enseignement spécialisé. Règlement d'application du 13 mars 1992
25.09.1977	Loi sur la prévoyance et l'aide sociales. Règlement d'application du 18 novembre 1977
06.12.1977	Loi sur l'Université de Lausanne
11.09.1978	Loi sur les campings et caravanings résidentiels
29.11.1978	Loi sur la protection de la jeunesse
05.12.1978	Loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public
12.02.1979	Loi sur le plan de protection de Lavaux
05.06.1979	Loi forestière. Règlement d'application du 16 mai 1980
12.12.1979	Loi d'organisation judiciaire
19.05.1980	Loi sur l'orientation scolaire et professionnelle
01.12.1980	Loi sur les dossiers de police judiciaire
25.05.1981	Loi sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles
24.11.1981	Loi sur l'assistance judiciaire en matière civile
12.05.1982	Loi fixant la procédure dans les contestations relatives aux baux à loyer immobiliers et aux baux non agricoles
23.02.1983	Loi sur la défense civile
09.05.1983	Loi sur le contrôle des habitants. Règlement d'application du 28 décembre 1983
15.05.1984	Loi d'application de la loi fédérale sur la responsabilité civile en matière nucléaire du 18 mars 1983
22.05.1984	Loi sur le commerce d'occasions
12.06.1984	Loi scolaire. Règlement d'application du 25 juin 1997
18.06.1984	Loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud
12.09.1984	Loi sur la prévoyance professionnelle de certaines catégories de personnel
11.12.1984	Loi sur les auberges et les débits de boissons
04.03.1985	Loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logement à d'autres fins que l'habitation
20.05.1985	Loi sur le développement régional

Date d'adoption	Intitulé
29.05.1985	Loi sur la santé publique
17.09.1985	Loi sur l'enseignement secondaire supérieur
04.12.1985	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Règlement d'application du 19 septembre 1986
10.09.1986	Loi d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole
27.05.1987	Loi sur la formation professionnelle agricole
27.05.1987	Loi relative à une promotion économique agricole
15.09.1987	Loi sur l'administration des sections militaires et les fonctions de chef de section
16.09. 1987	Loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents
25.11.1987	Loi sur l'état civil. Règlement d'application du 23 décembre 1987
24.05.1988	Loi sur les carrières
31.05.1988	Loi sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux
06.12.1988	Loi sur les procédés de réclame
28.02.1989	Loi sur la faune
16.05.1989	Loi sur l'exercice des droits politiques. Règlement d'application du 1 ^{er} novembre 1989
26.09.1989	Loi sur les Retraites Populaires
26.09.1989	Loi sur les maîtres de ski
18.12.1989	Loi sur la gestion des déchets
18.12.1989	Loi sur la juridiction et la procédure administrative
19.09.1990	Loi sur la formation professionnelle
26.11.1990	Loi sur le financement des institutions et organismes pour personnes handicapées adultes
10.12.1991	Loi sur les routes. Règlement d'application du 19 janvier 1994
11.12.1991	Loi d'aide aux personnes recourant à l'hébergement médico-social
16.12.1992	Loi d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions
03.03.1992	Loi sur l'assurance-maladie dans le canton de Vaud. Règlement d'application du 13 novembre 1992
07.03.1993	Loi sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire
17.05.1993	Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs. Règlement du 16 juillet 1993
13.09.1993	Loi sur les contributions pour des prestations de caractère écologique dans l'agriculture (ECO'PREST)

Date d'adoption	Intitulé
14.09.1993	Loi instituant l'office de l'assurance-invalidité pour le Canton de Vaud
16.11.1993	Loi sur les Hospices cantonaux
17.11.1993	Loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours
20.06.1995	Loi organisant la Banque Cantonale Vaudoise
11.09.1995	Loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile
13.11.1995	Loi relative à la promotion de l'économie agricole vaudoise
19.06.1996	Loi forestière
24.06.1996	Loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes
25.06.1996	Loi d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994. Règlement d'application du 18 septembre 1996
25.09.1996	Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs
16.09.1997	Loi d'application de la loi fédérale du 23 juin 1995 sur les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale
03.02.1998	Loi sur le Grand Conseil
11.02.1998	Arrêté sur les modalités de passage à l'organisation de la gestion financière et comptable consécutive à la réorganisation des départements de l'administration
11.03.1998	Arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration

Tableau 3.- Répertoire chronologique des lois adoptées entre mai 1970 et avril 1998

Evolution du nombre des services

Depuis la Constitution du 15 décembre 1861, l'administration cantonale vaudoise est organisée autour de sept départements. Ce chiffre ne variera pas en 1970 et en 1998. S'adaptant à l'évolution des effectifs et des compétences, l'organigramme de l'administration cantonale fait par contre ressortir une évolution progressive, mais constante du nombre de services, avec des accélérations plus ou moins spectaculaires, comme pour le Département des finances, entre 1994 et 1996, sous la pression des affaires et des difficultés financières. Même si le nom des départements,¹⁰ à l'exception de celui des travaux publics, n'a pas changé

¹⁰ Voici en quels termes l'exécutif cantonal commentait l'évolution de l'administration : « Si les noms des départements et leurs attributions générales n'ont pas changé depuis l'adoption de la LOCE du 11 février 1970, l'organisation interne des départements et leurs attributions évoluent constamment. Les modifications incessantes de la législation tant fédérale que cantonale y obligent, ainsi que la transformation des méthodes de travail et des conditions de vie. (...) Bien que les changements soient fréquents, l'évolution rapide des conditions de vie et des lois oblige périodiquement à des remises en question et à examiner de manière plus approfondie l'efficacité des méthodes de travail et des structures administratives. » (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 mai 1988, p. 491).

entre 1970 et 1998, des modifications importantes se réalisent durant cette période ; elles traduisent de nouveaux équilibres politiques et des mutations sociétales. L'organisation mise en place en 1998, fondée sur un renouvellement intégral des désignations départementales, et une redistribution importante des services, ne permet pas la comparaison avec les organisations antérieures. Elle accouchera de 55 services.

Départements	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1996
DPJAM	8	7	7	8	8	8	8	8 ⁽¹⁵⁾
DIPC	4	5	6 ⁽²⁾	6	7 ⁽⁸⁾	7 ⁽⁹⁾	8 ⁽¹³⁾	7
DISP	5	5	7 ⁽³⁾	7 ⁽⁴⁾	7	8 ⁽¹⁰⁾	8	8
DPSA	4	5	5	6 ⁽⁵⁾	6	6	7	7
DAIC	6	7	7	8 ⁽⁶⁾	8	8 ⁽¹¹⁾	8	8 ⁽¹⁶⁾
DTPAT	4	4 ⁽¹⁾	5	5	5	7 ⁽¹²⁾	7 ⁽¹⁴⁾	8
DFIN	4	5	5	7 ⁽⁷⁾	7	7	7	9 ⁽¹⁷⁾
Totaux	39	40	42	47	48	51	53	54

Tableau 4.- Evolution du nombre de services par législature et lors de l'élection complémentaire de 1996

Notes

- (1) : Apparition de l'office des transports et du tourisme, à la suite de la *Loi cantonale du 11 février 1970 sur le tourisme*
- (2) : Service de la formation et de la recherche pédagogiques
- (3) : Centre hospitalier universitaire ; Service de l'intérieur
- (4) : Service de la santé publique et de la planification sanitaire
- (5) : Service cantonal de la protection civile
- (6) : Service du logement
- (7) : Centre informatique de l'Etat ; Service cantonal de recherche et d'information statistiques
- (8) : Affaires universitaires
- (9) : Service des affaires culturelles ; Service des affaires universitaires et des cultes en lieu et place des Affaires universitaires (en 1986, Service de l'enseignement supérieur, des affaires culturelles et des cultes ; Affaires culturelles)
- (10) : Service de lutte contre les nuisances
- (11) : Service de l'emploi en lieu et place du Service de l'industrie, du commerce et du travail
- (12) : Service des routes et autoroutes ; Service des eaux et de la protection de l'environnement ; Service des gérances ; Service des transports et du tourisme
- (13) : Service de l'éducation physique et du sport
- (14) : Transfert du DFIN du Service du cadastre et d'information sur le territoire
- (15) : Population et migrations
- (16) : Cadastre et information du territoire en provenance du DFIN
- (17) : Contrôle cantonal des finances ; Direction de pilotage des systèmes d'information ; Démarche d'économies et de modernisation

Le détail des changements à l'intérieur des départements est donné par le tableau suivant qui présente dans un ordre chronologique les mouvements.¹¹

1970	Service de la protection de la jeunesse	DPSA
1970	Section de la Section protection de la nature à l'Office de l'urbanisme	DTPAT

¹¹ Il s'agit d'une création quand aucune indication n'est donnée. Les dates précises renvoient à la décision du Conseil d'Etat ou à l'entrée en vigueur.

1970	Mention de la Défense contre hydrocarbure au Service des eaux	DTPAT
1971, 13 janvier	Office de statistique de l'Etat de Vaud	DFIN
1971, 23 juin	Office des gérances, rattaché au Service des bâtiments et de l'aménagement du territoire	DTPAT
1971, 27 octobre	Service de l'enseignement spécialisé	DPSA
1971	Création de la Section des monuments historiques et archéologie	DTPAT
1972	Dissociation du Service des bâtiments et de l'aménagement du territoire en deux services autonomes : Service des bâtiments et Service de l'urbanisme. Le premier reçoit la gestion des Monuments historiques qui s'ajoute à celle du patrimoine archéologique, transférée en 1969 du DIPC au DTPAT	DTPAT
1972	Relevant du Service des bâtiments, la section « Archéologie et monuments historiques » est divisée. A la place unique de l'archéologue cantonal ont été créées deux fonctions séparées, d'un côté un archéologue cantonal traitant de l'ensemble des traces de l'activité humaine depuis la fin des grands glaciations jusqu'au haut Moyen Age, et, de l'autre, un conservateur des monuments gérant le domaine construit depuis cette époque jusqu'à aujourd'hui.	DTPAT
1972	L'Inspection cantonale des transports et du tourisme, alors rattachée au Secrétariat général, est transformé en Office des transports et du tourisme, directement subordonné au chef du département	DTPAT
1973	Secrétariat général	DTPAT
1974	Elévation de l'Office du personnel au rang de service	DFIN
1974	Office des transports et du tourisme, succédant au Service des moyens de transports (1965-1973)	DTPAT
1975, 1 ^{er} juin	Arrêté du 16 avril 1975 organisant dès le 1 ^{er} juin 1975 et pour une période de 4 ans, le Centre hospitalier universitaire vaudois et le constituant en service	DISP
1975	Le Service de l'urbanisme prend le nom de Service de l'aménagement du territoire	DTPAT
1976	Transfert de la Section contrôle des citernes du Laboratoire cantonal au Département des travaux publics et création de l'Office cantonal de la protection des eaux	DTPAT
1976	Service de l'enseignement supérieur, des affaires culturelles et des cultes, en remplacement du Service de l'enseignement supérieur et des cultes	DIPC
1977, 1 ^{er} janvier	Elévation au rang de service : le Centre électronique de l'Etat de Vaud devient le Centre informatique de l'Etat de Vaud	DFIN
1977, 7 octobre	Le Service de la formation et de la recherche pédagogiques reprend les compétences du Secrétariat des cours et des examens	DIPC

1979	Centre pour la formation complémentaire des maîtres	DIPC
1980, 1 ^{er} janvier	Nomination du Délégué cantonal à l'énergie	DTPAT
1981, 1 ^{er} janvier	Elévation au rang de service de l'Office cantonal de la Protection civile	DPSA
1981, novembre	Service du logement	DAIC
1982, 1 ^{er} janvier	Service de la recherche et de l'information statistique	DFIN
1982	Service de la santé publique et de la planification sanitaire	DISP
1982	Bureau de la Commission cantonale d'informatique	DFIN
1983	Transfert de l'hydrologue cantonal du Laboratoire cantonal, contrôle des denrées alimentaires au Service des eaux	DTPAT
1985, 1 ^{er} février	Service des assurances sociales et hospitalisations	DPSA
1986	Désignation de l'Office cantonal de la protection des eaux comme service spécialisé au sens de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (l'autre étant le Laboratoire cantonal, contrôle des denrées alimentaires)	DTPAT
1987, 1 ^{er} juillet	Service des transports et du tourisme	DTPAT
1987, 1 ^{er} juillet	Service des eaux et de la protection de l'environnement	DTPAT
1987	Création d'un poste de coordination en informatique et constitution du Centre Infographique Riponne avec la Direction du cadastre et le Service des améliorations foncières	DTPAT
1988, 1 ^{er} août	Elévation au rang de service de l'Office des gérances	DTPAT
1988, 31 décembre	Abandon de la section « Protection de la nature » (succède en 1984 à la Section de la protection de la nature et des sites (1975-1983) au Service des eaux et de la protection de l'environnement par le Service de l'aménagement du territoire	DTPAT
1988	Service des routes et des autoroutes. Né de la fusion du Service des routes et du Bureau de construction des autoroutes	DTPAT
1989, 1 ^{er} janvier	Service des affaires culturelles	DIPC
1989	Nouvelle appellation : Service du cadastre et du registre foncier, à la place de Service du cadastre qui réunissait déjà les deux compétences	DFIN
1990	Réorganisation du Service des routes et autoroutes	DTPAT
1990	Service des affaires universitaires et cultes	DIPC
1990, 1 ^{er} janvier	Service de lutte contre les nuisances	DISP
1990, 2 mai	Dossier « Europe » : la gestion politique est confiée au chef du DPJAM, le suivi des décisions incombe à la Chancellerie d'Etat	DPJAM/DISP
1990, 25 juin	Service des hospices cantonaux	DISP
1991, 1 ^{er} janvier	Début des activités du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes, rattaché au Service de l'emploi	DAIC
1991, 1 ^{er} mars	Service de l'éducation physique et sport, en remplacement de l'Office d'éducation physique de la jeunesse	DIPC

1991	Service de l'emploi qui succède au Service de l'industrie, du commerce et du travail	DAIC
1991	Création du Service des hospices cantonaux	DISP
1991	Création du Service de la population et des migrations	DPJAM
1992	Centre d'Education Permanente. Fondation autonome.	DFIN
1992	Délégué cantonal aux affaires européennes, rattaché hiérarchiquement au chef du DPJAM et administrativement au Secrétariat général	DPJAM
1993, 1 ^{er} mai	Service de l'enseignement supérieur et de la formation, à la place du Service de la formation et de la recherche pédagogiques	DIPC
1993, 1 ^{er} mai	Entrée en fonctions du délégué du Conseil d'Etat à l'information	DISP
1993, 1 ^{er} juillet	Entrée en fonctions du nouveau chef du Service des affaires militaires, résultant de la fusion des services de l'administration militaire et des arsenaux et casernes	DPJAM
1994	Secrétariat aux affaires fédérales rattaché hiérarchiquement au chef du DISP et administrativement au Secrétariat général	DISP
1995, 1 ^{er} janvier	Nouvelle appellation Service des forêts, de la faune et de la nature (anciennement Service des forêts et de la faune), en relation avec l'année européenne de la conservation de la nature	DAIC
1995, novembre	Bureau des ressources humaines	DFIN
1995	Restructuration du Service de la police administrative qui recouvre désormais le Bureau cantonal de la police du commerce et le Bureau cantonal des poids et mesures	DPJAM
1996, 1 ^{er} janvier	Le Service des finances remplace le Service de l'administration des finances	DFIN
1996, février	Remplacement du bureau de la Conférence des chefs de service par le Collègue des secrétaires généraux	DISP
1996, février	Dissociation du Service du cadastre et du Registre, au profit du Service du cadastre et de l'information sur le territoire qui développe des compétences topographiques et informatiques, et du Registre foncier qui conserve son rôle fiscal et juridique	DTPAT/DFIN
1996, avril	Démarche d'économie et de modernisation de l'Etat	DFIN
1996, mai	Début d'activité du Bureau de réinsertion professionnelle	DFIN
1996, 31 décembre	Fermeture des bureaux régionaux de Payerne et de Bursins du Service des automobiles, cycles et bateaux, en prévision de l'ouverture du 4 ^e centre de contrôle à Nyon, après ceux de Lausanne, Aigle et Yverdon-les-Bains	DPJAM
1996	Création d'un état-major de la Chancellerie d'Etat	DISP
1996	Office économique	DAIC
1996	Création ou renforcement de 16 offices régionaux de placement	DAIC
1996	Mise en place du Bureau de formation continue	DFIN

1996	Suppression du Service de la police administrative	DPJAM
1997, 1 ^{er} janvier	Bureau d'information et de communication	DISP
1997, 1 ^{er} janvier	Direction du pilotage des systèmes d'information en remplacement de la Commission cantonale d'informatique	DFIN
1997, 1 ^{er} janvier	Elévation au rang de service du Contrôle cantonal des finances	DFIN
1997, 1 ^{er} janvier	Regroupement sous l'Office du personnel enseignant des secteurs en charge de la gestion du personnel enseignant jusqu'alors dispersé dans quatre services	DIPC
1997, 1 ^{er} janvier	Fusion de l'Office des fournitures et des éditions scolaires (DIPC) et du Service de l'Economat de l'Etat (DISP) en une Centrale d'achats de l'Etat de Vaud (DISP)	DIPC/DISP
1997, 1 ^{er} janvier	Mise en œuvre progressive des 13 centres régionaux sociaux ou intercommunaux à travers tout le canton : terme de l'installation, 31 décembre 1997	DPSA
1997, 13 mars	Fusion du Service de la viticulture avec le Service de l'agriculture. Le chef d'office devient le régisseur des domaines de Marcelin et déménage son office à Marcelin.	DAIC
1997, avril	Office des relations extérieures	DISP
1997, avril	Régionalisation de la protection civile	DPSA
1997, 1 ^{er} juillet	Entrée en vigueur du Revenu minimum de réinsertion (RMR)	DPSA
1997, 1 ^{er} août	Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire, né de la fusion des anciens services de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire	DIPC
1997	Suppression du Centre vaudois de recherches pédagogiques	DIPC
1997	Suppression du Service de la police administrative au profit d'un Office cantonal de la police du commerce	DPJAM
DIPC	Département de l'instruction publique et des cultes	
DISP	Département de l'intérieur et de la santé publique	
DPSA	Département de la prévoyance sociale et des assurances	
DAIC	Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce	
DTPAT	Département des travaux publics, de l'aménagement et du tourisme	
DFIN	Département des finances	

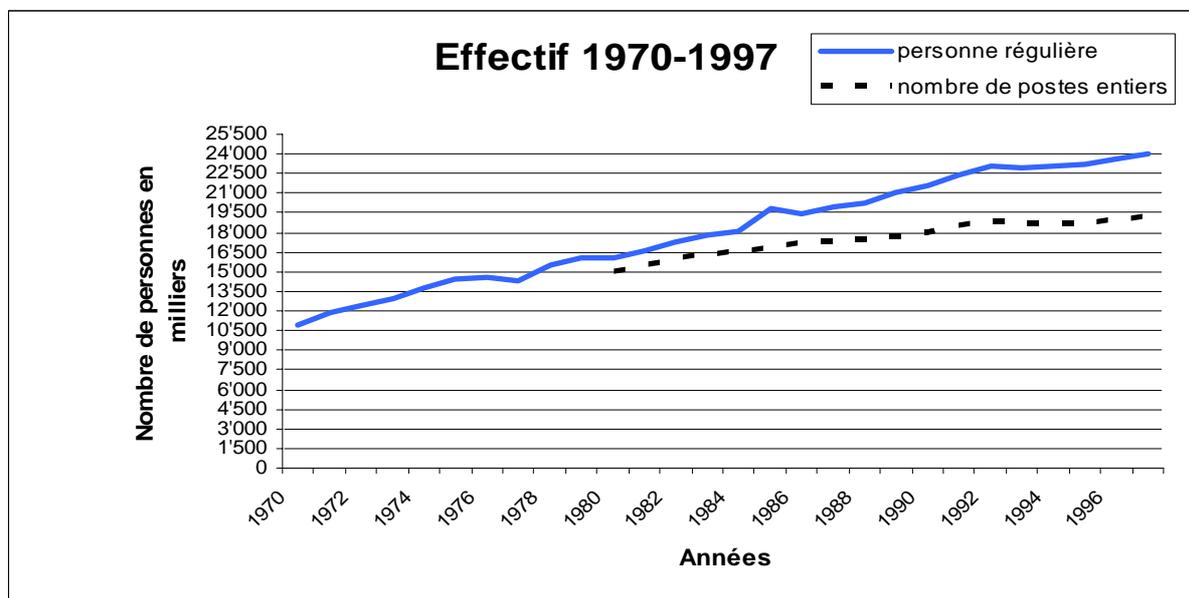
Tableau 5.- Evolution des compétences et des services durant la période 1970-1998

Les effectifs de la fonction publique

Le nombre de personnes employées par la Confédération, les cantons et les communes a doublé de 1950 à 1980, passant de 240 000 à 480 000. L'administration générale fédérale compte en 1968 22 105, en 1988 26 576 et en 1997 24 078 personnes.¹²

Cette tendance générale se vérifie au niveau de l'Administration cantonale vaudoise.

Le graphique¹³ montre une augmentation linéaire et rapide des effectifs du personnel régulier de l'Administration cantonale. Il a fallu la crise financière et économique des années nonante pour qu'un mouvement de reflux se manifeste et se confirme sur plusieurs années. Ainsi entre 1966 et 1983, l'effectif a passé de 9191 à 17 799 personnes, soit près du double. L'expansion confine à l'explosion, et parfois, les chiffres ne rendent pas compte exactement du nombre de postes à l'Etat. Ainsi, en 1984, le Conseil d'Etat entreprend la régularisation des postes de temporaires-réguliers, et doit revenir sur cette opération, dans le cadre du budget 1985, avec 154,8 postes qui avaient échappé aux investigations.



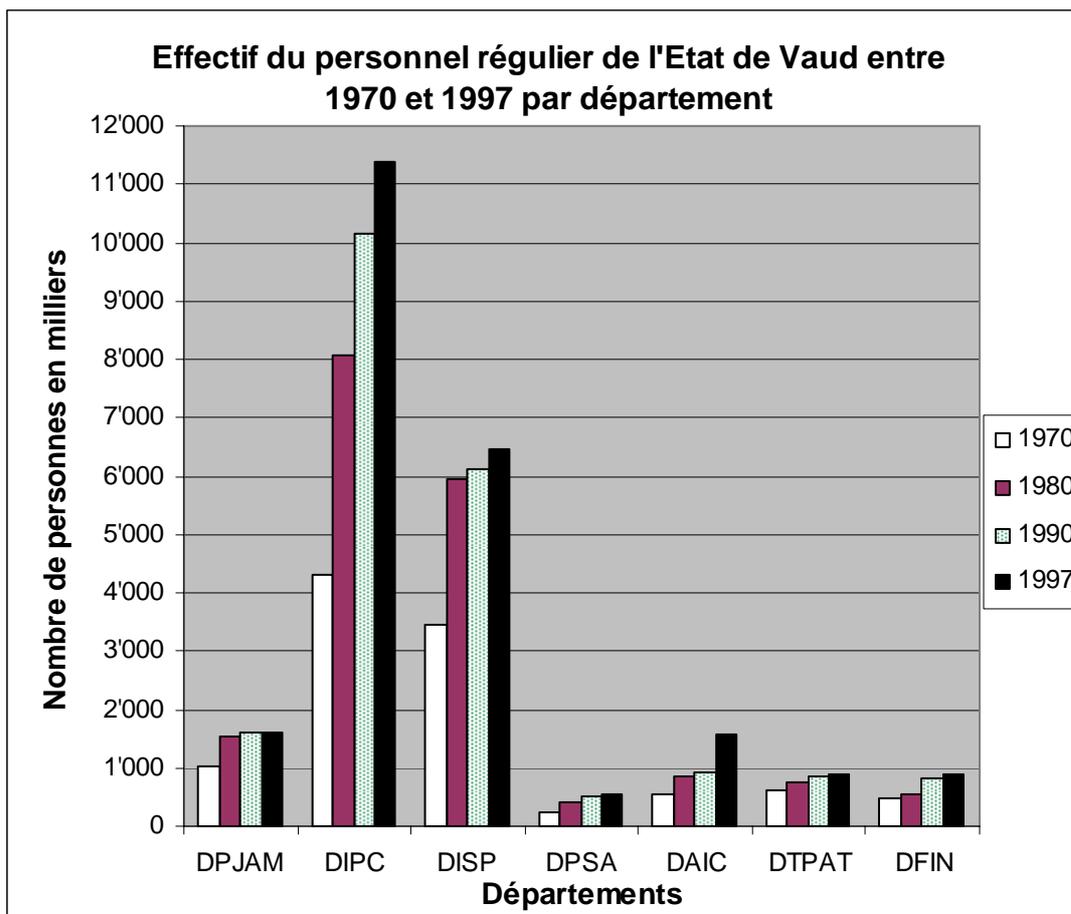
Graphique 1.- Evolution chiffrée du personnel régulier, avec dès 1980 le nombre d'Emploi à Temps Plein

1985	71,80	12,00
1986	200,83	119,90
1987	107,72	49,90
1988	150,00	72,95
1989	195,20	88,93
1990	239,76	131,82
1991	319,80	165,47
1992	209,00	200,00

Tableau 6.- Postes supplémentaires entre 1985 et 1992, dont ceux des enseignants (colonne de droite)

¹² Dictionnaire historique de la Suisse, t. 1, Hauterive, 2001 p. 66 « Administration fédérale ».

¹³ Source : *Annuaire statistique du canton de Vaud*.



Graphique 2.- Effectif du personnel régulier entre 1970 et 1997 par département

L'évolution des effectifs diffère selon les départements.¹⁴

Départements	1980	1991	1991 (base 100=1980)
DPJAM	1382,4	1599,3	115,7
DIPC	6115,3	7688,9	125,7
DISP	4666,7	5565,7	119,3
DPSA	303,6	453,2	149,3
DAIC	723,1	907,7	125,5
DTPAT	746,5	855,0	114,5
DFIN	631,9	838,2	132,6
TOTAUX	14 569,5	17 908,0	123,1

Tableau 7.- Evolution des effectifs entre 1980 et 1991 par département, en prenant pour base 1980 = 100

Les poids lourds de l'administration, déjà importants pour les périodes antérieures, demeurent le Département de l'instruction publique et des cultes et le Département de l'intérieur et de la santé publique. Ainsi, entre 1980 et 1991, l'addition du personnel de ces deux départements constitue 71,9% de l'effectif total. Sur les 8400 postes créés entre 1965 et

¹⁴ Source : *Rapport au Conseil d'Etat du Groupe de travail chargé du réexamen des tâches et du fonctionnement de l'Etat*, Annexe : Administration cantonale vaudoise – évolution des effectifs 1980-1991.

1987, 6400 postes vont aux secteurs de l'enseignement et de la santé ; les 2000 postes restants ont été répartis sur 22 ans entre les cinq autres départements. Entre 1980 et 1991, l'ensemble de l'administration connaît une augmentation de 23,9%, alors que la population croît de 11,9%. Les départements des travaux, de l'aménagement et des transports et de la police, justice et affaires militaires ont une croissance voisine de celle de la population avec une variation de 15% de leurs effectifs en 11 ans.

Les facteurs qui déterminent l'augmentation du personnel sont l'amplification des tâches, résultant de la seule croissance démographique et de l'accroissement des activités confiées à l'Etat.

Des interventions pour demander la maîtrise des coûts

Plusieurs interventions devant le Grand Conseil visèrent à ce que des dispositions soient prises pour maîtriser les effectifs de la fonction publique. Elles vinrent principalement des rangs libéraux qui commencèrent à sonner l'alarme dès le début des années 1980. Elles se heurtèrent à chaque reprise à l'opposition du Conseil d'Etat qui donne le plus souvent des gages de son action, sans tenir nécessairement ses promesses.

Ainsi, lorsque le député radical Gérard Stettler demande, le 16 novembre 1993, que l'effectif du personnel de l'Etat de Vaud soit ramené à celui existant au 1^{er} janvier 1988, cela dans une période de cinq ans et, que pendant cette même période tous les engagements se fassent sous contrat de droit privé, il ajoute en fait sa proposition à de nombreuses autres. Son attente : rationaliser l'effectif du personnel au sein de l'Etat de Vaud, en le diminuant par le biais des départs à la retraite et des démissions de fonctionnaires. Cette rationalisation devrait permettre de diminuer les coûts de fonctionnement portés au budget de l'Etat.

Dans sa réponse, l'UDC Pierre-François Veillon, chef du Département des finances, rappelle que le Conseil d'Etat a décidé pour 1993 la suppression de 300 des 18 000 postes que comporte l'administration ; 215 postes ont été déjà supprimés, mais l'opération n'aboutira vraisemblablement qu'en 1994, le nombre de départs naturels ayant été limité par l'évolution de la conjoncture. Il estime que l'Administration vaudoise n'est pas pléthorique et qu'il sera difficile de répondre aux besoins collectifs de la population et de maintenir l'ordre social sans postes supplémentaires, notamment au sein de l'Ordre judiciaire, du Service pénitentiaire et du Département de l'instruction publique et des cultes. Il rappelle que, actuellement, environ 50% du personnel de l'Etat est soumis à un contrat privé, la plus forte concentration de ce type étant au Service des hospices cantonaux ; il explique aussi que la suppression du statut de fonctionnaire n'est actuellement pas envisageable, car cela conduirait à une révision totale des salaires de l'Etat.

Chaque année depuis une douzaine d'années, le nombre des fonctionnaires de l'Etat augmente, a rappelé le motionnaire en début de séance (« déploré » serait d'ailleurs plus approprié !). Le rapporteur de minorité, le socialiste Jean-Jacques Ambresin s'exclame : « Notre canton serait-il donc victime d'une quelconque fatalité dans ce domaine ? Evidemment non. Le Conseil d'Etat n'a pas engagé un seul fonctionnaire, sans l'assentiment du Grand Conseil... ou du moins de sa majorité, et chacun sait dans quelle partie de l'hémicycle elle se trouve. Approuver année après année des augmentations d'effectifs pour en demander ensuite arbitrairement la réduction n'est pas sérieux. »¹⁵ Son collègue de parti, Pierre Tillmanns renchérit : « Les partis de droite sont responsables de l'augmentation des

¹⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 16 novembre 1993, p. 3439.

fonctionnaires. Pendant cinq ans, l'effectif du personnel de l'Etat s'est gonflé de 1566 personnes. Vous nous dites que l'on va ainsi économiser 125 millions. »¹⁶

La motion est prise en compte par 67 voix contre 13 et 18 abstentions.

Le Conseil d'Etat avait été déjà questionné par le député libéral Louis-Marius Rochat sur les effectifs du personnel, le 19 février 1979. Dans sa réponse, il avait relevé qu'à plusieurs reprises il avait informé, dans les exposés des motifs sur le budget, le Grand Conseil de ses intentions en matière d'engagement du personnel. Il est opposé à appliquer les formules rigides comme celle du « Personnel stop ». Selon lui, il est nécessaire d'examiner dans chaque cas la justification des besoins. Plusieurs raisons peuvent justifier l'engagement du personnel supplémentaire, notamment la mise en exploitation des investissements, décidés par le Grand Conseil : nouveaux tronçons d'autoroute, nouveaux bâtiments. Il peut résulter de la nécessité d'appliquer la nouvelle législation fédérale (ordonnance sur la circulation routière). Il peut dépendre de l'évolution d'un secteur dont la surveillance incombe au Canton (contrôle de fondations). Enfin, il y a une liaison entre l'évolution démographique et les services publics : des volées fortes exigent le renforcement des effectifs du corps enseignant ; le vieillissement de la population pèse sur le secteur gériatrique.

Le personnel au service de l'Etat n'a pas la même structure que le personnel d'une administration communale ou celui d'une grande entreprise privée. Il faut tenir compte, en effet, de l'importance du personnel enseignant et du personnel soignant, du rôle du personnel technique et, en ce qui concerne l'administration proprement dite, de sa décentralisation dans l'ensemble des districts.

« D'une manière générale, le Conseil d'Etat appliquera la politique qu'il a adoptée jusqu'à maintenant. A l'occasion de l'élaboration du budget, il demandera aux services de justifier, poste par poste, toute demande de création de postes nouveaux. A partir de ces demandes, il établira lui-même des priorités. De cette manière, le Grand Conseil pourra être renseigné très exactement sur toute augmentation des effectifs. Le Conseil d'Etat a l'intention de tenir très strictement le budget. Dans la mesure où des besoins urgents apparaîtraient, exigeant des demandes de crédits supplémentaires, ils seront portés ainsi à l'appréciation et à la commission des finances du Grand Conseil. Cette procédure qui permet au Grand Conseil d'être renseigné jusque dans le détail et dans les délais qui lui laissent la possibilité d'exercer son droit de contrôle, est aux yeux du Conseil d'Etat à la fois plus souple et la plus efficace. »¹⁷

Le même député revint, le 8 septembre 1980, devant le Grand Conseil, cette fois-ci avec une motion concernant les effectifs. Il relevait que les interventions faites annuellement, lors de la présentation du budget, depuis l'année 1975, n'ont pas confirmé les prévisions et les assurances données en 1979 et ne correspondent pas à la réalité actuelle. L'objectif de maintenir l'équilibre des finances cantonales n'est pas tenu. De son point de vue, il faut, comme première mesure, éviter une augmentation des effectifs globaux du personnel. Certes, il doit constater que l'on demande de plus en plus de choses à l'Etat, ce qui provoque inévitablement une augmentation du personnel. Mais, si le total des salaires versés par l'Etat de Vaud à ses employés représentait 37% du budget en 1969, dix ans plus tard, il est de 43,5%; suivant les décisions prises durant cette session, il sera presque de 50%. Pour la même période, la population globale du canton est dans une période de stagnation.

En conséquence, Louis-Marius Rochat propose que l'une des premières mesures soit de veiller à ce que le total de la masse salariale ne dépasse pas le 50% du total du budget car, à ce moment-là, elle risquerait d'être un frein à d'autres réalisations, voire aux investissements indispensables. Les moyens à mettre en oeuvre sont divers et le moment difficile. La mise en exploitation du Centre hospitalier universitaire vaudois va peser

¹⁶ *Ibidem*, p. 3443.

¹⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 19 février 1979, p. 2034.

lourdement ; le plan hospitalier vaudois nécessitera une augmentation importante d'effectif, à l'instar des modifications envisagées dans le secteur de l'instruction publique. Parallèlement, l'économie et plus particulièrement les régions périphériques du canton devraient pouvoir bénéficier d'un soutien aux investissements et aux risques. « Sur le plan vaudois, nous attendons du gouvernement une nouvelle répartition des charges, entre communes, régions, associations ou organisations économiques privées, non seulement répartition des charges financières mais également autonomie de décision. C'est à notre sens la seule voie possible pour alléger les tâches de l'Etat. Nous précisons à ce stade qu'il ne s'agit pas de mettre en place un nouveau système ou une nouvelle organisation mais bien d'envisager une évolution permanente, conduite ou guidée par un contrôle de gestion extérieur aux services de l'Etat. Nous avons imaginé par cette motion de demander non seulement le blocage au niveau des chiffres globaux, mais également une réduction de 10% échelonnée de 1982 à 1986. Tenant compte des nombreux impératifs mentionnés ci-dessus, cette mesure nous a paru excessive, elle pourra toujours faire l'objet de nouvelles propositions en temps et lieu. C'est pourquoi, comme première mesure, nous proposons de bloquer au niveau des chiffres globaux l'effectif du personnel de l'Etat de Vaud au 30 septembre 1980. Ce problème est complexe, surtout pour une entreprise du genre de l'Etat de Vaud avec ses nombreux secteurs, mais des solutions peuvent certainement être trouvées. »¹⁸

Le député libéral Franco del Pero relance le débat sur les effectifs en développant le 3 juin 1991, une motion invitant le Conseil d'Etat à présenter au Grand Conseil un acte législatif instaurant un plafonnement du personnel de l'Etat de Vaud. Il cite des chiffres à l'appui de sa thèse : de 1979 à 1988, soit en neuf ans, l'augmentation des dépenses ramenées audit revenu cantonal a été de 10,6%. On peut légitimement déduire de la consultation de l'*Annuaire statistique du canton* que l'augmentation des postes de fonctionnaires a joué un rôle prépondérant dans cette augmentation. En effet, les emplois de l'administration cantonale qui étaient au nombre de 14 987 en 1980, ont passé à 17 406 en 1988, ce qui représente une augmentation de 16,1% en huit ans.

C'est en s'inquiétant notamment de cette situation que la motion du 11 décembre 1990 du député libéral Jean Heim et consorts invitait le Gouvernement à limiter à 100 par année le nombre d'emplois créés au sein de l'administration. En fait, le député demandait au Conseil d'Etat de reprendre l'ensemble de la politique financière de l'Etat, dès le budget 1992, et relayait la motion de son collègue de parti, Vincent Gétaz, qui avait incité, le 18 décembre 1989, le Conseil d'Etat à stabiliser les dépenses du budget 1991 au niveau de celles de 1990. En fait, les directives approuvées par le Gouvernement en vue de l'élaboration du budget 1992 instaurent un plafonnement des effectifs de l'administration. Selon les motionnaires, cette volonté de limiter les effectifs de l'administration ne peut porter ses fruits que si elle s'inscrit dans le cadre d'un effort et d'une volonté qui ne soient pas que purement ponctuels. C'est en effet à cette seule condition que le Conseil d'Etat sera en mesure et de manière impérative :

- D'analyser de manière approfondie les prestations de chaque service ;
- De procéder aux restructurations et rationalisations nécessaires ;
- De rechercher toutes solutions permettant de diminuer le coût des prestations incombant à l'Etat.

Dans le cadre d'un tel travail, les responsables devront veiller à la compensation systématique de tout nouveau poste, cette compensation, voire une diminution du nombre des postes – pouvant être obtenue à travers le mouvement naturel du personnel. Or, à cet égard, les motionnaires s'étonnent des réponses du Service du personnel lorsqu'il expose

- Qu'il ne dispose pas de données relatives au renouvellement du personnel de l'Etat ;

¹⁸ *Ibidem*, 8 septembre 1980, p. 975.

- Que ses efforts dans le domaine de l'informatique ont porté sur l'exactitude des calculs des salaires et non pas sur des données statistiques hormis celles qui portent sur les effectifs ;
- Qu'au surplus le taux de renouvellement du personnel de l'Etat ne présente pas un intérêt majeur en raison du fait que les catégories de personnel sont extrêmement variées et qu'un taux moyen n'est pas significatif ;
- Qu'il n'est jusqu'à présent (cette affirmation date du 27 décembre 1990) jamais apparu nécessaire d'émettre une statistique générale à ce sujet.

En fait, non seulement les statistiques relatives au renouvellement du personnel sont « indispensables, mais il y a lieu de créer sans retard une structure qui permette de répondre, avec rapidité et efficacité, aux soucis formulés par le Conseil d'Etat lui-même. Entre 1986 à 1990, l'augmentation du nombre des élèves vaudois a été équivalente au nombre des enseignants, 923 nouveaux enseignants pour 966 élèves. »¹⁹

Jean Heim d'ajouter son credo politique : le plafonnement du personnel est une mesure d'urgence utile et manifeste une volonté politique : celle de mettre un frein et à l'activité étatique, à l'extension immodérée des dépenses publiques. Il souhaite un acte législatif. Il s'agit aujourd'hui selon lui d'empêcher le Grand Conseil de réitérer une volte-face qu'il avait déjà réalisée en 1984. Dans un premier temps, il avait annoncé sa volonté d'introduire le plafonnement des effectifs de la fonction publique. Une année plus tard, le Gouvernement entendait déjà rapporter une politique qu'il venait à peine d'inaugurer et, de ce fait, n'avait même pas commencé à véritablement produire ses effets. Il demandait en effet dans son projet de budget 1985 la création de plus 70 postes nouveaux.

Dernière en date, le développement, le 7 septembre 1993, de l'interpellation du député libéral Michel Bonnard au sujet de la politique que le Conseil d'Etat mène et qu'il entend mener en matière de gestion du personnel de l'Etat. Il avance plusieurs constats et en tire les conclusions qui s'imposent.

Tout le monde reconnaît que la situation financière de l'Etat est alarmante. En outre, les projections faites par le Département des finances n'annoncent pas de sensibles améliorations dans les prochaines années. Au contraire, si de réelles mesures d'économie touchant à la structure de l'Etat et aux activités que ce dernier effectue ne sont pas prises et si elles ne s'accompagnent pas d'une sérieuse compression des dépenses, il est à craindre que la situation ne soit tout simplement plus gérable. En 1992, près de 45% des charges financières de l'Etat étaient liées à la masse salariale. Avec l'adoption du budget 1993, le Conseil d'Etat a pris l'engagement de supprimer trois cents postes au sein de l'Administration et de poursuivre la politique de compression des dépenses, ces prochaines années. Il en découlera une augmentation de travail pour l'ensemble des employés de l'Etat.

Dans ces circonstances, le motionnaire est persuadé que la politique de l'Etat en matière de gestion du personnel est amenée à jouer un rôle de plus en plus important et à prendre une dimension politique de plus en plus grande. Il craint que le traitement des questions touchant la fonction publique réclame beaucoup de temps.

Deux lectures ont été faites durant les années 1970 à 1991 des effectifs de l'Administration cantonale vaudoise. Elles correspondent au clivage droite-gauche, avec une pression constante exercée par les députés libéraux sur le nombre des fonctionnaires d'une part, et une défense en règle des acquis des fonctionnaires des chefs du département des finances, tous sortis des rangs socialistes. La réponse du député socialiste André Mottier aux propositions libérales de limiter et de plafonner les effectifs, faite le 18 décembre 1989, donne l'essentiel de l'argumentaire dominant avant 1992. « Les tâches dévolues à l'exécutif cantonal au travers de notre gouvernement à l'administration publique ne font que croître en nombre et en complexité. Ce phénomène, que certains jugent déplorable et d'autres appréciable, n'en est

¹⁹ *Ibidem*, 3 juin 1991, p. 966.

pas moins réel et l'administration voit se développer sans cesse l'importance et la complication de son champ d'activité ainsi que, subséquemment, le nombre de ses collaborateurs. Les députés qui souhaitent que l'Etat maîtrise la croissance de son personnel ne sont pas promoteurs de l'immobilisme en matière de gestion de la fonction publique. »²⁰

Les finances en quelques reflets

Consulter les séances de décembre du Grand Conseil, consacrées au budget cantonal, c'est retrouver le plus souvent les mêmes remarques alarmistes et partisans sur l'état des finances cantonales. « Depuis une dizaine d'années que j'ai l'honneur de siéger dans cette enceinte, chaque année à peu près le même phénomène se reproduisait : le rapporteur de la Commission des finances et quelques députés au cours des interventions rappelaient au Conseil d'Etat que la situation paraissait s'aggraver et qu'il était invraisemblable que la situation continue à se développer parallèlement sur l'échelle des dépenses et sur l'échelle des recettes. Et par l'organe du chef du Département des finances, car dans ce domaine-là, il y a une solidarité gouvernementale, non seulement de tous les membres du Conseil d'Etat dans le temps présent, mais aussi dans le temps passé, le Conseil d'Etat nous répondait, avec le « sourire Gibbs » que vous connaissez, que tout allait parfaitement bien et que seuls des gens pessimistes tels que l'on trouve à droite de cette assemblée pouvaient imaginer un jour qu'il faudrait augmenter les impôts ; il n'en était pas question. »²¹

Lui fait écho la volonté récurrente d'équilibrer les finances cantonales dont il fallut attendre la détérioration des finances dans les années 1990 pour qu'elle soit prise en compte :

« La politique financière de notre canton passe à moyen terme et à long terme par l'équilibre budgétaire. Cet objectif ne saurait être éludé, malgré quelques incidents de parcours et malgré les difficultés présentes. Il s'agit là d'un problème de fond, d'une véritable prise de conscience. Les charges doivent s'adapter aux produits, et non l'inverse. En d'autres termes, une volonté politique d'économie doit s'instaurer au niveau du Conseil d'Etat, au niveau du Grand Conseil et au niveau de l'administration. Il faut se rendre compte qu'on ne peut réaliser des économies si on légifère à tour de bras et si l'on engage toujours davantage de fonctionnaires. Il convient de faire des choix, d'établir des priorités, de repenser la répartition des tâches. Chacun doit prendre ses responsabilités dans ce sens. »²²

Malgré diverses interventions de députés, les conseillers d'Etat en charge des finances ont plutôt choisi des mesures dilatoires, d'autant plus faciles à faire passer que souvent les bouclements de comptes démentaient les prévisions budgétaires²³ : « Pourquoi donc attendre, bien que cela soit bien vaudois, pour prendre des décisions que nous devons de toute façon un jour assumer ? »²⁴

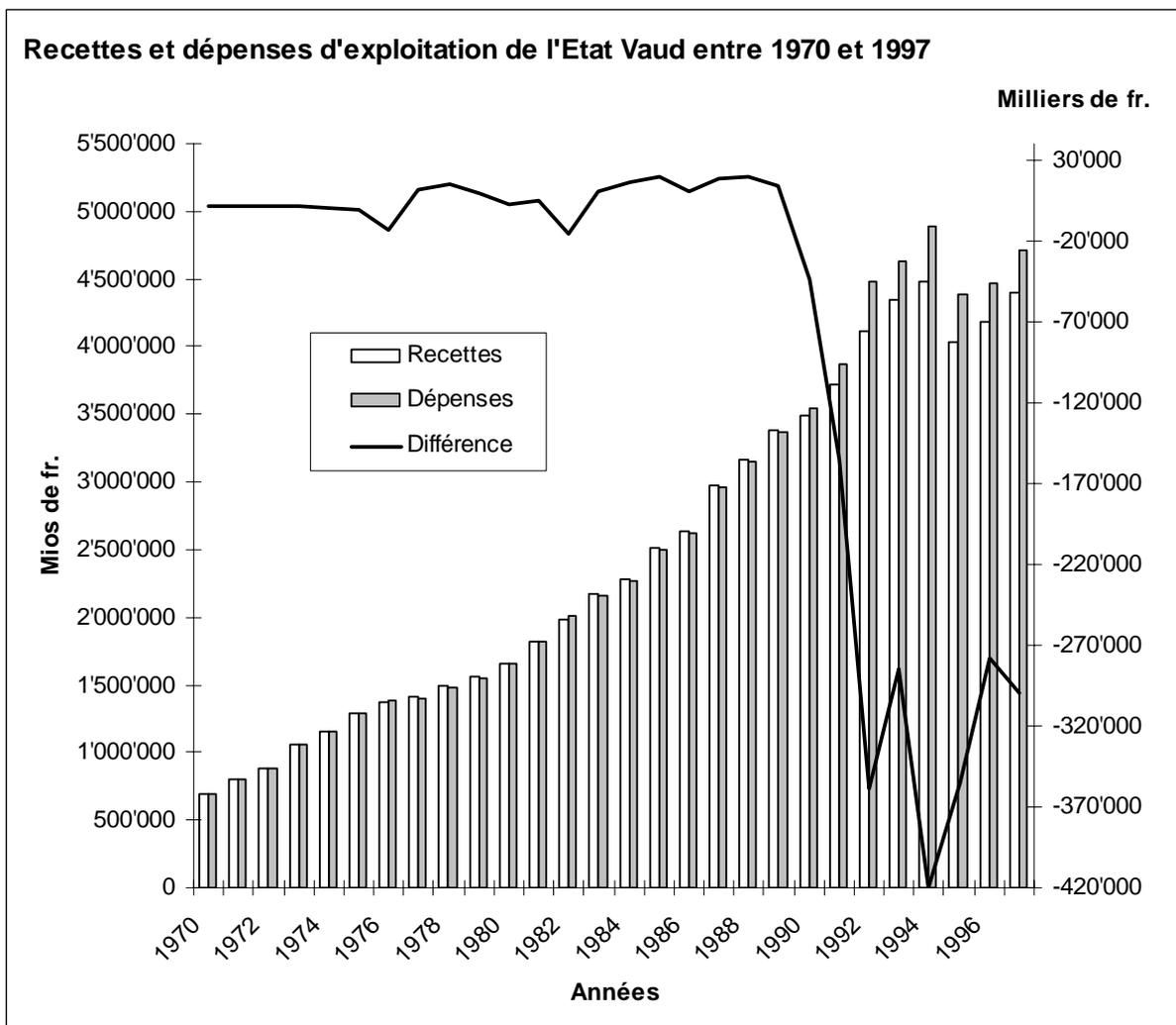
²⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 18 décembre 1989, pp. 2091-2092.

²¹ Claude Reymond, député libéral, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 6 décembre 1971, pp. 297-298.

²² Claude Dépraz, député radical, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 décembre 1979, pp. 608-610.

²³ Ainsi, de 1977 à 1980, les déficits budgétés s'élevaient à 160 millions. Les comptes ont finalement révélé 96,2 millions de bénéfices. Différence, plus de 250 millions entre les prévisions et la réalité. Devant le budget déficitaire de 1981, une circulaire a été envoyée aux communes les enjoignant d'augmenter les effectifs des classes d'écoles. Or les comptes de 1981 ont révélé un excédent de recettes.

²⁴ Jean-François Baehler, député libéral, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 décembre 1979, p. 936.



Graphique 3.- Evolution des recettes et dépenses d'exploitation de l'Etat de Vaud entre 1970 et 1997

Voici en quels termes le conseiller d'Etat socialiste, Pierre Duvoisin rassurait les députés en 1981 : « Un certain vent de récession souffle, ce n'est pas encore la tempête. »²⁵

Si sur le plan théorique, la très grande majorité du Grand Conseil est favorable aux économies, cette majorité malheureusement s'effrite dès qu'il s'agit de passer à des propositions concrètes. « Lorsque le Conseil d'Etat peut, il ne veut pas économiser. La vérité est là. Et il est logique que ce Grand Conseil s'efforce, maladroitement, parce qu'il faut reconnaître que ses amendements ne sont pas parfaits et sans doute maladroits, mais qu'il s'efforce d'imposer une volonté raisonnable de redresser les finances du canton au-delà des discours politiques purement démagogiques du gouvernement de gauche. »²⁶

A la suite d'une motion du député radical Michel Margot, du 12 mai 1986, le Conseil d'Etat s'est engagé dès 1988 à faire figurer dans chaque exposé des motifs et projet de décret (et projet de loi) les conséquences financières pour l'Etat et sur le personnel administratif cantonal des décisions à prendre, de même que pour les communes et sur l'environnement.²⁷

²⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 7 décembre 1982, p. 1065.

²⁶ Commentaire du député libéral Serge Beck, lors de la discussion du budget 1998, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 décembre 1997, p. 6339.

²⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 novembre 1988, p. 417.

Depuis l'exercice 1992, le canton de Vaud utilise le plan comptable commun à l'ensemble des collectivités publiques.²⁸ C'est également depuis cette année que les charges de l'enseignement professionnel sont assumées par l'Etat.

En 1990, l'Etat empruntait 144 millions, compte tenu des dépenses d'investissement. En 1998, il devait recourir à 1345 millions pour couvrir les besoins de financement de ses activités courantes. Le service de la dette lui coûtait en 1997 265 millions par année. Le projet de budget pour l'année 1998 prévoyait un déficit de 542 millions. Cette dégradation d'environ 400 millions en huit ans se décomposait de la manière suivante : un quart dû à la diminution des recettes, plus de la moitié s'explique par les intérêts passifs accumulés et un huitième par l'augmentation des dépenses. En fait, les dépenses de fonctionnement avant amortissements diminuent légèrement, alors que les dépenses d'investissement augmentent d'une centaine de millions. Entre 1990 et 1997, l'Etat a en réalité fait des efforts considérables d'économie et de maîtrise des dépenses. Sans cet effort, le déficit de l'Etat en 1997 aurait été de 837 millions en lieu et place des 400 millions budgétés.

En élargissant la période de comparaison, nous relevons que l'année 1970 connaît un déficit de 7 431 180 francs, après l'année 1969 qui avait enregistré un bénéfice de 6 630 925 francs. Le budget de 1970 avait été préparé non pas dans un climat d'austérité, mais du moins dans un climat de sévérité, car les autorités entendaient limiter l'augmentation des effectifs et maîtriser la spirale des salaires, liée à la pénurie de main-d'œuvre – année de la votation Schwarzenbach.

De 1985 au budget 1991, les dépenses de l'Etat ont passé de 2 497 582 651 francs à 3 896 971 000, soit une augmentation de 53,5%. Dans ce même intervalle de temps, l'indice suisse des prix à la consommation s'est accru de 12,9%. La croissance n'a pas été régulière et n'a pas affecté de la même manière les différents natures de charges. En 1990, la croissance des dépenses cantonales est de 9,6%, ce taux étant inférieur à dix-sept cantons, alors que cinq autres présentent des taux de croissance entre 8% et 10%.

Entre 1975 et 1988, les dépenses de l'Etat ont représenté entre 12,96% et 14,34% en 1988 du revenu cantonal.

A la fin 1990, l'endettement de l'Etat était d'environ de 1,3 milliard, de 1,7 à fin 1991 et de 2,2 milliards à fin 1992. La dernière année comptable de la période considérée, l'année 1997, atteste un déficit inférieur d'un quart à celui voté par le Grand Conseil. Il n'empêche que la dette a passé de 4,485 milliards en 1994 à 5,661 milliards en 1997, et que le découvert au bilan est de 2,207 milliards en 1997 contre 1,156 milliard en 1994. L'excédent des charges (cela constitue une amélioration déjà constatée en 1996) ne représente plus que 6,4% du total des charges. Ce ratio était de 8,1% en 1995 et de 9,9% en 1994. La sensible inversion qui demeure néanmoins négative est due aux bons résultats des impôts et à une gestion rigoureuse des dépenses, en particulier dans les charges du personnel. La charge d'intérêts représente 5,6% des charges totales de l'Etat, 10,8 du produit des impôts sert au service de la dette. Dans son rapport sur les comptes de 1997, le Conseil d'Etat réaffirmait sa volonté de contenir le niveau de la dette, d'éviter la spirale de l'endettement, et pour ce faire, entendait lancer plusieurs actions : viser l'équilibre des comptes de fonctionnement ; augmenter les sources de financement provenant des variations des postes de bilan par la réalisation d'actifs ou par le désinvestissement. Les années suivantes aggraveront en fait encore la dette cantonale et maintiendront des comptes déficitaires, malgré des soldes inférieurs aux prévisions des budgets votés.

Le canton de Vaud, à l'instar des autres cantons, a connu une forte période de croissance économique dont les budgets des collectivités publiques ont profité ; il a

²⁸ *Ibidem*, 3 juin 1981, pp. 906-907.

probablement exagéré son train de vie, moins pour satisfaire les attentes des citoyens que pour perfectionner ses modes opérationnels et parfaire l'organisation de l'Etat.

Ainsi, des exercices entre 1980 et 1990, seuls ceux de 1982 et 1990 clôturent avec un déficit. Durant cette période, les dépenses ont crû en moyenne de 7,171 millions par année et les recettes de 7,53%. On constate qu'entre 1976 et 1983, les dépenses brutes de l'Etat ont passé de 1,715 milliard de francs à 2,485 milliards de francs, ce qui représente, en huit ans, une augmentation de plus de 45%. Les recettes des années impaires sont caractérisées par une forte croissance, due à la taxation bisannuelle. Sur l'ensemble de la période 1976 à 1990, le taux d'autofinancement est de 83.3%. Durant la période, les investissements importants ont été en 1976 le budget de relance de 1980 à 1982, la construction du Centre hospitalier universitaire vaudois et en 1989 à 1990 la construction du Métro Ouest lausannois (TSOL) sur l'ensemble de la période 1978-1992, le taux d'autofinancement est de 80,4%. Pour la deuxième année consécutive, le taux d'autofinancement des investissements est inférieur à 50% : 43,1% en 1991 et 48,9% en 1992. La décennie sous revue 1984 à 1992 est caractérisée par la très forte variation des impôts dits conjoncturels : impôts sur les gains immobiliers, droits de mutation et de timbre. En 1992, ces impôts rapportent moins qu'en 1983 : 120,7 millions en 1992 contre 122,6 millions en 1983. Après douze années de diminution entre 1977 et 1992, le rapport entre la dette et le revenu cantonal voit sa tendance s'inverser. Si ce rapport était de 12,5% en 1977 et de 5,8% en 1990, il est de 7,1% en 1991. Les dépenses nettes pour l'enseignement, inférieures à la moyenne suisse au début des années huitante, connaissent un taux de croissance sensiblement le même que celui des autres cantons. Les différents types d'enseignement composant ces dépenses (école publique, enseignement professionnel, Université) ont des taux d'accroissement très proches les uns des autres.

Entre 1976 et 1983, l'Etat a investi 144,5 millions par année, a amorti à hauteur de 99,3 millions par année, et a laissé un découvert de 1,48 milliard durant la même période. Toujours entre 1976 et 1983, la dette consolidée s'est accrue de 31,4%, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 27,7% - le supplément d'endettement du canton a été plus élevé que l'accroissement des prix. A fin 1983, la dette consolidée était de 1,576 milliard. Si en 1976, le total des amortissements, y compris les amortissements extraordinaires, est de 682,7 millions, il atteint le montant de 1048 millions à fin 1983, ce qui représente une augmentation de 365,3 millions.

En 1988, le découvert (596 millions de francs) est inférieur de 86,7 millions à celui de 1976 (682,7 millions).²⁹

La dette consolidée de l'Etat est de 1919,4 millions de francs en 1976, elle atteint 1224,2 millions de francs en 1988, soit un accroissement de 321,3 millions de francs. (en fait, en francs constants, une diminution de 177,3 millions). La charge nette de l'intérêt représentait en 1976 5,6% des recettes fiscales. En régression depuis, elle atteint 2% en 1987.

L'évolution favorable des finances cantonales a permis

1. D'alléger dès 1987 la fiscalité des personnes physiques pour un montant environ d'environ 150 millions de francs ;
2. De réduire dès 1989 d'environ 5 millions de francs les impôts des personnes morales ;
3. De baisser, dès 1989, de 4 points (3,1%) le coefficient annuel d'impôt (129 points) ;
4. D'augmenter à 55 millions de francs l'aide à prévoir en faveur des communes ;
5. De porter dès 1989 le 13e salaire du personnel à 100%, et non à 80% du projet initial.

En 1990, l'Etat empruntait 144 millions, tenu compte des dépenses d'investissement.

Les dépenses de santé, avec un taux de croissance annuel moyen de 6,4%, ont été influencées de 1979 à 1983 par la construction du Centre hospitalier universitaire vaudois. La

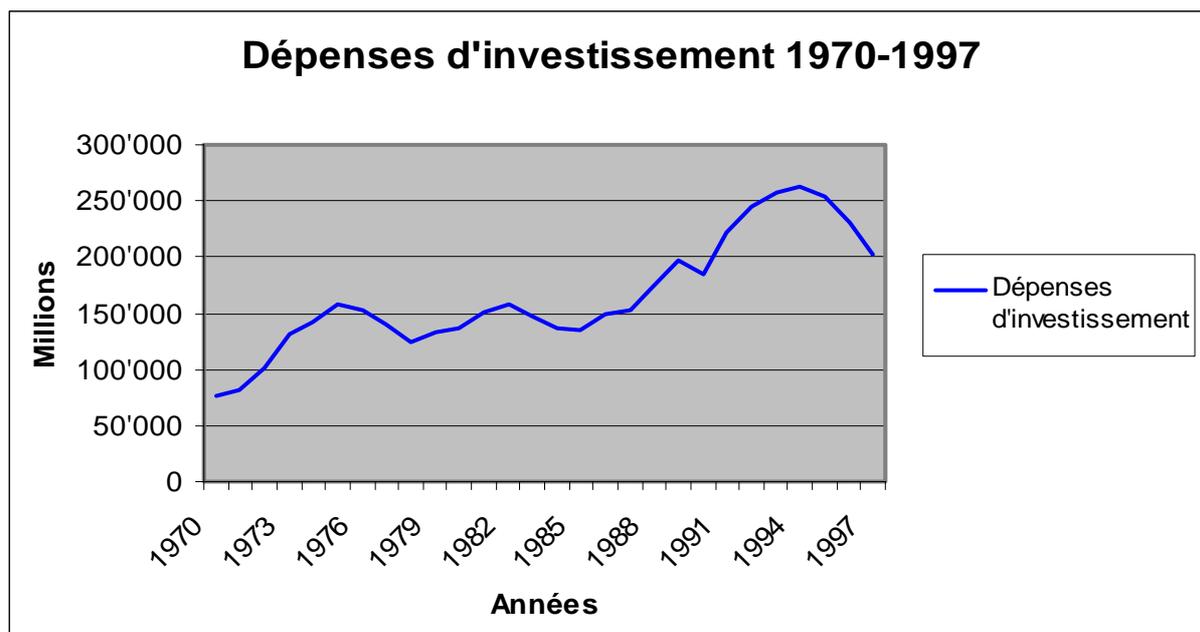
²⁹ En fait, en francs constants, le découvert a diminué de 370,5 millions, soit de 38,3%.

stabilité constatée en 1984 résulte de la diminution des investissements par l'accroissement des frais de fonctionnement.

Les dépenses nettes pour la prévoyance sociale canton et communes : le taux de croissance annuel moyen est de 7,2%.

Les dépenses pour les intérêts passifs nets – canton et communes - reflètent la bonne santé financière des collectivités publiques vaudoises durant la période 1979-1988, puisque les dépenses au titre des intérêts ont été inférieures à celles de 1982. Pour le canton de Vaud, le taux de croissance annuel moyen est de 1,8%.

Le rapport dette/revenu est en amélioration constante depuis 1979, le ratio est réduit de moitié : 11,97% en 1979 contre 5,82 en 1990.



Graphique 4.- Dépenses d'investissement entre 1970 et 1997

Les dossiers transversaux

Des questions vont occuper les différents gouvernements élus entre 1970 et 1998. Il nous a paru judicieux de les regrouper dans un seul chapitre, de manière synthétique,³⁰ et de laisser aux chapitres particuliers les dossiers développés spécifiquement dans les années concernées. « L'Etat de Vaud, dans les années 70, a devant lui un lourd programme dont les principaux postes sont : la décentralisation des gymnases, la construction d'une nouvelle université, la mise en place du plan hospitalier et la construction du Centre hospitalier universitaire, la construction du réseau autoroutier, la lutte contre la pollution des eaux. »³¹

La plupart de ces thèmes sont développés ci-après, les autres dans les chapitres particuliers des périodes correspondantes.

³⁰ Sans les commenter nous citerons les principales interventions devant le Grand Conseil.

³¹ *Compte rendu du Conseil d'Etat pour l'exercice 1970*, p. 101.

La loi sur le personnel de 1947, régulièrement mise à jour

Le statut général des fonctions publiques est défini par la loi du 9 juin 1947. Il sera aménagé régulièrement durant la période 1970 à 1991, dans un sens favorable aux fonctionnaires. Les années de crise le vidèrent progressivement de ses acquis et imposèrent aux autorités l'idée de son abrogation au profit d'un nouveau statut, en rupture sur de nombreux points avec l'ancien. Nous renvoyons à notre prochaine publication pour l'examen de la Loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud et son règlement d'application du 9 décembre 2002.

Nous nous limiterons ici aux principales étapes de l'évolution du statut de 1947.

Les acquis en 1970

L'allocation de ménage fut instaurée en 1955, en remplacement d'une allocation de renchérissement – dite allocation complémentaire – qui variait selon l'état civil.

La fonction publique fit l'objet d'une reclassification en 1967-1968.

Le principe de la compensation intégrale du renchérissement est légalement acquis depuis plusieurs années et l'augmentation des allocations en faveur de la famille et des primes annuelles sont de la compétence du Conseil d'Etat. Une amélioration de l'ordre de 3,8% par année avait été accordée au personnel de l'Etat dans les dix dernières années. L'indexation automatique est adoptée en 1969. Dès 1971, la notion de compensation du renchérissement par anticipation a été introduite ; il s'agit en fait de procéder à une estimation de l'indice moyen du coût de la vie de l'année, afin d'éviter une allocation de rattrapage trop importante.

Depuis 1972, il existe une prime de fidélité versée au personnel, selon l'*Exposé des motifs et projet de décret du 11 octobre 1971*. Les propositions vont plus loin puisque le Conseil d'Etat demande que l'on inscrive dans la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales l'ajustement systématique des traitements au coût de la vie³² sans qu'il soit nécessaire de revenir périodiquement devant le Grand Conseil pour modifier l'échelle des traitements. Qu'advierait-il en cas de baisse de l'indice du coût de la vie ? Il ressort des textes de loi que si une telle situation devait se présenter, l'adaptation des traitements au coût de la vie se ferait aussi bien dans le sens d'une réduction que dans celui d'une augmentation.

Les traitements du personnel et des autorités forment ensemble le poste le plus important des dépenses de l'Etat, poste qui atteindra 542 millions de francs en 1975, soit le 43% des dépenses budgétées. Chaque pour-cent d'augmentation entraîne un supplément de débours de 5,5 millions dans les années 1970.

« Dans la politique salariale, le canton de Vaud est, comparativement aux autres cantons, mal placé, même si nous devons admettre qu'il n'est pas question qu'il puisse se comparer à celui de Genève ou de Zurich. Il doit tenir son huitième ou neuvième rang qui correspond à sa force financière. Je pense que l'administration doit pouvoir améliorer ses prestations ; il faut avoir une exigence qualitative à son égard mais je ne pense pas que ce soit par une réduction de l'indexation ni même par la réduction des salaires que l'on obtiendra. On constate constamment que la qualité des prestations de l'administration dépend de la qualité

³² L'indice officiel des prix à la consommation, enfant de l'OFIAMT, date de 1914. Il est connu depuis les années 1937-1938, où l'encherissement du coût de la vie occasionnait quelques fantaisies. C'est ce qui a valu aux salariés, secteur privé ou public, des adaptations de salaires basées essentiellement sur ce baromètre d'appréciation.

des fonctionnaires que l'on peut engager et il est bien évident que le salaire au moment de l'engagement est un élément déterminant. »³³

La valorisation des salaires : plusieurs mécanismes à disposition en regard des contraintes financières

Or, selon la situation budgétaire, les autorités rechignèrent à appliquer la compensation intégrale de renchérissement, d'autant plus que les effectifs suivaient une augmentation régulière et souvent importante, d'une année à l'autre.³⁴

L'indexation fut régulièrement attaquée par la droite radicale et libérale qui chercha à en réduire l'automatisme. La gauche considérait qu'elle était un sujet tabou et faisait partie des acquis des fonctionnaires. Pour elle, les fonctionnaires n'ont jamais bénéficié dans les périodes de haute conjoncture des avantages salariaux du privé. Elle argue que le principe de l'indexation est très largement reconnu et pratiqué non seulement dans le secteur public mais aussi dans le secteur privé. Elle réfute l'appréciation selon laquelle l'indexation serait un facteur inflationniste décisif. Enfin, elle relève les conséquences possibles, difficiles à maîtriser, d'une indexation dégressive, telle que certains veulent introduire, en ce sens qu'elle peut aboutir à ce qu'on a appelé l'aplatissement du barème, singulièrement préjudiciable à certaines classes supérieures de traitement, déjà mal loties.

Le marché de l'emploi a souvent démontré les difficultés de recrutement dans les fonctions qualifiées, de fidéliser et de valoriser le personnel par rapport au secteur privé. Enfin derniers arguments avancés dans le débat sur la fonction publique. Son manque d'attractivité justifie les efforts de valorisation, selon les députés de gauche.

Les fonctionnaires représentant 12% de la population vaudoise ont une influence certaine sur l'essor économique du canton. De plus, leur force électorale pèse sur les débats. « Ignorés au cours des vingt dernières années, ils sont tout d'un coup devenus les enfants chéris de notre canton. Cela étant, il est très facile de prétendre qu'on se base uniquement sur les salaires des fonctionnaires pour fixer les salaires dans le secteur privé. »³⁵ Leur poids électoral ne peut pas échapper aux députés et aux conseillers d'Etat : « Chacun se plaît à louer ses bonnes relations avec les fonctionnaires, leur zèle débordant, leur dévouement, sachant en bon militant quel enjeu électoral important représente cette catégorie de citoyens. Chacun est l'ami du fonctionnaire et il défendra par-dessus tout ses revendications de façon à lui assurer des revenus plus substantiels. C'est la surenchère traditionnelle, qui est plus forte encore de la part de ceux qui ne font pas parti d'un parti gouvernemental puisqu'ils n'auront jamais à tenir leur parole ! Mais il faut dire que les fonctionnaires et leur fédération ne se sont jamais laissés piéger par de tels propos. »³⁶

Les députés demandèrent expressément dès le début des années 1970 que des efforts d'économie soient entrepris. Ainsi, « la situation financière du canton est préoccupante, pour ne pas dire plus. La situation financière de notre canton est extrêmement serrée, non parce que les comptes ordinaires sont déséquilibrés, mais en raison de l'excédent des dépenses d'investissements sur les amortissements. Il faut aussi considérer que pour les années 1976-1977 les recettes fiscales prévisibles seront favorables, mais on peut prévoir par ailleurs que

³³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 24 février 1976, p. 1194, André Gavillet, chef du Département des finances, socialiste.

³⁴ Ainsi, la motion du député radical André Gonthier et consorts demandait que l'on applique avec modération l'indexation des salaires. Les débats du 8 décembre 1975 et du 24 février 1976 ne permirent pas à la droite de faire valoir ce point de vue.

³⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 décembre 1975, p. 952.

³⁶ *Ibidem*, 3 septembre 1986, p. 1526 (Jean-Pierre Gaillard, député radical).

cette progression des recettes fiscales sera vraisemblablement beaucoup moindre dans les périodes suivantes. Ces propos nous amènent à souhaiter que des efforts d'économie soient poursuivis et recherchés dans notre administration cantonale et cela plus particulièrement au niveau de la gestion. Nous avons la conviction profonde que c'est la ferme volonté du Conseil d'Etat, mais comme cela est pratiqué dans l'économie privée lorsque la situation l'exige, il importe qu'une analyse critique, systématique et approfondie de tous les secteurs de l'administration, afin de rechercher une stabilisation, sinon une réduction, de l'effectif du personnel et améliorer ainsi le rendement de l'administration. »³⁷

Les problèmes économiques avaient obligé plusieurs corps professionnels à renoncer à l'indexation des salaires. L'Etat ne pouvait pas rester en retrait.

Assurance-maternité

La création d'une assurance-maternité, qui avait déjà fait l'objet d'une motion déposée en 1966 par la députée socialiste Violette Parisod, fut à nouveau encouragée par la motion de Danielle Perrin, députée radicale, dont les termes furent débattus le 7 décembre 1976 et le 23 février 1977 par le Grand Conseil. Selon la motionnaire, il est facile à chacun de constater que les milieux les plus divers, allant de nos autorités aux groupements les plus modestes en passant par des organisations telles que les milieux patronaux et syndicats ouvrois, dénoncent la dénatalité autochtone de notre canton – la motion comporte deux points. Tout d'abord, elle souhaite faire modifier la loi du 9 juin 1947 en ce sens que tout le personnel féminin de l'administration soit mis au bénéfice des mêmes conditions, c'est-à-dire de trois mois de congé en cas de grossesse. Elle demande que ces conditions soient étendues à l'ensemble des femmes qui travaillent. Il s'agirait à ce moment d'une assurance-maternité obligatoire pour l'ensemble des femmes. Elle cite à l'appui de ses thèses les chiffres alarmistes de la baisse des naissances, puisqu'en 1965, le nombre de celles-ci dans le canton était de 7361 et en 1976 de 5568, donc une diminution de 2063 pour l'année dernière par rapport à 1965. L'ensemble du personnel cantonal féminin de l'administration bénéficie de trois mois de congé maternité, à l'instar des enseignantes. Le congé maternité comme l'incapacité due à la grossesse ou à l'accouchement étaient assimilés dans le statut de la fonction publique à la maladie. La motion de Danielle Perrin qui recoupait celle du député popiste Fernand Petit de 1971 permit de présenter un projet de loi adapté, le 6 décembre 1977, devant le Grand Conseil, dans lequel il n'assimilait plus la grossesse et l'accouchement à une maladie, et précisait ceci :

- L'absence peut se produire entre deux mois et trois mois après l'accouchement ;
- Le salaire est payé en entier pendant trois mois ;
- en cas de cessation d'activité, le salaire n'est payé que jusqu'au terme normal de la grossesse.
- Lorsque l'accouchement a lieu moins de neuf mois après l'engagement, l'absence est régie par les dispositions applicables à la maladie.

La délégation de compétence dans le domaine du personnel, la modification du régime de l'allocation de ménage et le congé de maternité furent discutés, le 5 septembre 1984, par le Grand Conseil. Les députés suivirent les propositions du Conseil d'Etat : la délégation de nomination d'un fonctionnaire de l'ordre administratif fut consentie aux chefs de service jusqu'à la classe 21 (auparavant jusqu'à la classe 16).

³⁷ *Ibidem*, 18 novembre 1974, p. 87.

Vacances et absences

Des adaptations sont proposées sur la question des absences pour cause de maladie et sur le régime des vacances, dans le cadre du projet de loi présentant la modification des articles 53 et 73 de la *Loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques*. Elles sont examinées par les députés les 13 et 20 mai 1980. Le Conseil d'Etat prévoit le versement du traitement à 100% pendant un an et à 75% pendant trois mois. La période de traitement serait ainsi supprimée, car la pension d'invalidité est, dans des conditions normales, supérieure à un demi-salaire, ce qui fait que cette prestation n'est guère appliquée à l'heure actuelle (dans la loi actuelle, le traitement est payé aux fonctionnaires nommés à titre définitif en entier pendant les six premiers mois, aux trois quarts pendant les trois mois suivants et ensuite pour moitié pour moitié pendant six mois encore au maximum).

La Confédération, en décidant de généraliser la quatrième semaine de vacances dès 1981, donna, en sa qualité de plus gros employeur du pays, l'impulsion à l'extension du temps de vacances.

Dans l'administration cantonale vaudoise, les vacances ont évolué de la manière suivante depuis 1972 à 1979 : 3 semaines jusqu'à 41 ans (situation valable pour la période 1972-1977) ; 3 semaines jusqu'à l'âge de 35 ans révolus (1978) et jusqu'à l'âge de 32 ans révolus (dès 1979). Une période de 4 semaines est consentie aux fonctionnaires, dès l'année de leurs 42 ans révolus ou après dix-huit ans de service (1972-1977), dès l'âge de 36 ans (dans l'année) (1978) et dès l'âge de 33 ans (dans l'année) (dès 1979). Les fonctionnaires qui ont 55 ans dans l'année et, pour autant qu'ils aient au moins 5 ans de service, ont droit à 5 semaines de vacances (1972-1977) ; en 1979, ils doivent avoir 51 ans pour pouvoir bénéficier de 5 semaines de vacances.

Dans son projet de 1980, le Conseil d'Etat entend suivre le système fédéral de vacances, en accordant aux fonctionnaires âgés de 50 ans et plus, 5 semaines de vacances. La sixième semaine de vacances est consentie alors aux fonctionnaires ayant 60 ans dans l'année. Le Grand Conseil suivra les propositions du Gouvernement, qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1981, sans augmentation de personnel pour compenser l'augmentation des périodes de congés payés. Notons au passage, l'absence de données chiffrées sur le nombre de fonctionnaires touchés par la mesure et sur les répercussions financières.³⁸

La position du Conseil d'Etat s'inscrit dans la tendance générale de la diminution du temps de travail : en plus d'avoir accordé des vacances plus longues, il doit envisager le raccourcissement de l'horaire hebdomadaire.

En effet, depuis l'application de la loi sur le personnel cantonal de 1948, le nombre d'heures de travail des fonctionnaires n'a pas changé ; il oscille, avant 1970, selon les catégories de personnel, entre 44 ½ et 48 heures par semaine. C'est à partir du 1^{er} janvier 1967 que la semaine de 5 jours avec congé de samedi fut généralisée. L'uniformisation de l'horaire de tout le personnel de l'Administration cantonale vaudoise fut graduellement entreprise entre 1970 et 1998, pour aboutir à 42h.30 par semaine, à la fin de la période considérée.

Nous avons retenu deux réactions significatives du débat sur les horaires de travail.

«Nous autres gens de la campagne, nous avons été formés et éduqués au travail et nous avons appris à y trouver de la satisfaction. Nous avons donc beaucoup de peine à comprendre la majorité de nos concitoyens citadins pour qui le travail est une pénitence et les vacances une délivrance.»³⁹

³⁸ Dans la discussion, il ressort que cela concerne 2500 fonctionnaires, ce qui représenterait environ 50 années de travail.

³⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 20 mai 1980, p. 507-508 : « Je rappelle que le mot vacances n'est pas nécessairement synonyme d'oisiveté. Il peut être synonyme de loisirs, de loisirs intelligents, et de vie familiale renforcée. » (André Gavillet, conseiller d'Etat socialiste).

Le 18 février 1980, le député radical Charles-Albert Ledermann pose la question sur les congés de fin d'année des fonctionnaires cantonaux, accordés sans compensation pour les lundis 24 et 31 décembre 1979, alors que l'Etat présente un budget déficitaire et que toutes les entreprises privées font précisément de gros efforts pour éviter que des heures ne soient perdues. Le Conseil d'Etat avance le constat que sur les 15 000 personnes qu'emploie l'Etat de Vaud, 9000 environ bénéficient de ces congés et que la journée de travail est de 8 heures et demie. « Mais ce calcul théorique est sans signification, car les mêmes heures de travail si elles n'étaient pas chômées, mais converties en heures supplémentaires ne rapporteraient pas à l'Etat une recette supplémentaire équivalent aux salaires versés. Le Conseil d'Etat a estimé qu'il était préférable d'accorder, dans le cadre des bonnes heures avec le personnel un congé plutôt que d'exiger des heures de faible rentabilité quand l'ensemble de l'économie tourne au ralenti. Il n'a pas paru judicieux non plus de compenser ce congé par une augmentation de la durée quotidienne du travail. »⁴⁰

La productivité du fonctionnaire qui est sous-jacente dans la réponse du Conseil d'Etat va ressurgir dans les années 1990 avec une lecture tout autre de l'efficacité administrative !

Un fonctionnaire mieux formé et jugé sur ses résultats

La motion du député radical André Gonthier et consorts demandant une révision de la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales, discutée, les 21 et 23 novembre 1982, donne de précieuses informations sur la fonction publique et son interprétation par la députation vaudoise. Elle provoqua un vaste débat dont nous ne reprendrons que les éléments essentiels, avec deux rapports déposés. Le 8 décembre 1985, le même député avait déjà présenté une motion demandant la modification de la *Loi du 9 juin 1947 sur le statut générale des fonctions publiques cantonales* (indexation et salaires). La discussion avait été aussi vive et tendue, lors de la présentation des rapports de majorité et de minorité (déjà, cette fracture parmi les commissaires). L'argumentaire n'a pas varié, les positions n'ont pas évolué entre temps.

André Gonthier part du constat que, pendant les bonnes années, les fonctionnaires cantonaux ont vu leur traitement s'améliorer (avec un léger retard il est vrai), grâce à un statut supportant toute comparaison avec celui du secteur privé, sécurité en plus. Il dénonce les mécanismes automatiques de la valorisation annuelle des salaires, qui ne permettent pas, selon lui, d'adapter les salaires des fonctionnaires méritants (les plus nombreux) au détriment des mauvais éléments qui, eux, ne peuvent pas être licenciés comme il serait souhaitable. Il demande en conséquence la révision du statut sur plusieurs points :

« 1.- L'attribution d'une masse salariale par enveloppe budgétaire, par département ou par service, permettant une rémunération basée sur la qualité et la diligence des fonctionnaires ;
2.- Une adaptation annuelle de cette masse salariale tenant compte des résultats des finances cantonales et supprimant l'automatisme de l'indexation des salaires et des augmentations annuelles.
3.- La nomination par période de quelques années pour l'ensemble des fonctionnaires, renouvelable, mais permettant la cessation de fonction pour les cas ne donnant pas entière satisfaction. »⁴¹

Les salaires représentent 45% environ du budget, soit un montant de 600 millions. Voici en quels termes, ils étaient abordés en 1976, dans la première motion : « L'échelle des traitements de l'administration cantonale est établie sur 32 classes, valable dès le 1^{er} janvier

⁴⁰ *Ibidem*, 18 février 1980, p. 1042.

⁴¹ *Ibidem*, 23 novembre 1982, p. 730.

1976 qui ouvre un éventail en valeur absolue de 18 450 francs pour le minimum de la classe la plus basse, à 63 939 francs, maximum de la classe supérieure. Elle est accommodée d'une classification des fonctions établie avec minutie sur la base de normes scientifiques tenant compte de l'importance de chaque fonction. »⁴²

80% des salaires en 1976 est constitué par les tranches qui se situent au niveau ou en dessous de 30 000 francs :

- 11% se compose des tranches de salaires entre 30 000 et 40 000 francs.
- 5% des tranches de salaires entre 40 000 et 50 000 francs ;
- 1,8% des tranches salaires entre 50 000 et 60 000 francs.

Or vouloir réduire cet éventail, si la motion Gonthier et consorts est suivie, par un artifice et ne pas donner vers le haut la compensation intégrale, « c'est annihiler tout le travail de bénédictin mis au point depuis la fin des années 1940, avec le concours des associations de fonctionnaires. »⁴³

Une partie des députés estimait en 1976 que l'indexation devrait être pondérée, entière pour les bas salaires, dégressive pour les hauts salaires. Le Conseil d'Etat avait déjà longuement expliqué sa position, en septembre 1973 lors de l'examen du rapport au Grand Conseil sur la motion du député UDC Marcel Blanc. Il avait rappelé que l'Administration cantonale vaudoise avait besoin de cadres dans des domaines divers et variés, cadres qui font des comparaisons avec le secteur privé ou les conditions offertes par d'autres cantons.

La motion Gonthier propose de revoir fondamentalement la rétribution des fonctionnaires ; il est demandé désormais de ne plus se contenter simplement d'une classification de primes, d'allocations, mais de tenir compte d'autres facteurs, plus personnels : intérêt de la fonction, la qualification, la compétence, les responsabilités, le dynamisme, etc.

Le Groupe libéral, sans s'opposer systématiquement à toute amélioration des traitements des fonctionnaires, aimerait élargir l'étude et ne pas s'en tenir uniquement au texte de la motion. Il encourage un plus grand dialogue entre les partenaires sociaux intéressés, sur la base de plusieurs questions posées par son député Pierre Gamboni : « Nous aimerions connaître par exemple les raisons qui ont poussé nombre de cantons à laisser de côté le système de l'indexation automatique pour user d'autres moyens, et quels sont ces moyens ? Sont-ils applicables dans le canton de Vaud ? Tout en précisant qu'en Suisse, il ne reste que deux ou trois cantons, dont le nôtre, qui conservent ce système. Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure il est tenu compte, lors d'augmentations au niveau du cantons, des incidences et des effets qui mettent certaines communes ou hôpitaux de zone, par exemple, dans des situations difficiles. »⁴⁴ Marcel Corbaz, député popiste, s'en prend aux représentants de la droite qui veulent faire supporter aux salariés le prix de la récession. L'Etat devrait, en règle générale, s'occuper du degré de perméabilité entre le secteur privé et le secteur public, un des moyens de s'assurer du personnel de qualité. L'indexation du coût de la vie existe dans les fédérations importantes comme FOBB, la FTMH, qui se battent aujourd'hui pour qu'elle soit maintenue.

Le député UDC Marcel Blanc ne peut s'empêcher de fustiger une partie de ses collègues qui jouent avec la fonction publique : « Ce débat est éminemment politique. (...) Cela est assez compréhensible quand on sait que le corps des fonctionnaires est actuellement fort de 15 000 membres et qu'il représente pour certains un potentiel électoral non négligeable. Nous ne saurions en faire grief à certains de nos collègues. Mais ce qui nous chicane, c'est la tactique utilisée. Elle est déjà connue. On voudrait nous culpabiliser en laissant entendre que ceux qui se prononcent en faveur de la prise en considération de la

⁴² *Ibidem*, 24 février 1976, p. 1179.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 1184.

motion d'André Gonthier sont des anti-fonctionnaires. (...) En 1972,⁴⁵ nous avons déposé un amendement proposant une indexation dégressive. Nous avons estimé, avec le chef du Service du personnel,⁴⁶ des économies que cet amendement aurait permis de réaliser. Cet amendement proposait des abattements tout à fait supportables pour les catégories élevées des classes de fonctionnaires et il apportait une économie de 5,4 millions. »⁴⁷

Défenseur de l'indexation dégressive, Marcel Blanc demande dans la foulée une comparaison avec le « système d'indexation mis en place par la Confédération pour 1976 qui va probablement être prorogé jusqu'aux années 1980 ; l'indexation est reportée à deux époques de l'année, c'est-à-dire en décembre et en juin, les indices de ces deux mois donnant les salaires à partir du 1^{er} janvier et du 1^{er} juillet de cette année de référence. Cela entraîne par rapport au système d'anticipation que nous connaissons dans le canton de Vaud une perte d'indexation estimée à quelque 25% selon M. [le député radical Jean] Chevallaz. »⁴⁸ L'indexation n'est plus automatique, elle doit être nuancée. Dans tous les secteurs privés, on assiste à une récession et dans certains même à une crise. C'est la productivité du personnel de l'Etat, qui devrait être à la base de l'indexation. Le député libéral Claude Pahud, rapporteur de majorité, défend la prise en compte de la motion, pour se montrer solidaire des travailleurs touchés par la crise. « Les fonctionnaires n'ont pas le monopole de l'inquiétude. »⁴⁹

En 1982, comme en 1976, la motion Gonthier n'est pas prise en compte ; 85 députés la rejetèrent, 68 l'approuvèrent. Le Grand Conseil ne suivit pas les conclusions de la majorité de la Commission. Les partis de gauche n'ont pas souhaité que les fonctionnaires soient amputés de leurs acquis.

La formation reconnue comme un droit et un devoir du fonctionnaire

Par sa motion, le député radical Jean-Pierre Gaillard et consorts proposaient de valoriser la fonction publique cantonale en lui offrant la possibilité de promotion par des cours de management, d'informatique et par une mobilité plus grande de la charge, 8 décembre 1986 (il dit la même chose le 3 septembre 1986) lors de l'introduction du 13^e salaire – la carrière est trop souvent strictement cloisonnée, balisée. Des cheminements plus ouverts devraient être offerts à ceux qui présentent des compétences, des qualifications nettement supérieures à d'autres. Il faut donner plus de mobilité à la fonction pour permettre aux fonctionnaires, au cours d'une carrière souvent monotone, d'exercer des activités différentes dans plusieurs services, en l'orientant vers une fonction correspondant à ses dons, ses mérites. On revaloriserait par ce moyen son rôle, sa fonction ; il s'investirait mieux dans son travail qui l'intéresserait davantage, il aurait le sentiment d'être plus concerné, plus responsabilisé. Son avancement dans les échelles de traitement ne se baserait plus uniquement sur l'ancienneté mais également et peut-être surtout sur ses capacités. A l'instar de ce qui se fait dans l'économie, des cours de perfectionnement, de recyclage, de management, d'informatique devraient être offerts à ceux qui le désirent et qui le méritent. Voilà pourquoi de nombreux députés et en particulier ceux de l'Entente vaudoise, demandent que l'Etat se préoccupe de revaloriser, en rendant plus attrayante la situation, le travail, le rôle des serviteurs de l'Etat par une conception nouvelle de la notion de promotion, de mobilité, de temps de travail, de l'horaire mobile, etc.

⁴⁵ En fait, le 15 février 1972. Motion concernant la fixation de l'allocation complémentaire par compensation du renchérissement en faveur des fonctionnaires de l'Etat.

⁴⁶ Jacques Besson.

⁴⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 24 février 1976, pp. 1186-1187.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 1187.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 1190.

La question de la formation des cadres de l'administration cantonale avait été déjà posée par la motion du député radical Jean Chevallaz et consorts, développée le 20 mai et discutée le 8 septembre 1980 : « Le problème des chefs de service, et plus encore celui des futurs responsables de l'administration est d'être parfaitement renseignés et formés ; ils doivent être bien au fait non seulement de l'administration, de leur propre service, mais encore de celle des autres départements. Il faut supprimer ces cloisonnements entre départements et il importe de mieux utiliser les méthodes de gestion modernes. Indépendamment des formations de base nécessaires, il s'agit de doter les participants d'outils d'analyse et de synthèse de leurs problèmes administratifs. (...) Mais si on veut agir sur la rentabilité d'une manière globale, par l'efficacité, il faut établir des programmes spécifiques de formation. (...) Ce que nous recherchons, c'est que l'Administration cantonale soit une entreprise à la fois plus humaine et plus performante. Cela nécessite et mérite que se manifeste de façon inébranlable la volonté d'aller dans ce sens de la part du gouvernement. »⁵⁰

La motion est adoptée à l'unanimité et renvoyée, le 8 septembre 1980, au Conseil d'Etat qui rend un rapport, le 22 novembre 1983, dans lequel il fait le bilan de la formation dans l'administration et des attentes en matière de formation de la part des services. Des formations existent depuis 1971, notamment au Département de la justice, de la police et des affaires militaires qui organise pour ses cadres, des séminaires annuels d'une journée au cours desquels divers thèmes sont abordés. De nombreuses formations sont données ici et là sans concertation et sans stratégie collective, elles sont de courte durée ; très souvent elles ne dépassent pas trois jours par année. Parfois ponctuelles, parfois planifiées, elles s'adressent à un éventail assez large de catégories de personnel ; cependant, elles ne touchent qu'un nombre restreint de personnes. Il ne s'agit pour ainsi dire que de cours de formation technique ; les formations à la gestion font défaut dans l'offre actuelle. Le rapport du Conseil d'Etat peut conclure que la formation complémentaire des cadres de l'administration est en général bien accueillie.⁵¹

Néanmoins, tout en reconnaissant la nécessité d'une formation des cadres, sa réponse reste prudente et manque de détermination : « Notre gouvernement se borne à espérer que quelques écoles envisageront de créer certains cours de gestion susceptibles de convenir quelques cadres de l'administration qui voudraient bien se montrer intéressés tout en espérant qu'ils ne seront pas trop nombreux à abandonner leur poste comme si leur service risquait d'en être paralysé et les finances cantonales définitivement compromises. »⁵² Il pose comme principe de base que l'initiative d'une telle formation appartient aux chefs de département, d'entente avec les intéressés eux-mêmes. Il serait imaginable de créer un centre de formation à l'image de celui qui existe dans le canton de Genève, mais le Conseil d'Etat y renonce d'une part pour des motifs économiques (le budget ne permet pas d'envisager des dépenses supplémentaires au moment où l'on cherche à faire des économies) et d'autre part pour maintenir une certaine indépendance des départements, qui sont à même d'évaluer les besoins avec davantage de précision qu'un organisme centralisé. Cela étant, il n'en reste pas moins qu'il est nécessaire de centraliser la documentation et de tenir l'administration cantonale au courant des possibilités de formation et des programmes existants. Pour limiter les dépenses

⁵⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 22 novembre 1984, pp. 513-514.

⁵¹ *Ibidem*, 22 novembre 1983, p. 515 : « L'enquête avait fait apparaître que 20% des services rejetaient plus ou moins la formation complémentaire. Formation sur le tas, transmission rapide des pouvoirs, poursuite du travail du prédécesseur sans analyse de la situation possible, les changements intervenant au gré de l'aptitude changement de l'intéressé ou de la volonté de maintenir un système qui a fait ses preuves. Quant à la conduite des finances, elle est souvent inexistante ; l'analyse rapport-prix ou encore la recherche de solutions moins onéreuses, voire l'utilisation des méthodes modernes de gestion, ne semblent pas être des motivations très efficaces parmi certains fonctionnaires. »

⁵² *Ibidem*, 22 novembre 1983, p. 508.

au strict minimum, le Conseil d'Etat est d'avis que ce rôle doit être confié au Service du personnel, qui recevra les offres et les demandes et jouera ainsi le rôle d'intermédiaire entre l'administration cantonale et les institutions de formation ; il pourra être appelé, selon les circonstances, à faire organiser des cours adaptés aux besoins qu'exprimeront sans doute les départements et les services. Cette solution permet d'éviter les coûts inhérents au fonctionnement d'un centre de formation propre à l'administration cantonale, mais elle n'exclut pas toutefois l'engagement de nouvelles dépenses. Celles-ci ne pourront être engagées que si les budgets futurs le permettent. En effet, il n'est pas envisageable de charger le Service du personnel d'une mission supplémentaire sans renforcer quelque peu son effectif. Il est vraisemblable que dans un premier temps, il suffira d'un demi-poste pour absorber le surcroît de travail, mais la situation devra être revue en fonction des premières expériences.

A l'unanimité de ses membres, la commission chargée de rapporter sur la réponse du Conseil d'Etat, exige davantage qu'un simple diagnostic et qu'une déclaration de principe. Elle entend que les principaux chefs de service et cadres supérieurs de l'administration aient l'occasion de suivre des cours visant à améliorer leurs connaissances en matière de gestion administrative et financière ainsi que de conduite de personnel.

Sous la pression de la commission présidée par le député libéral Michel Bonnard, le Conseil d'Etat se détermine de la façon suivante :

- L'initiative de la formation des cadres revient aux chefs de département ;
- L'organisation en 1984 un cours d'introduction à la gestion, de deux jours, destiné à tous les nouveaux responsables entrés au service de l'Etat au cours de ces derniers mois ; les responsables entrés en fonctions antérieurement pouvant y être également invités en fonction des places disponibles ;
- L'appréciation de cette première expérience.

Il prend l'engagement de renseigner la Commission de gestion au sujet de la formation et s'attend à des demandes de crédits supplémentaires, car le budget en cours n'a rien prévu.

La formation se met en place dès 1984 avec quatre cours de formation annuelle et connaîtra dès lors un accroissement régulier de la demande et du programme (11 séminaires en 1989 ; séminaires donnés dès 1990 par des cadres de l'administration ; introduction de cours informatiques dès 1994)⁵³ et le besoin de professionnalisation des structures (en 1989, l'offre correspond à un véritable système de formation).

Le Conseil d'Etat adopte, le 3 juillet 1991, les principes en matière de formation dans l'administration cantonale vaudoise.

En 1992, l'Etat de Vaud, l'Université de Lausanne et l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) créent en partenariat avec le Centre d'Education Permanente. Fondation autonome (CEP).

Il est intéressant de relever, au démarrage de la structure, l'interprétation politique qui en était faite : « Notre Administration cantonale est cloisonnée. Nous travaillons sous la forme d'un collègue gouvernemental ; chaque chef de département s'occupe de son département ; le

⁵³ Voici l'offre de Unité de recherche et de formation en management public (UFR), section de l'IDHEAP :

1. Les relations avec le public
2. L'informatique dans l'administration vaudoise
3. L'introduction à l'administration pour les nouveaux cadres
4. La gestion du temps
5. L'initiation à l'informatique
6. Les méthodes de lecture rapide et active
7. L'analyse des relations de travail
8. Les principes d'organisation et de conduite du personnel
9. L'analyse de projets
10. La gestion financière
11. L'activité administrative dans son cadre juridique

Conseil d'Etat coiffe le tout et, en matière de formation permanente, chaque département travaille pour son compte, sans qu'il y ait d'échanges d'un département à l'autre. Si, sur le plan technique, cette formule est appropriée, sur le plan des problèmes généraux ce système ne convient plus guère et la commission le rappelle ici. (...) Notre entreprise Etat est une entreprise importante qui fait un chiffre d'affaires de 2 milliards. Il est essentiel que les animateurs de cette entreprise soient bien formés, soient au courant des nouvelles techniques, lesquelles évoluent très rapidement dans tous les secteurs. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat va expérimenter cette formule d'un nouveau cours en 1984. »⁵⁴

Au fil des années, elle deviendra un devoir fondamental de l'employeur, un droit et un devoir pour chaque collaborateur, nécessaire pour assumer les exigences de sa fonction.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la réponse du 16 novembre 1993 du Conseil d'Etat à l'interpellation de Michel Bonnard et consorts au sujet de la politique que le Conseil d'Etat mène et qu'il entend mener en matière de gestion du personnel de l'Etat – elle a été développée le 6 septembre 1993 -, traduit une véritable stratégie en la matière.

Depuis le 1^{er} mai 1992, l'Etat a engagé Denis Décosterd comme chef de projet « ressources humaines » qui doit donner suite aux propositions contenues dans les rapports de la société Synergiers de novembre 1990 et novembre 1991, concernant l'introduction d'un système d'appréciation du personnel au sein de l'Administration cantonale vaudoise et la modification de la politique de rémunération de l'Etat. Le mandat de M. Décosterd est de contribuer au développement et à la mise en œuvre de nouvelles politiques, règles et méthodes de gestion du personnel, permettant d'attirer, de motiver et de retenir des collaborateurs de qualité. Cette question doit rester indépendante de la problématique des finances de l'Etat. L'objectif d'une meilleure gestion des ressources humaines est d'améliorer le fonctionnement de l'Etat en portant ses efforts sur la gestion et la motivation du personnel. Face à la complexité grandissante de l'action administrative, ainsi qu'aux exigences nouvelles de rapidité et d'efficacité accrues des collaborateurs de l'Etat, il est apparu déterminant au Conseil d'Etat de promouvoir le sentiment de ses fonctionnaires et de mobiliser les initiatives individuelles. L'enjeu final en est clairement la qualité des prestations fournies, dans des périodes financièrement équilibrées, aussi bien que dans celles de déficit des finances publiques.

Toujours dans sa réponse du 16 novembre 1993, le Conseil d'Etat concède qu'il n'existe pas de disposition légale expresse relative à la gestion du personnel.

La gestion de l'Administration cantonale relève à l'évidence de la responsabilité générale du Conseil d'Etat, qui, aux termes de l'article 20 de la *Loi d'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970* coordonne l'activité de ses membres et celle des départements.

L'objectif de la vaste réforme engagée en matière de gestion du personnel au sein de l'Etat de Vaud vise à la valorisation et la motivation du personnel, à l'accroissement de l'efficacité des services rendus par l'Administration, ainsi qu'à la volonté d'attirer et de conserver au sein de celle-ci des collaborateurs de qualité. Il faut pouvoir disposer pour chaque membre du personnel d'un cahier des charges et procéder à des entretiens d'appréciation ; ce sont deux moyens gestion qui s'inscrivent dans une politique globale des ressources humaines.

Dans son souci d'une approche globale, le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre les améliorations complémentaires suivantes :

- Redéfinition du rôle du Service du personnel ;
- Mise en place des correspondants « ressources humaines » dans chaque département, chargés de la gestion personnalisée des ressources humaines ;

⁵⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 22 novembre 1984, pp. 517-1519, Pierre Duvoisin, conseiller d'Etat socialiste.

- Introduction d'un système de rémunération fondé sur les compétences et l'engagement des collaborateurs ;
- Création d'un bureau de placement interdépartemental, pour favoriser la mobilité interne et la polyvalence ;
- Elaboration de méthodes de recrutement du personnel et gestion des postes et des emplois plus performantes, afin de gérer les carrières (plans de carrière), les possibilités de mouvement à l'intérieur de l'Administration et de mettre sur pied des plans de relève ;
- Développement de la formation des collaborateurs, assuré par le CEP.

A plus long terme, il envisage de revoir la classification des fonctions. Enfin, la question de la suppression de la nomination définitive méritera également une réflexion en profondeur.

Michel Bonnard remercie le Conseil d'Etat de sa réponse, en lui donnant raison sur le fait qu'il faut mettre en place une bonne gestion du personnel indépendamment de la situation des finances cantonales. Mais, selon lui, il est également vrai que cette bonne gestion devrait avoir un effet positif sur le plan financier. « Il y a un point sur lequel le Conseil d'Etat reste très prudent dans sa réponse ; c'est celui des délais dans lesquels il pense pouvoir mettre en œuvre les réformes envisagées. Si nous comprenons cette prudence, due notamment aux indispensables consultations et négociations qui devront avoir lieu avec les organismes représentant le personnel de l'Etat, il y aura lieu d'être vigilant afin que les bonnes intentions de notre Gouvernement ne s'enlisent pas dans des procédures interminables. »⁵⁵

L'introduction du 13^e salaire

Désireux de donner plus de souplesse et plus d'attractivité à la fonction publique cantonale, le Conseil d'Etat cherchera à rapprocher certains principes de rétribution du secteur privé. C'est ainsi qu'il s'emploiera, à la faveur des comptes bénéficiaires, de revaloriser les traitements (3% en 1990) de ses fonctionnaires et de les indexer (2,94% en 1990). L'introduction du 13^e salaire, de manière progressive depuis 1987, fut achevée en 1989 et s'imposera désormais comme un nouvel acquis des fonctionnaires à la fin des années 1980.

C'est à la session du Grand Conseil de septembre 1986 que le Conseil d'Etat présente un *Exposé des motifs et des projets de lois et de décrets visant à introduire progressivement un 13^e salaire en faveur des fonctionnaires, des membres du Conseil d'Etat, des juges cantonaux, du procureur général et de certains magistrats de l'ordre judiciaire*. Seul le cas des fonctionnaires a été admis, le Grand Conseil refusant d'entrer en matière pour le surplus.

Lors de la modification, en 1980, de l'échelle des traitements figurant dans la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales, le traitement des conseillers d'Etat avait été fixé à 20% au-dessus du maximum prévu pour les chefs de service bénéficiant de la classification la plus élevée ; les traitements des juges cantonaux et du procureur général avaient été fixés à 4% au-dessus de ce même montant. Le Conseil d'Etat propose de fixer dans les dispositions concernées le principe de l'écart entre la rémunération des conseillers d'Etat, des juges cantonaux et du procureur général et celle qui est prévue dans les % de différence, en tenant compte de l'introduction du 13^e salaire. Le montant ainsi obtenu représentera un traitement annuel versé en douze mensualités et suivra une évolution parallèle à celle du 13^e salaire des fonctionnaires en raison de l'article 111 du statut qui prévoit une entrée en vigueur progressive de ce complément.

A l'appui de sa présentation, le Conseil d'Etat fait valoir quelques comparaisons et les incidences financières.

⁵⁵ *Ibidem*, 16 novembre 1993, pp. 3434-3435.

Le canton de Vaud figure au 14^e rang pour le traitement de ses conseillers d'Etat, et au 11^e pour celui de ses juges cantonaux. Avec la nouvelle situation, les conseillers d'Etat occuperont la 10^e place, les juges cantonaux la 9^e place, ce qui est une amélioration que l'on peut qualifier de raisonnable, alors que le canton est au 3^e rang du point de vue de sa population.

Les montants versés ou à verser en 1986 au titre de la prime annuelle (19 millions de francs), de la prime de fidélité (9,45 millions) et de l'allocation de ménage (9,35 millions de francs) représentent une dépense annuelle de 37,8 millions de francs. Calculé sur les salaires de 1986, le 13^e salaire à 60% représentent quant à lui une charge globale de 50,62 millions de francs, ce qui entraîne une dépense supplémentaire de 12,82 millions de francs. De l'avis du Conseil d'Etat, ce montant peut être supporté par le budget 1987.

L'introduction du 13^e salaire permet une simplification administrative par la suppression de trois primes : la prime annuelle, l'allocation de ménage et la prime de fidélité. Elle rend le système salarial plus attrayant, même si le problème de la rémunération du personnel des classes supérieures reste patent par le manque de compétitivité face au secteur privé et même, parfois, face à quelques collectivités locales.

Au départ de l'idée, le Conseil d'Etat entendait introduire progressivement le 13^e salaire, entre 1987 et 1991, à raison de tranches annuelles de 10%. En fait, l'intégralité du versement du 13^e salaire sera réalisée en 1989.

Dans le prolongement de ce débat, le député socialiste indépendant Ferdinand Perreaud invite, le 21 février 1990, le Conseil d'Etat à bien vouloir étudier la possibilité d'introduire une 13^e rente partielle pour les fonctionnaires retraités qui n'ont pas bénéficié d'un 13^e salaire assuré, 21 février 1990. Sa motion ne sera pas suivie.

Gestion des ressources et encouragement à la retraite

Les déficits budgétisés des années 1990 se montant à 472 millions de francs et les projections portant l'endettement de l'Etat à plus de 5 milliards de francs imposent, tant au législatif qu'à l'exécutif cantonal, rigueur financière et cohérence politique. Ils amènent aussi les députés à faire des propositions de gérer différemment les ressources humaines et de voir dans quelle mesure elles peuvent répondre aux situations dramatiques de se séparer de collaboratrices et de collaborateurs de l'administration.

C'est dans ce contexte que le député socialiste Dino Petit développe, le 4 mai 1993, une motion sur la politique cantonale en matière de gestion du personnel visant à l'introduction, dans le statut de la fonction publique, de méthodes modernes de gestion des ressources telles « job sharing » (postes partagés), vacances et congés non rémunérés, systèmes de retraite anticipée, ce en lieu et place des suppressions de postes envisagées. Le partage du temps de travail, notamment par une diminution d'horaire, est devenu un thème d'actualité au sein d'une économie où de nombreux postes de travail se trouvent supprimés. Sans être une panacée, il peut parfois d'agir d'un palliatif.

C'est le 7 novembre 1994 que les députés prennent connaissance de l'*Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales et du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion du député socialiste Claude Ogay et consorts visant à introduire le principe de la retraite anticipée pour les fonctionnaires de l'Etat de Vaud*. Actuellement aucune disposition du statut des fonctions publiques cantonales ne permet d'instaurer des programmes d'encouragement à la retraite.

Le Conseil d'Etat demande donc une compétence nouvelle par l'adjonction d'un alinéa à l'article 92, en limitant dans le temps la durée de la mesure ; il entend éviter le glissement

possible vers la définition implicite d'un nouvel âge de la retraite. Il est donc tout à fait possible de surveiller le coût de cette opération de manière à ce qu'elles soit blanche, soit en engageant des personnes plus jeunes, soit en utilisant les vacances des postes.

Le projet de loi est adopté le 14 novembre 1994 et entre en vigueur de suite. La mesure s'étendra au-delà de l'année 2000.

En faisant modifier la Loi sur la Caisse de pensions, le 24 mars 1994, le Conseil d'Etat fait application systématique de la possibilité de mettre à la retraite les assurés de 60 ans révolus (57 ans pour les enseignants primaires et les fonctionnaires de police) pour autant qu'ils comptent 35 années de service. Une autre mesure peut permettre d'assouplir la situation, notamment d'enseignants : l'application – mais à la demande – de situation 33 LCP permet à des assurés de moins de 60 ans (ou de moins 57 ans pour les catégories précitées) ayant leurs 35 années d'assurance, de travailler à temps partiel sans que le taux des prestations de la Caisse de pensions soit corrigé.

Des questions pendantes : la reclassification des fonctions et les motifs de licenciement

Plusieurs interventions de députés et les circonstances financières difficiles démontrèrent les limites du statut de la fonction publique de 1947, régulièrement amendé et rafistolé. Les circonstances des années 1990 obligèrent toutefois à différer sa révision complète.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'interpellation du 27 février 1991 de la députée popiste Marianne Huguenin et consorts sur la reclassification des fonctions de l'Etat ne trouvât pas de réponse satisfaisante sur le moment. Selon l'interpellatrice, depuis la mise en place en 1967 de l'actuel système de classification des fonctions des employés de l'Etat, la classification des employés et ouvriers n'a jamais été revue. Le fossé entre les salaires offerts par l'Etat et le secteur privé s'est agrandi, créant des difficultés de recrutement importantes. La différence des salaires est également importante avec les employés de la Confédération et ceux de la Commune de Lausanne. Une demande de réévaluation de toutes les fonctions dites oubliées a été faite l'année dernière par la Fédération des sociétés de fonctionnaires et le Syndicat des services publics, acceptée par le Conseil d'Etat. On pensait à l'époque que cela concernerait une cinquantaine de fonctions. On sait aujourd'hui que ce sont près de 350 fonctions qui devront être revues.

A la session d'automne 1987, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un exposé des motifs sur le renvoi pour justes motifs, sous réserve d'une légère modification de l'article 92 (réintroduction du blâme, qui peut être ajouté à l'avertissement), avec une modification du maximum des classes inférieures de l'échelle des traitements (classes 1 à 10) et avec un projet relatif à la formation du personnel. Cette question soulignait les effets négatifs de la nomination définitive des fonctionnaires, dans les procédures disciplinaires, et les contraintes pour une administration de devoir garder des collaboratrices et collaborateurs qui ne donnent pas satisfaction et dont le licenciement n'est permis que dans les cas de malversations.

En novembre 1993, le député radical Gérard Stettler, dans sa motion sur les effectifs de l'Administration cantonale, constatait qu'il est difficile, à l'heure actuelle, de se séparer d'un collaborateur au bénéfice du statut de la fonction publique et ne remplissant pas son cahier des charges. Afin de pallier cette situation, il propose l'introduction systématique du contrat de droit privé, l'exception faite de certains secteurs nécessitant du personnel assermenté, comme la gendarmerie, la justice ou les offices des poursuites et faillites.

Les déficits chroniques de l'Administration cantonale crispèrent les positions, en obligeant les autorités à suspendre les régimes de rétribution du personnel et en lui demandant

des sacrifices salariaux importants. Les grèves massives et répétées de la fonction publique dès les années 1995 vont générer des climats de méfiance et rompre la confiance entre les parties. En septembre 1996, la délégation des associations du personnel a soumis au Conseil d'Etat un « Pacte des services publics », dans lequel elle demande l'arrêt des mesures d'économies, la réduction de l'horaire hebdomadaire de travail d'une heure en contrepartie d'une augmentation de 2% de la cotisation des fonctionnaires à la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud. Le Conseil d'Etat refusa le document des fonctionnaires, parce qu'il remettait en question des décisions prises ou déjà programmées dans le cadre de la politique financière du canton. Il lança de son côté, en mars 1998, la consultation sur la nouvelle politique de gestion du personnel et l'avant-projet de statut des fonctions publiques, mais dut se résoudre à les retirer. Les fortes résistances, tous bords politiques confondus et pour des raisons différentes, aux changements proposés encouragèrent le Conseil d'Etat à préserver un espace de négociation avec les associations du personnel plutôt qu'à passer en force avec ses intentions.

Autant les années 1970 à 1991 sont des années d'ouverture aux attentes des fonctionnaires, malgré un statut de la fonction publique rigide, autant celles des années 1992-1998 sont des années de fermeture et de progressive dégradation des conditions de travail des fonctionnaires.

A l'évidence, la mise à mort du statut de la fonction publique de 1947 a commencé ; elle sera effective en 2001.

L'Ecole vaudoise : un thème récurrent

Le 2 décembre 1984, le peuple vaudois (30,83% des votants participent à la consultation, avec 62 764 voix contre et 37 912 pour) rejeta l'initiative intitulée « Une meilleure école pour tous », sortie des rangs d'un groupe de citoyens d'horizons professionnels et politiques divers et opposée à un projet de loi adoptée par le Grand Conseil, le 12 juin 1984, qui sort finalement vainqueur de la confrontation. Il consacra ainsi l'échec définitif d'un projet de décret sur la réforme de la structure scolaire, projet accepté de justesse le 2 mars 1981 par le parlement vaudois, mais refusé par 57% des votants, le 27 septembre 1981, avec un taux de participation inférieur à 20%.

Dès ce moment, l'école vaudoise est dotée d'un nouveau dispositif législatif qui entre en vigueur le 1^{er} août 1986. « Le Conseil d'Etat souhaite que le présent carrefour soit le dernier, pour une période durable. Depuis des années en effet, l'école vaudoise, sans cesse mise en question et ballottée au gré des courants les plus divers, est donc vulnérable. En ces temps difficiles, elle a plus jamais besoin d'une ère de calme et de stabilité, pour le plus grand bien de nos enfants et de leurs maîtres. »⁵⁶

⁵⁶ Raymond Junod, « Editorial », dans *Perspectives*, mars 1984. Nous empruntons l'essentiel de nos lignes aux travaux cités dans la BIBLIOGRAPHIE de BOBER et de PANCHAUD. Voir dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, Interpellation du député radical Olivier Gilliland et consorts au sujet des expériences faites au Collège de l'Elysée, 14 mai 1973 ; Motion de la députée radicale Marianne Thibaud et consorts concernant la réforme de l'école vaudoise – 11 septembre 1974 ; Projets de lois modifiant les lois du 25 février 1908 et du 25 mai 1960 sur l'instruction publique primaire et l'enseignement ménager postsecondaire (Motion du député socialiste Roland Troillet et consorts), 14 septembre 1976 ; Projet de loi modifiant la loi du 25 février 1908 sur l'instruction publique secondaire, 14 septembre 1976 ; Interpellation urgente du député libérale Jean-Marc Rapp et concernant l'utilisation par le Département de l'instruction publique et des cultes de ses propres ressources pour la campagne référendaire EVM 96, 12 novembre 1996. Voir enfin l'éditorial « D'un chef de département à l'autre [= de Raymond Junod à Pierre Cevey] », dans *Perspectives*, mai 1994.

Un long et lointain processus

L'année 1953 marque le long processus qui devait aboutir, trente ans plus tard, à l'adoption d'une nouvelle loi englobant les classes enfantines et l'ensemble de la scolarité obligatoire. L'autorité politique avait demandé alors formellement un réexamen fondamental de la structure de l'enseignement secondaire. En janvier 1960, une Commission extra-parlementaire dite des quarante (composée de 40 membres, soit l'état-major du Département de l'instruction publique et des cultes, des représentants des différents degrés et milieux de l'enseignement), désignée par le Conseil d'Etat, avait reçu alors le mandat d'étudier la structure de l'école vaudoise « en vue de son adaptation aux conditions démographiques, sociales et économiques d'aujourd'hui et aux exigences qui en découlent. » La nouvelle structure devait ainsi « tenter de remédier à la rigidité et à l'étanchéité des structures scolaires héritées du passé. » C'était la première fois qu'une réforme de l'ensemble de la scolarité obligatoire était tentée, avec l'idée que l'école devait nécessairement « s'adapter au développement accéléré de la science et à la recherche psycho-pédagogique ». Le système traditionnel ne pouvait plus répondre entièrement à ces nouveaux modes d'expression. Le décret proposé au peuple s'inspirait de l'une des deux variantes du projet élaboré par le Conseil de la réforme et de la planification scolaires (CREPS), institué en février 1967. Dans l'intervalle, entre la fin des travaux du CREPS et la votation, les deux variantes du projet de réforme avaient été expérimentées dans la région de Rolle (dès 1972) et de Vevey (dès 1973).

Georges Panchaud a rappelé dans son livre *Ces impossibles réformes scolaires* que, dès la seconde moitié du XXe siècle, deux réformes scolaires successives ont été tentées dans le canton de Vaud.

La première située dans les années 1950 a surtout été inspirée par des considérations sociales et politiques et mettait l'accent sur la démocratisation des études.

La modification la plus importante apportée au système scolaire avant 1960 a concerné essentiellement l'école secondaire. Un cycle d'orientation de deux ans ainsi que deux nouvelles filières – langues modernes et culture générale – ont été créés en 1956.

D'autres mesures ont été également introduites à cette date : la mixité des classes, la gratuité de l'enseignement ainsi la généralisation de la coexistence des différentes sections sous un même toit. Le Conseil d'Etat précisait que ces modifications structurelles et financières devaient permettre l'accès aux études secondaires d'un plus grand nombre d'enfants venant des diverses couches de la population.

Les autorités politiques et éducatives se sont également intéressées aux classes primaires terminales. Des classes à options furent ouvertes à Lausanne dès 1959. Leur objectif principal était de respecter et de prendre en compte la diversité des intérêts et des aptitudes des élèves il ne s'agit plus d'imposer à tous les élèves les mêmes exigences. L'idée d'une différenciation de l'enseignement se retrouvait par la suite au centre des objectifs de la réforme scolaire. L'école devait désormais tenir compte du développement intellectuel et physique de l'enfant.

Le rapport du CREPS de 1970 mettait en évidence une série de défauts du système traditionnel, défauts dont il souhaitait atténuer les effets ou même faire disparaître certains d'entre eux. Il critiquait les options suivantes :

- Sélection précoce des éléments considérés comme les plus doués ;
- Difficulté de passage d'une voie de formation à l'autre. « Les programmes se caractérisent par une rigidité et surtout une surcharge qui contribuent également à mettre les élèves à développement lent ou tardif dans l'impossibilité de rattraper un retard ou de charger d'orientation dans un sens ascendants » ;
- Rigidité des conditions d'admission et de promotion.

Hormis l'introduction d'une 5^e année dite d'orientation, qui a permis de remplacer les examens ponctuels d'admission dans les diverses voies de l'enseignement secondaire par une période d'observation-orientation d'une durée d'une année, la loi scolaire du 12 juin 1984 n'a pas modifié fondamentalement la structure de l'école vaudoise. Il en est résulté une école hybride qui n'était plus tout à fait la même que celle d'avant, mais qui n'avait pas suffisamment évolué pour corriger réellement les principaux défauts du système scolaire de l'époque. Il était par conséquent prévisible que cette solution de compromis attirerait sur elle les critiques cumulées de ceux qui déploreraient l'abandon de l'ancien système et de ceux qui estimeraient que la réforme n'avait été suffisamment loin. Des études conduites par le Centre vaudois de formation et de recherches pédagogiques confirment l'insatisfaction grandissante des enseignants et des parents.

Les dispositions légales de la semaine de cinq jours à l'école entrèrent en vigueur en 1983.⁵⁷

Un département pour la première fois, sous la conduite d'un socialiste

Les élections cantonales de mars 1994 conduisent à un changement historique : le Département de l'instruction publique et des cultes, tenu depuis 1885 par un représentant du parti radical,⁵⁸ passe aux mains d'un socialiste, Jean Jacques Schwaab, nouvellement élu au Conseil d'Etat, qui décide de rouvrir le dossier scolaire. Au même moment, le Département fédéral de l'intérieur adopte une nouvelle ordonnance sur les maturités, qui oblige le canton de Vaud à adapter son enseignement secondaire supérieur dans un délai de huit ans, les premières maturités « nouveau régime devant être délivrées en 2003 au plus tard. La réforme des études conduisant à la maturité nécessite aussi une adaptation du secondaire inférieur. Jean Jaques Schwaab saisit cette occasion pour reconsidérer l'ensemble du système éducatif, des classes enfantines jusqu'au gymnase, ainsi que la formation des maîtres. Dans le courant de l'été 1994, il constitue un Groupe de conduite auquel le mandat d'élaborer un projet global de réforme baptisé « Ecole Vaudoise en Mutation (EVM) ».

En janvier 1996, le chef du Département propose au Grand Conseil les lignes directrices suivantes du projet EVM :

- Introduction de cycles de deux ans dans les classes enfantines et dans les classes primaires des degrés 1 à 4, instauration d'une évaluation formative et sensibilisation à l'allemand au 4^e degré ;
- Introduction d'un cycle de transition comprenant les degrés 5 et 6, classes hétérogènes en 5^e et différenciation de l'enseignement en 6^e sous forme de cours à niveaux en français, mathématiques et allemand ;
- Orientation dans l'une des filières des années 7-8-9 sur la base de critères diversifiés (résultats scolaires, niveaux, dossier d'évaluation de l'élève, épreuves communes) et en concertation avec les parents ;
- En voie secondaire à options, enseignement dans les disciplines fondamentales, complété par un choix d'options dites de compétences ;
- Début de l'apprentissage de l'anglais en 7^e année ;
- En voie secondaire générale, simplification de la structure par la suppression des sections et l'introduction de périodes réservées à un projet de travail collectif développé dans une perspective interdisciplinaire en relation avec les sciences humaines et expérimentales ;

⁵⁷ *Loi du 21 septembre 1982 modifiant celle du 25 mai 1960 sur l'instruction publique primaire et l'enseignement ménager postscolaire.*

⁵⁸ Il faut excepter la période du libéral Edmond Jaquet, à la tête du Département de l'instruction publique et des cultes, entre le 5 août 1945 et le 9 avril 1946.

- Toujours en voie secondaire de baccalauréat, remplacement des sections par le choix d'une option spécifique dès la 7^e année (économie et droit, latin, physique et mathématiques) complétant sept disciplines fondamentales ;
- Clauses de raccordement permettant des réorientations au terme de la 9^e année ;
- Regroupement des classes de perfectionnement et des classes d'accueil de la scolarité post-obligatoire dans une unique structure de transition vers les formations professionnelles, appelée Ecole de perfectionnement ;
- En voie de diplôme du secondaire II, tronc commun au 10^e degré et introduction de quatre options (artistique, socio-pédagogique, paramédicale et économie-commerce) dans les degrés 11 et 12 ;
- En voie de baccalauréat du secondaire II, instauration d'un type unique de maturité fondé sur 7 disciplines fondamentales, une option spécifique et une option complémentaire ;
- En formations complémentaires, introduction d'une maturité professionnelle commerciale, possibilité de créer une filière conduisant à la maturité spécialisée (artistique, socio-pédagogique et paramédicale) et développement de voies de formation pour adultes ;
- Pour la formation des maîtres, création d'une HEP par la mise en réseau des actuelles institutions de formation.

Le 25 juin 1996, le Grand Conseil adopte à une large majorité (par 103 voix contre 29 et 14 abstentions) la loi modifiant la loi scolaire du 12 juin 1984. Il vote en outre la loi modifiant celle du 17 septembre 1985 sur l'enseignement secondaire supérieur. Il confère ainsi au projet EVM la base légale nécessaire à son application.

Des milieux opposés à la réforme lancent aussitôt un référendum, balayé par le peuple vaudois, le 1^{er} décembre 1996, qui accepte à plus de 60% la nouvelle loi scolaire.

Depuis le vote en 1981 sur l'initiative populaire demandant l'introduction de la semaine de 5 jours à l'école, c'est la première fois qu'un projet scolaire trouve l'assentiment de la population. Le fait d'avoir proposé, cette fois-ci un projet global, portant sur les structures de l'ensemble du système éducatif, les méthodes pédagogiques, les plans d'études et les modalités d'observation, de sélection et d'orientation des élèves, a sûrement joué un rôle déterminant dans les résultats du vote populaire. Il s'avère qu'en 1996 l'école vaudoise n'a pas atteint sa forme définitive. Des adaptations devront lui être apportées dans les années qui suivent.

La mise en œuvre d'EVM nécessite un investissement important dans la formation continue de quelque huit mille maîtres et un échelonnement jusque dans les années 2004-2005 de sa mise en œuvre. Les coûts financiers limiteront les marges de manœuvre du gouvernement dans les autres domaines de sa gestion.⁵⁹

L'Université s'installe à la campagne

En octobre 1963, le Conseil d'Etat vaudois constitua une Commission d'étude pour le développement de l'Université qui déposa en novembre 1965 son mémoire. Il avait acquis également en 1963 le domaine de Dorigny (74,5 hectares). Le Plan directeur de la Cité universitaire de Lausanne-Dorigny, approuvé en décembre 1967 par le Grand Conseil, répartit, dans le terrain les diverses activités de l'Université qui sont en premier lieu l'enseignement et la recherche, mais aussi la gestion et la direction du corps universitaire, ainsi que la satisfaction des besoins nécessaires à la vie et à l'animation de l'Université, tels

⁵⁹ « Pour la première fois, les Vaudoises et les Vaudois ont choisi leur Ecole : EVM entrera en vigueur. Mais le vote largement majoritaire du 1^{er} décembre ne doit dissimuler ni les doutes, ni les craintes qui subsistent, ni surtout l'immense travail qui reste à accomplir pour donner à l'Ecole vaudoise les ailes promises pendant la campagne. » (Editorial de Jean Jacques Schwaab, *DIPC Info*, No 20, décembre 1996).

que les installations sportives et les réfectoires. Au début de l'année 1968, le Conseil d'Etat décida de créer un Comité directeur représentant le maître de l'ouvrage et un Bureau de construction de l'Université de Lausanne-Dorigny (BUD), chargé de coordonner la construction de l'Université. Cette tâche capitale fut mise entre les mains d'un architecte en chef : Guido Cocchi. Le BUD octroya des mandats à divers architectes. La solution qui aurait consisté à confier à une seule équipe d'architectes toute la réalisation de l'Université fut écartée. Afin d'éviter un éclectisme trop voyant, on décida de certaines constantes.⁶⁰

La campagne de Dorigny ne reçut pas que des bâtiments neufs. Ses anciens bâtiments furent également réhabilités et nouvellement affectés. Ainsi, le 11 mai 1981, les crédits destinés aux travaux d'entretien et de transformation de l'habitation de la ferme de Dorigny, propriété de l'Etat de Vaud. Guido Cocchi en assura la direction, entre juillet 1983 et septembre 1984. Par décret du 4 septembre 1963, le Grand Conseil avait déjà accordé au Conseil d'Etat l'autorisation d'acquérir la propriété de l'hoirie Hoyos à Dorigny, comprenant, outre les 210 262 m², les bâtiments (ferme, maison d'habitation et une grange avec écuries et une fontaine couverte datée de 1848).⁶¹

L'Université commença son déménagement, à la suite de l'inauguration, le 11 octobre 1970, du Collège Propédeutique. Elle compte alors 3000 étudiants, soit 1300 de plus qu'en 1960. En 1996, elle dénombre plus de 9000 personnes immatriculées, à un moment où elle amorce un rapprochement avec l'Université de Genève.

L'accès au site de Dorigny est aisé pour l'automobiliste. Mis en service le 2 juin 1991, le TSOL (Tramway du Sud-Ouest lausannois) assure la liaison entre le centre de la ville de Lausanne, les deux Hautes Ecoles lausannoises et les communes de Chavannes, Ecublens, Renens.

Notons que si le site de Dorigny constituait le nouveau centre de gravité de l'Université, après une présence depuis 1890, dans le Palais de Rumine et les bâtiments de l'Ancienne Académie, il accueillait également les bâtiments de l'Ecole polytechnique fédérale suisse (elle succède en 1969 à Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne), déménagés quelques années plus tard à la périphérie de la ville de Lausanne.

Le 20 avril 1978, le conseiller fédéral Hans Hürlimann en inaugure la première étape du transfert.

Les deux écoles partagent les terrains du Centre sportif.

Années	Bâtiments
1969-1970	Collège Propédeutique. Architecte : Atelier des architectes associés Guido Cocchi, Lausanne
1971-1980	Complexe sportif, avec différents terrains de sports, salle omnisports, sous la direction du BUD
1971-1973	Bâtiment des Sciences physiques. Architectes : Max Richter et Marcel Gut, Lausanne
1975-1977	Premier bâtiment des facultés de sciences humaines. Architectes : Frédéric Brugger, Lausanne, Edouard Castella et Erich Hauenstein

⁶⁰ LAYAZ et site du Bureau des constructions de l'Université de Lausanne-Dorigny, http://www2.unil.ch/bud/cadres/cad_hist.html (28 septembre 2007).

⁶¹ En 1957, le Conseil d'Etat et l'Université de Lausanne créent une chaire d'intégration européenne, la première au monde. En 1978, une autre responsabilité a surgi et elle est de taille : les archives de la Fondation Jean Monnet, gérées sous forme d'une Fondation d'intérêt public. La demande porte sur un montant de 1,2 million de francs, avec des frais d'exploitation annuels de 35 000 francs.

Années	Bâtiments
1979-1982	Bâtiment central, avec la Bibliothèque universitaire et espaces de restauration (Architectes : Guido Cocchi, Lausanne ; Nicolas Mercier, Lausanne ; Olivier Reymondin, Renens) et bâtiment du Rectorat et de l'Administration (Architecte : Jean Serex, Morges)
1980-1981	Bâtiment de l'Institut suisse de droit comparé. Architecte : Guido Cocchi, Lausanne
1980-1983	Bâtiment de biologie. Architectes : Fonso Boschetti, Epalinges ; Jean-Jacques Alt, et Gérard Isely, Lausanne ; François Martin, Yverdon-les-Bains
1984-1987	Second bâtiment des facultés de sciences humaines. Architectes : Mario Bevilacqua et Jacques Dumas, Lausanne ; Jean-Luc Thibaud, Chavornay
1985	Logements pour étudiants aux Ochettes, Chavannes-près-Renens
1988-1991	Ecole de pharmacie. Architectes : Patrick Giorgis et Danilo Mondala, Lausanne
1990-1993	Deuxième salle omnisports, sous la direction du BUD
1991-1995	Bâtiment de chimie de la Faculté des sciences et de l'Institut de police scientifique et de criminologie de la Faculté de droit. Architectes : Atelier Cube et Niv-o, Lausanne
1992	Logement pour étudiants aux Cèdres, Lausanne
1997-1998	Agrandissement du Bâtiment de l'Institut suisse de droit comparé. Architecte : Guido Cocchi, Lausanne

Tableau 8.- Bâtiments construits sur le site de Dorigny ou en relation avec la nouvelle implantation de l'Université de Lausanne, 1969-1997

L'informatique

Son entrée en force en 1961

L'électronique est entrée en 1961 dans l'Administration cantonale vaudoise pour ne jamais en ressortir. La révolution informatique des pratiques administratives et professionnelle est permanente depuis lors, la démocratisation de l'informatique a fait grimper les budgets qui doivent désormais enregistrer des coûts de maintenance et de développement au risque d'une paralysie complète de l'Administration cantonale.

Sur la proposition d'une « Commission de rationalisation », les autorités cantonales vaudoises, parmi les premières de Suisse, mettent en place le Centre Electronique de l'Etat, dûment équipé de matériel qui ne s'appelle pas encore ordinateur, mais ensemble électronique » de marque Remington UNIVAC. Objectif 1961 : étudier les premiers travaux à mécaniser, engager et former du personnel de programme ces machines. Le Centre Electronique devient en 1977 Centre informatique de l'Etat de Vaud (CIEV)

Au plan des coûts financiers, l'informatique représente en 1962 1,2 million, en 1991 70,5 millions, soit un rapport en francs constants de 1 à 20 ; en 1994, 82,5 millions et en 1997 105 millions.

Sous le contrôle des politiques

Lors des 30 ans du CIEV, le conseiller d'Etat UDC, Pierre-François Veillon, relevait en 1992 sept mythes associés à l'usage de l'informatique : emplois économisés ;

simplification de la procédure administrative ; collecte de l'information ; moins de papier ; économie financière ; partage des frais ; acquis (sommés-nous destinés à payer éternellement le changement ?).⁶²

« L'informatique doit faciliter l'accomplissement des tâches de l'administration, accroître l'efficacité du traitement des données dont elle dispose, afin d'améliorer les procédures de prise de décision. Elle est un outil indispensable pour l'administration qui, dépositaire et conservatrice d'une grande quantité d'informations, doit en maintenir l'intégrité et en faciliter l'accès aux utilisateurs privés au public. Elle permet également aux services gérant des données liées au territoire d'améliorer leur capacité de traitement et de mise à jour. Elle donne la possibilité de comparer, d'associer ou d'utiliser plus aisément et plus régulièrement des données provenant de domaines voisins quand la loi impose une pesée d'intérêts avant une décision et un examen global de ses effets probables. »⁶³

Le Conseil d'Etat précise sa position en matière de projets informatiques, en mai 1985. Il commande au CIEV d'éviter des investissements multiples en équipements, en spécialistes et en programmes. Les principes généraux suivants sont pris en considération.

Le CIEV assure d'une part le traitement des grands fichiers qui requièrent des équipements très importants pour le stockage des données ou d'autre part un réseau de télétraitement recouvrant le territoire vaudois. Les applications nécessitant un échange de données entre plusieurs exploitants sont, en principe, développées sur ce centre.

Le CIEV développe et gère des applications « horizontales » c'est-à-dire nécessaires à l'ensemble de l'Administration comme par exemple les salaires et gestion du personnel, la comptabilité budgétaire et financière de l'Etat. Il produit aussi des applications à gros volumes de données et d'édition, comme par exemple les impôts et les automobiles ou encore des projets impliquant l'exploitation commune de traitements ou de fichiers informatiques depuis des bureaux décentralisés.

Sur un plan plus technique, le CIEV assume un rôle fédérateur, par la gestion du Réseau Cantonal Vaudois des télécommunications et la plate-forme bureautique, et organise de nombreux cours de formation pour les correspondants informatique et les utilisateurs de micro-informatique. Un troisième volet de son activité est l'offre de « facilities management », c'est-à-dire la proposition à des organismes étatiques ou proches de l'Etat, de prestations informatiques en synergie avec les compétences évoquées ci-dessus. C'est le cas pour la gestion du système informatique du réseau des bibliothèques universitaires romandes et du Tessin (RERO), pour la gestion de l'ordinateur central de l'Ordre judiciaire.

Les députés ont plusieurs fois manifesté leur préoccupation devant l'utilisation des deniers publics en matière informatique. Ainsi, la motion de la députée radicale Doris Cohen-Dumani abordait, le 16 novembre 1993, la rigueur dans les dépenses informatiques. Au stade actuel, il apparaît que l'augmentation des coûts de l'informatique de l'Etat reste tributaire des besoins en forte expansion des utilisateurs. Il se confirme aussi que la Commission cantonale de l'informatique n'a pas les moyens réels de contrôler le déroulement des projets. Le développement entre 1988 et 1991, hors des procédures administratives et comptables de l'outil informatisé de traitement des opérations financières, Procofiév, a révélé les dérives des services informatiques et du Département des finances, qui le payèrent cher en février 1995 avec la dénonciation des agissements de leurs responsables. Alors que l'opportunité de disposer d'une telle application ne se discute pas, sa conduite est calamiteuse et cachottière.

« Si nous ne créons pas une commission spécialisée, nous risquons de privilégier une approche purement départementale des crédits informatiques avec, pour les commissaires, le souci de voir assurés avant tout les besoins du département dont ils s'occupent sans trop se préoccuper de la comptabilité générale ni de l'inscription des dépenses dans un cadre général.

⁶² *La Passerelle* No 4, octobre 1992, pp. 2-5.

⁶³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 27 février 1997, p. 2887.

Si, par contre, nous créons une telle commission, nous pourrions harmoniser les demandes et lesdits commissaires auront au moins un espoir de pouvoir améliorer la situation. »⁶⁴

Le Grand Conseil donna une réponse positive à la motion du député Groupement pour la protection de l'environnement – Vert Daniel Brélaz et consorts demandant la création d'une commission spécialisée ou permanente de l'informatique, le 11 décembre 1990. Cette commission (appelée à l'origine Commission spécialisée sur l'informatique, depuis Commission du système d'information) vit le jour en 1993. Elle constitue depuis une des sept commissions permanentes du Grand Conseil. Son premier président fut le député libéral, Michel Bonnard. Daniel Brélaz en fit partie dès les débuts.

Les principales étapes

Selon le rapport du Conseil d'Etat du 11 mars 1988 sur la politique informatique de l'Etat de Vaud, le développement progressif de l'informatique se fait en trois phases : premièrement, information centralisée qui est le CIEV ; deuxièmement, développement des différents sites de traitement ; troisièmement, coordination des activités de ces sites afin de construire un système d'information cohérent. Les sites départementaux étaient pour la plupart équipés avec du matériel incompatible, ce qui ne manqua pas de poser des problèmes de communication entre les départements, désireux de partager des données. La question surgit justement en 1988, lorsque le Département des travaux publics, de l'Aménagement et des transports étudia l'informatisation des autorisations de construire. Il fallait que les autorisations de construire puissent circuler parmi les 50 unités, appartenant à 6 départements, susceptibles d'intervenir dans la procédure. Deux solutions se présentaient pour résoudre ce problème. La première consistait à équiper l'ensemble des intervenants avec du matériel homogène, la deuxième à fédérer les bureautiques départementales existantes par l'intermédiaire du CIEV. La Commission cantonale informatique choisit la deuxième solution. La plate-forme bureautique cantonale était née. Elle est constituée du nœud bureautiques fédérateur (matériels et logiciels au CIEV) et des différents nœuds bureautiques départementaux (ordinateurs ou réseaux de micro-ordinateurs d'une unité de l'Etat disposant de logiciels bureautiques), y inclus les postes de travail qui leur sont connectés.

L'année 1987 a été pour l'informatique cantonale et le CIEV en particulier, une année de pause a été décidée par le Conseil d'Etat. Il s'agissait de suspendre durant un an toute acquisition informatique majeure et de prendre ce temps pour redéfinir la stratégie et les objectifs du système d'informations et du système informatique de l'Etat. Quatre années de forte évolution technique au CIEV ont amené sa direction à prendre la décision de faire le point sur le degré de satisfaction de ses utilisateurs, son organisation, l'adéquation entre ses ressources et ses tâches, et la justesse des objectifs. Le Conseil d'Etat, préoccupé par les difficultés financières, institua une pause jusqu'au 31 décembre 1992, dans le cadre du budget 1992. La décision frappa les projets du Service des arsenaux et casernes, la Chancellerie d'Etat, le Centre infographique Riponne pour l'extension de son équipement nécessaire au stockage des informations provenant de la numérisation des données cadastrales.

Depuis septembre 1988, le CIEV organise des cours de micro-informatique pour l'ensemble de l'Administration cantonale. Egalement à partir de cette année, plus de huitante correspondants informatiques ont été désignés et formés par la Commission cantonale informatique. La fonction permet à l'utilisateur de s'approprier l'informatique, en quelque sorte de l'intérieur : les spécifications des applications, la validation des analyses, les tests et

⁶⁴ *Ibidem*, 11 décembre 1990, p. 1505, Daniel Brélaz.

le recettage des chaînes applicatives sont autant d'étapes clés dans lesquelles l'utilisateur et le correspondant informatique interviennent en pleine connaissance de cause.

Depuis 1963, la Direction du cadastre a développé des programmes d'applications informatiques pour obtenir le calcul des coordonnées des points levés sur le terrain, les surfaces des parcelles, ainsi que le dessin automatique du plan. Cette méthode s'appelle « mensuration numérique ».

En 1972, la Direction du cadastre et le Service des améliorations foncières ont uni leurs efforts pour acquérir progressivement des équipements informatiques. Le programme d'installation prévoit un développement sur une période de quatre ans (1983-1986) et une dépense de 1,73 million francs.⁶⁵

L'Administration cantonale des impôts reçoit, le 1^{er} février 1992, les montants lui permettant le développement de diverses applications informatiques : registre et assujettissement, taxation et perception des contributions des personnes morales, imposition à la source.

L'Exposé des motifs et projets de décret concernant la numérisation rapide des plans cadastraux, 12 novembre 1991 propose une action de l'Etat associant le secteur privé et visant à obtenir des données cadastrales informatisées pour répondre à court terme à la forte demande de prestations modernes en matière de cadastre sur l'ensemble du territoire vaudois. Le coût de la numérisation rapide des plans cadastraux est devisé à 36 millions de francs répartis sur 7 ans (33 millions pour la saisie des données par le secteur privé et 3 millions pour le renforcement informatique lié à l'accueil de cette masse de données). La durée de cette opération est estimée de 7 ans dès 1993.

Le 11 septembre 1995, le Grand Conseil octroie des crédits pour leur informatisation à la Police cantonale et au Service pénitentiaire vaudois.

Le Centre Infographique Riponne est né de la fusion, en 1987, des moyens informatiques de la Direction du cadastre, du Service des améliorations foncières et de l'ensemble des du Département des travaux, de l'aménagement et des transports. Le site de Riponne et ses extensions comprendront environ 250 postes de travail informatisés. Les autres sites, au nombre de neuf, seront répartis dans l'ensemble du territoire cantonal et offriront des ressources informatiques à seize unités administratives réunissant environ trente postes de travail (ex. les voyers, les Centres d'entretien des routes nationales, les chefs de secteurs des eaux, les laboratoires, etc.)

Depuis le 2 octobre 1990 la plate-forme bureautique cantonale est entrée en service pour répondre aux besoins de la CAMAC (Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire), créée dans le but d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration des constructions. Pour mener à bien sa mission, elle a dû être intégrée au réseau cantonal vaudois puisqu'elle associe plusieurs services répartis dans tous les départements, sauf celui des finances.⁶⁶

Une structure de partenariat intercantonal (Genève et Vaud) associant deux partenaires privés du secteur informatique est défendue dans *L'Exposé des motifs et projet de décret concernant l'informatisation du registre foncier vaudois*, 7 novembre 1994. Il constitue le troisième volet de l'informatisation des données du Service du cadastre et du registre foncier. Les deux premiers concernent la géométrie (plan d'ensemble et plan cadastral) et sont en cours d'exécution. L'accès informatisé à certaines données du registre foncier également demandé par les utilisateurs, est l'objet d'un autre projet. Un crédit de 4 100 000 francs est demandé. La gestion du registre foncier à ce jour est entièrement manuelle. La masse d'informations à traiter est importante, environ 150 000 propriétaires sont inscrits au registre

⁶⁵ *Exposé des motifs et projet de décret autorisant l'acquisition d'un système de gestion des données cadastrales*, 7 et 22 novembre 1982.

⁶⁶ *La Passerelle*, No 1, octobre 1991, p. 8.

foncier, 330 000 immeubles (feuilles) sont gérés, 50 000 réquisitions lui sont soumises annuellement, ce qui représente 1 500 000 inscriptions juridiques. Pour le Registre foncier, il est urgent d'améliorer les procédures de gestion administrative interne et de rationaliser les échanges d'informations avec ses principaux partenaires : notaires, géomètres, communes et services de l'Etat.

Le Conseil d'Etat engagea en 1997 une profonde réorganisation du CIEV de l'Etat. Echaudé par les dysfonctionnements de ce service pour lequel il dut constater la vulnérabilité de plusieurs applications et des lacunes en matière de sécurité, il fixa les objectifs suivants à la démarche et aux nouvelles orientations : meilleure administration, notamment en matière de suivi budgétaire et de respect des procédures ; introduction d'une approche méthodologique commune dans la conduite des projets informatiques et assurance d'une production informatique de qualité, aussi bien en matière d'exploitation que de gestion du réseau de télécommunications ou encore de sécurité et d'impression de masse. Il s'agissait de trouver dans un meilleur positionnement transversal du service dans l'administration une structure coordonnée et transparente. L'étude fut achevée en 1998.

Traduisant les changements intervenus en son sein, le CIEV s'est installé en 1962 à la rue de la Grotte No 3 à Lausanne, équipé d'un ordinateur et d'un parc de machines auxiliaires. Jusqu'en 1967, les seuls supports de communication avec les utilisateurs étaient constitués par des cartes et des rubans perforés. Dès 1968, date du transfert des locaux à la rue de la Caroline 11 bis, à Lausanne, il a été doté d'un ordinateur à bandes magnétiques. En 1971, les premiers disques amovibles ont été installés. Dès 1975, le télétraitement a fait son apparition avec l'arrivée des disques fixes à grandes capacités. Les développements des applications des bibliothèques universitaires romandes (le système SIBIL) a nécessité l'implantation au CIEV d'un second ordinateur dédié à ces travaux. La croissance très importante des tâches confiées au CIEV a nécessité l'extension de ses locaux ; elle a motivé le transfert, en 1985, de toutes ses activités et ses équipements à l'avenue Recordon 1, à Lausanne.⁶⁷

Planification sanitaire

Le canton de Vaud a fait preuve dans le domaine de la planification de la santé de vision et de constance. Il a mené une politique en avance sur les autres cantons, ses choix ont été repris sur le plan national et sur le plan international.

Depuis mai 1967, il dispose d'un Plan hospitalier cantonal dont l'adoption occasionna un vaste débat sur les dimensions qu'il convenait d'adopter pour le futur centre hospitalier universitaire vaudois, sur l'organisation, la division du canton en zones, les types de services hospitaliers, sur l'organisation, la division du canton en zones, les types de services hospitaliers.

En 1991, le Conseil d'Etat met en place un nouveau service, le Service des hospices cantonaux, qui le guide dans ses objectifs et assure l'application des décisions politiques. L'organigramme traduit la complexité des compétences et des missions de ce service, ainsi que la taille de ses effectifs.

En 1997, le conseiller d'Etat libéral, Claude Ruey, en charge du Département de l'intérieur et de la santé publique, déclarait sa satisfaction d'avoir conduit en parallèle deux dossiers imposants et sensibles de son département.

Avec l'appui du Groupement des hôpitaux régionaux vaudois, le Service de la santé publique a réussi à marier 23 établissements afin des rendre complémentaires, d'améliorer leurs prestations et de consolider leur avenir. La modernisation du réseau lie les hôpitaux

⁶⁷ *Ibidem*, No 3, mai 1992, p. 4.

suyvants : Riviera (Montreux, Samaritain, Mottex), Pays-d'Enhaut et Saanen ; Yverdon-les-Bains et Sainte-Croix ; Yverdon-les-Bains et Chamblon ; Payerne et Estavayer-le-Lac ; Morges et Aubonne ; Nyon et Rolle ; Chablais (Aigle, Monthey, et ultérieurement Miremont) ; Enfance/Orthopédique/Ophtalmique/Vallon (Service des hospices cantonaux). Il reste encore à régler le cas des établissements de la Grande-Fontaine, à Bex, La Vallée, Moudon, l'Hôpital de La Côte et Plein-Soleil. Les coûts de fonctionnement ont pu être réduits de manière spectaculaire entre 1900 et 1997, puisqu'ils ont permis la réduction d'environ 800 lits et la réalisation de 101 millions d'économies (68 millions pour le Service des hospices cantonaux, et 33 millions pour le Groupement des hôpitaux régionaux vaudois).⁶⁸

Le second dossier se rapporte aux Nouvelles Orientations de la Politique Sanitaire (NOPS) qui intègrent les exigences de la nouvelle loi fédérale sur l'assurance maladie ; il propose des objectifs clairs : structurer les multiples intervenants en réseau, préciser les obligations de fournisseurs de soins dans des contrats de prestations, promouvoir la transparence par une information et une communication appropriées. Deux autres projets sont à bouts touchants en 1997 : le concordat instituant le réseau hospitalo-universitaire de Suisse occidentale (RHUSO) a reçu l'approbation, en septembre 1997, des Grands Conseils vaudois et genevois.⁶⁹ La privatisation de l'Établissement thermal cantonal de Lavey-les-Bains, est initiée en 1997 et sera achevée en 1998.

Dans l'organisation sanitaire vaudoise, le Centre hospitalier universitaire vaudois n'est pas une entité à part, mais constitue une pièce maîtresse d'un ensemble de moyens thérapeutiques dont chaque élément a son rôle à jouer et contribue à fournir des soins de qualité à la population. Il est à la fois hôpital régional, hôpital de zone, Hôpital cantonal et centre de référence pour une grande partie de la Suisse romande, tant pour les soins que pour l'enseignement et la recherche.⁷⁰ Sa construction fut envisagée au début des années 1960. Elle trouvera une impulsion décisive lors de la demande au Grand Conseil d'un crédit de 8 millions pour l'achat du terrain de Mont-Calme et les travaux préparatoires de ce qui devait devenir le bâtiment hospitalier.

L'élan était donné. Dès le 15 février 1960, le Conseil d'Etat avait créé un « Groupe de travail pour l'établissement du programme de construction des bâtiments hospitaliers ». Le 26 septembre de la même année, il lui adjoignit un bureau d'études dirigé par William. F. Vetter, architecte (1902-1986). Ce groupe de travail est demeuré à l'œuvre pendant plus de 20 ans sous des dénominations, des compositions et des présidences différentes. C'est Jean-Pierre Dresco, architecte et collaborateur dès 1967 de l'architecte Vetter, qui fut choisi en 1969 par l'Etat de Vaud pour diriger la nouvelle section chargée de l'application du Plan hospitalier. Il resta à cette fonction jusqu' en 1972, année de sa nomination comme architecte cantonal. Lors de départ du Centre hospitalier universitaire vaudois, le 31 mars 1980, l'ancien directeur général, Raymond Gafner (1915-2002) était l'ultime représentant du groupe d'origine, avec derrière lui un bon millier de séances en cette qualité. Le projet initial a été remanié à sept reprises au moins.

⁶⁸ Voici ce qu'en disait de ce réseau le député libéral Claude Ruey, en 1984 : « Nous avons dans le canton 19 cliniques privées (1129 lits au 1^{er} janvier 1983) qui représentaient, il y a quelques années, le 30% de l'hospitalisation. Aujourd'hui, c'est un peu moins, parce que les hôpitaux régionaux se sont structurés. C'est le rôle de l'Etat que de s'occuper de ce qui n'est pas rentable. L'Etat a un rôle subsidiaire à jouer mais que tout ce qui être accompli sans qu'on ait besoin de passer par l'impôt, que tout ce qui peut être réalisé sans qu'il faille passer le carcan administratif, que tout cela se fasse sur le plan privé, c'est plus efficace et stimule le progrès. » (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 27 novembre 1984, p. 578.

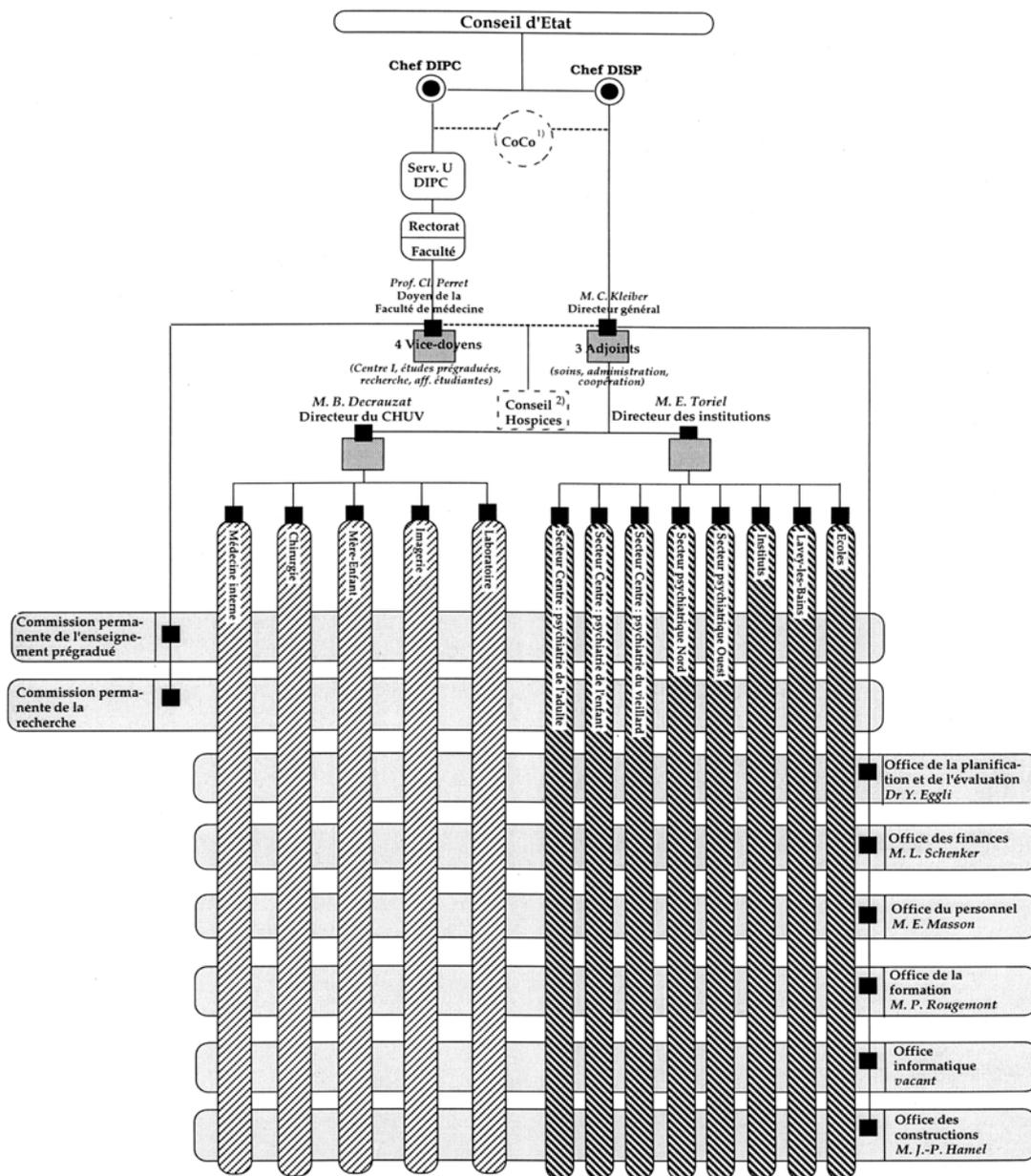
⁶⁹ Il sera en fait rejeté, en juin 1998, par le Grand Conseil genevois.

⁷⁰ Centre hospitalier universitaire vaudois, 1982, p. 9.

Service des Hospices cantonaux

L'organisation du service se fonde sur la décision du Conseil d'Etat du 24 juin 1991. Elle est définie par le schéma ci-après.

ORGANISATION DU SERVICE DES HOSPICES CANTONAUX



- 1) La Commission de coordination ISP-IPC (CoCo) réunit les représentants du Service des hospices cantonaux, du Service de la santé publique, du Service des affaires universitaires et des cultes, du Rectorat UNIL et de la Faculté de médecine; elle est présidée par le Chef du Service des affaires universitaires et des cultes.
- 2) Le Conseil des Hospices est une instance consultative qui réunit le doyen de la Faculté de médecine, le directeur général des Hospices, les représentants du CHUV et des Institutions. Il est présidé par le directeur général.

Organigramme 1.- Service des hospices cantonaux, 1991
 Source : Rapport d'activité 1991, p. 15.

« Les Egyptiens ont construit des pyramides, la communauté vaudoise a édifié le Centre hospitalier universitaire vaudois, résume le conseiller d'Etat radical Philippe Pidoux devant le Grand Conseil en 1986. Le prix de la construction du nouveau bâtiment hospitalier a dépassé 500 millions, le prix de construction par lit surpassant un demi-million. On verse au Centre hospitalier universitaire vaudois un salaire journalier de 700 000 francs. La surface au plancher des divers bâtiments du complexe du Centre hospitalier universitaire vaudois représente la moitié du territoire communal de Paudex et les deux tiers de celui de la commune de Rivaz, autrement dit, pour prendre une unité pratiquée par les hommes de la terre, la surface au plancher du complexe du Centre hospitalier universitaire vaudois dépasse 23 hectares. »⁷¹

La construction du nouveau Centre hospitalier universitaire vaudois nécessita un document de référence dans lequel les prévisions hospitalières à moyen et à long terme durent être définies.

Chaque hôpital, à La Côte, dans la Broye ou ailleurs exigeait à son échelle une analyse des besoins futures. Les responsables vaudois de la santé publique firent dès lors œuvre de novateurs, parmi les cantons suisses, en élaborant le plan hospitalier qui fut adopté par le Grand Conseil en 1967.

Ce plan est fondé sur deux postulats : centraliser la médecine et la chirurgie hautement spécialisées ; en revanche, décentraliser les soins qui relèvent de la pratique courante.

Les établissements hospitaliers du Canton sont classés selon l'importance de leurs installations médicales ou techniques, et l'importance de la population desservie. Le territoire vaudois a été divisé, pour les soins généraux, en zones sanitaires et en secteurs pour les soins psychiatriques.

Le plan a fixé l'ordre d'urgence des rénovations ou des constructions qui permettront de satisfaire les besoins : il a défini les principes de l'aide cantonale – arme financière qui permit de convaincre les établissements avides d'autonomie. Il ne s'est pas agi, pourtant d'une étatisation.

Tout au contraire, les auteurs du plan reconnaissent le rôle indispensable joué par les hôpitaux régionaux ou les institutions privées d'intérêt public, et leur proposent, fermement, la coordination des efforts.

« La loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public entre en vigueur en 1979. Elle a pour objet comme son nom l'indique la planification et le financement des établissements sanitaires reconnus d'intérêt public. Il existe quatre catégories d'établissements sanitaires : les établissements sanitaires privés, les établissements sanitaires privés reconnus d'intérêt public, les établissements sanitaires constitués en institutions de droit public et les établissements cantonaux exploités directement par l'Etat. Seules trois dernières catégories sont soumises à la loi, La loi précise les compétences de l'Etat et de ses quatre partenaires à savoir la Société vaudoise de médecine, la Fédération vaudoise des caisses maladie, le Groupement des hôpitaux régionaux vaudois et l'Association vaudoise des établissements médico-sociaux. La loi institue la Commission cantonale de planification et de financement des établissements sanitaires, ainsi que les différentes Commissions sanitaires de zone. Elle donne également force de loi au Plan hospitalier et définit les missions des différents établissements sanitaires. »⁷²

⁷¹ SAUDAN, *La médecine à Lausanne*, p. 189.

⁷² *Centre hospitalier universitaire vaudois*, 1982, pp. 8-9. Voir aussi la motion du député popiste Fernand Petit et consorts demandant la révision du Plan hospitalier cantonal notamment dans le domaine du financement des constructions hospitalières et de la couverture des frais dits financiers, 28 novembre 1973.

Plan directeur cantonal

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 impose aux cantons l'établissement d'un plan directeur dont l'objectif est de déterminer dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire. Fixé initialement au 1^{er} janvier 1984, le délai imparti pour faire adopter un tel plan a été prolongé de deux ans par le Conseil fédéral.⁷³

Le Plan directeur cantonal contient les principes, les objectifs et les projets concrets qui orienteront dans les grandes lignes l'organisation de l'espace vaudois. Il constitue un document de référence central, autour duquel s'articulent les projets et décisions des autres niveaux, depuis la Confédération jusqu'au simple citoyen. Il se veut plus précieux conseiller que gendarme, ses principes sont à respecter dans l'esprit.

Souhaité depuis 1964 par les autorités cantonales, il est adopté le 20 mai 1987. Il accumule une somme d'informations doublé d'une synthèse.

Les études préalables ont été nombreuses. Son but et son contenu ont été précisés par la *Loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions*. Le décret du 22 février 1984 en avait arrêté les principes fondamentaux et réglé la procédure d'adoption. Le Plan directeur a été précédé d'un Schéma, première esquisse soumise en 1979 à la critique du Conseil d'Etat, afin de mieux centrer l'ouvrage avant la phase décisive de son élaboration. Ses auteurs devaient « mettre en évidence les interactions entre les domaines étudiés et coordonner leur planification » De plus, ils avaient pour tâche de favoriser la coordination des options et des activités des départements, services, régions, communes et organismes d'aménagement ». Un avant-projet de plan directeur fut mis en consultation de juillet 1982 à mars 1983.

Le contenu dépasse la simple base théorique. Sa conception a été périodiquement testée à travers des applications, constituées par des exemples de plan tant à l'échelle régionale qu'à l'échelle locale.

Les thèmes suivants sont inscrits dans le plan directeur : urbanisation ; échelle des centres ; aires de délaissement ; milieux d'habitat ; données naturelles et protection de l'environnement ; constructions et installations publiques : les transports ; réseaux de transports collectifs ; réseau routier ; approvisionnement, gestion des déchets ; systèmes régionaux de distribution d'eau ; ressources en énergies renouvelables ; transport et distribution d'énergie ; approvisionnement en matériaux pierreux ; épuration des eaux ; déchets ménagers et déchets spéciaux.

Les services de l'administration cantonale vaudoise peuvent être regroupés en trois catégories.

- Les antennes administratives : ce sont les services de l'Etat déjà en partie décentralisés dans les districts. Ce sont les services les plus proches des citoyens : préfetures, registres fonciers, recettes de district, voyers, etc. Leur rôle de relais de l'administration cantonale est très apprécié ;
- Les services décentralisés. Leur but est d'aller à la rencontre des besoins de la population. En lui offrant sur place, des prestations importantes : enseignement, culture, hôpitaux, sécurité publique, etc. Ils nécessitent généralement des constructions importantes. D'où l'obligation de planifier et de coordonner leur implantation ;
- Les services centraux, à savoir tous les services gérant les problèmes depuis la capitale. Notamment : les secrétariats généraux des départements, les services de l'agriculture, de la viticulture et des améliorations foncières, le logement et des bâtiments. Ces différents services doivent faire l'objet d'un examen pour savoir si leur présence ne se justifie qu'à Lausanne.

⁷³ Voir BIBLIOGRAPHIE et *Bulletin des séances du Grand Conseil* 5, 6 et 20 mai 1987, pp. 1-537.

Après quatre demi-journées de débats, l'UDC Marcel Blanc, chef du Département des travaux publics, en charge du dossier déclarait ceci peu avant le vote favorable du Plan directeur cantonal : « Le canton de Vaud, pour satisfaire à la loi fédérale, mais bien plus parce qu'il avait besoin de faire le point et de disposer d'un instrument de planification souple et efficace, va (...) adopter définitivement (...) ce Plan directeur cantonal. L'un de vous a usé d'une image – qui peut paraître passéiste à certains – en disant qu'il désirait avec vous un canton où il ferait bon vivre ; j'ose malgré ce côté passéiste, reprendre à mon compte cette image et je crois pouvoir vous assurer qu'elle deviendra une réalité grâce à ce plan directeur qui, avec sa souplesse, mais aussi ses contraintes, ira dans ce sens. »⁷⁴

Le patrimoine immobilier de l'Etat

Le patrimoine archéologique et monumental était mal connu au début des années 1970. A la suite de la *Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites*, le Service des bâtiments, créé en 1972, lança le Recensement architectural du canton de Vaud : près de 48 000 fiches de recensement ont été établies entre 1974 et 1998, ce qui représente environ 75 000 heures de travail. Parallèlement, quelques opérations de recensement par genres (écoles, cures, fontaines, églises XIX^e-XX^e siècle, etc.) ont été réalisées, permettant d'utiles recoupements avec le recensement architectural.

Dans le parc immobilier cantonal, les cures tiennent une place à part. Construites et entretenues durant plus de 450 années, leur architecture reflète l'histoire locale des siècles écoulés.

Sur un total de 155 cures, 125 sont l'héritage de l'Ancien Régime. La plupart datent du XVI^e et du XVII^e siècle. Un programme de restauration, modernisation et d'entretien a été lancé durant ces 20 dernières années. Ainsi durant cette période, 34 cures furent entièrement restaurées et 42 partiellement.

Le budget d'investissement représente une moyenne annuelle de 54 229 800 francs pour un total des crédits d'investissements depuis 1972 de 1 084 596 000 francs. Le budget de maintenance atteint en 1992 22 millions, alors qu'il a oscillé entre 1972 et 1989 entre 11 millions et 19 millions.

Un premier *Projet de décret accordant des crédits pour la restauration de sept bâtiments propriété de l'Etat*, est adopté le 14 février 1977 – un crédit de 2,41 millions de francs est accordé au Conseil d'Etat pour financer des travaux de restauration de sept bâtiments propriété de l'Etat, soit le temple de Château-d'Oex, les cures de Corsier, Chêne-Pâquier, Epalinges, Nyon et Ballaigues et le Centre paroissial et culturel de Romainmôtier.

Ensuite, au bénéfice des tranches de crédits annuelles, les cures suivantes furent restaurées, parfois en plusieurs étapes, entre 1980 et 1998 : Prilly, Gland, Le Sentier, Ecublens, Perroy, Provence, Saint-Cierges, Dompierre, Préverenges, du Lieu, Lutry, de Rossinière, Bottens, Bex, Moudon, Faoug, Montpreveyres, Gingins, Noville, Palézieux, Villeneuve, Yvonand, Granges-Marnand, Thierrens, Aubonne (Cure d'En Haut), Assens, Cotterd-Bellerive (le rural de la cure), Bursins, Begnins, Corcelles-près-Payerne, Vuarrens et Chêne-Pâquier.

Il faut ajouter à la nomenclature la Maison des Moines, Romainmôtier, les églises d'Assens, de Bonmont, à Chésereux, et de Romainmôtier.⁷⁵

Une motion du député libéral Henri Payot a été déposée en novembre 1986, ayant pour objet d'analyser par catégorie si les dépenses d'entretien assurent année après année la

⁷⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 20 mai 1987, p. 527.

⁷⁵ Voir les publications du Service des bâtiments qui a consacré un fascicule à chacune des cures restaurées au terme des travaux, et l'ouvrage de référence de FONTANNAZ, *Les cures vaudoises*.

conservation du patrimoine cantonal ou si l'état des biens a tendance à se dégrader ou, au contraire, à s'améliorer.

Cette intervention, répondant à un souci constant du Service des bâtiments, a abouti en automne 1990 à l'octroi d'un important crédit qui a permis de procéder à la recherche d'une méthode d'évaluation et d'appréciation de l'état des bâtiments.

Parc immobilier de l'Etat de Vaud, 1039 bâtiments gérés par le Service des bâtiments valeur ECAI fr. 1 668 160 000 ; 79 bâtiments gérés par le Service des hospices cantonaux valeur ECAI fr. 553 818 000 ; 55 bâtiments gérés par l'Université de Lausanne, valeur ECAI fr. 421 895 000, y compris 62 bâtiments réalisés depuis 1972, leur valeur globale s'élève à 1 084 596 000.- (indexés en francs 1992).⁷⁶

Plusieurs bâtiments importants furent construits pour les besoins de l'Etat sous la conduite de l'architecte de l'Etat, Jean-Pierre Dresco :⁷⁷

1972-1984	Blécherette (Blécherette I) au lieu-dit La Lanterne, commune du Mont-sur-Lausanne et comprend trois secteurs distincts : - la gendarmerie ; le centre d'entretien principal des routes nationale et le centre d'entretien des routes cantonales ; bureau cantonal des poids et des mesures
1973	Bâtiment pour le personnel de l'Etablissement thermal cantonal de Lavey-les-Bains
1973	Laboratoire cantonal, contrôle des denrées alimentaires, à Epalinges
1980/1984	Bâtiments du Service des automobiles, cycles et bateaux, Yverdon-les-Bains
1981	Reconstruction de la ferme de l'Ecole cantonale d'agriculture de Marcelin-sur-Morges
1982-1985	Archives cantonales vaudoises, Chavannes-près-Renens
1982	Tribunal cantonal, Lausanne
1983	Centre de conservation, de la faune, d'écologie et d'hydrobiologie appliquées, Saint-Sulpice
1983-1986	Tribunal cantonal, Lausanne
1984	Transformation et construction de bâtiments à Ecole cantonale de fromagerie, Moudon
1985-1988	CESSOUEST – Centre d'enseignement secondaire supérieur de l'Ouest vaudois, Nyon
1986	Bâtiment administratif – La Pontaise BAP, Lausanne
1987	Bâtiments du Service des automobiles, cycles et bateaux, Aigle
1987-1988	Brigade du lac et conservation de la faune, Yverdon-les-Bains
1988-1990	Centre de la Police Blécherette II, Le Mont-sur-Lausanne
1988-1990	Prison de la Côte, « La Tulière », Lonay
1989	Ecole et fromagerie et d'industrie laitière de Moudon
1990	Agrandissement du Centre cantonal d'instruction de la protection civile, Gollion
1991	Centre d'enseignement secondaire supérieur de l'Est vaudois (CESSEV), La Tour-de-Peilz
1992-1997	Ecole et stations cantonales d'agriculture de Grange-Verney, Moudon

⁷⁶ Jean-Pierre DRESO, « La motion Henri Payot », dans *Habitation* Nos 7-8, 1991, pp. 4-6.

⁷⁷ Les dates suivent l'ordre chronologique des décrets. Notre liste ne tient pas compte des rénovations, de restaurations et des transformations de bâtiments, à l'exemple de l'Elysée-Ouchy, Lausanne, 1977, et Gymnase la Cité-Mercerie, 4 étapes, 1979-1989, inauguration en juillet 1990. La liste des bâtiments construits sur le site de Lausanne-Dorigny pour le compte de l'Université de Lausanne est donnée plus haut.

1993	Complexe salles de gymnastique du Gymnase de Chamblandes, Pully
1993/1994	Agrandissement du Centre de la Blécherette en vue d'y transférer la police de sûreté, l'état-major et les services généraux de police
1994	Agrandissement et transformation du Gymnase cantonal de Chamblandes, Pully
1994	Construction de l'annexe et réaménagement partiel des bâtiments existants au Centre d'enseignement secondaire de Bellerive (CESSRIVE), Lausanne
1996	Garage en vue du regroupement de la centrale des appels sanitaires urgents (No 14), du Service des ambulances de la région lausannoise et du Centre de formation des ambulanciers.
1996	Ateliers d'enseignement professionnel du Nord vaudois (CEPN), Yverdon-les-Bains
1996	Passerelle reliant le Palais de Rumine à la Cité
1997	Nouvelle Ecole de jazz (EJMA), Lausanne
1997	Bâtiment administratif cantonal Morges-Est
1997	Dépôt et Abri de biens culturels, à Lucens
1997	Salle de gymnastique de la Cité, Lausanne

Tableau 9.- Principales constructions de bâtiments de l'Etat, 1970-1997

1998, l'année de la réorganisation de l'administration

Voici en quels termes le *Rapport annuel* de 1997 annonçait la révolution de l'organisation de l'administration, connue sous le nom DUPLO, qui devait se mettre en place dès l'installation, le 21 avril 1998, des nouvelles autorités issues des élections de quelques semaines antérieures : « Le 10 novembre 1997, le Grand Conseil a approuvé le rapport sur la modernisation de l'Etat. (...) Le projet de modernisation se veut « une réforme profonde, efficace et visible, propre à rendre aux citoyens le sentiment de la proximité de l'Etat, et aux fonctionnaires la fierté du service public. ». Bien entendu, la modernisation de l'Etat n'a pas commencé en 1997. Mais c'est cette année-là que s'est réalisée l'appropriation par l'administration des différentes réformes ébauchées sous le signe d'Orchidée. Le rapport sur la modernisation est l'expression politique de cette réappropriation, telle qu'elle est conçue et voulue par le Conseil d'Etat. Il privilégie les projets transversaux, c'est-à-dire ceux qui touchent l'ensemble des départements. Ce choix vise notamment à dépasser les forteresses départementales en créant des procédures et des structures fonctionnelles communes à tous les départements. (...) Cette opération se développera encore pendant l'année 1998, au cours de laquelle se régleront les questions de gestion comptable, de déménagements, etc. »⁷⁸

L'opération de modernisation a été conduite, avec beaucoup de discrétion, par la Chancellerie d'Etat et la Démarche d'économies et de modernisation. Elle s'est faite en marge des chefs de service et avec un fort engagement des membres du Conseil d'Etat.⁷⁹

Comme cela avait été déjà en 1970, la future organisation du Conseil d'Etat avait été arrêtée avant la désignation des nouvelles autorités, au terme d'une législature, et non au début de celle-ci. La comparaison avec la *Loi d'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970* s'arrête là.

Restant fidèle à la distribution entre 7 départements, la structure de 1998 rompt avec les anciennes pratiques. Il ne s'agissait pas de déplacer certains services, mais de fondre entièrement l'organigramme départemental et de lui assurer cohérence, efficacité et visibilité. L'évolution devrait traduire les changements de la gestion publique, les nouvelles attentes politiques, économiques, sociales et financières de la population, et tenir compte des bouleversements des structures de production, démographiques et économiques qui caractérisaient les années 1990. Il n'y avait pas de place pour de la simple cosmétique et quelques équilibres. A la réception du rapport du Groupe de travail présidé par le conseiller d'Etat honoraire Marcel Blanc, en août 1992, le Conseil d'Etat avait considéré qu'il n'était pas urgentissime de répartir les départements mais qu'il était important de mettre au point l'organisation et la coordination transversales de la gestion de l'administration.

Cinq ans plus tard, il entendait parachever son action, en reprenant la structure départementale définie en 1970. Avec la *Loi sur 17 juin 1997 modifiant celle du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat*, l'exécutif cantonal le Conseil d'Etat est d'avis qu'il doit pouvoir disposer de la compétence d'organiser lui-même les départements.

Par cette nouvelle disposition, il entend sortir l'administration cantonale des citadelles et des logiques politiques départementales, pour pouvoir faire du gouvernement vaudois un gouvernement complètement transversal et dont chaque membre est solidaire de l'action engagée.

Ainsi, le projet de loi soumis aux députés ne précise pas l'organigramme prévu, mais suggère que les Conseillers d'Etat puissent en décider seuls :

⁷⁸ *Rapport annuel du Conseil d'Etat 1997*, p. 4.

⁷⁹ Voir BIBLIOGRAPHIE, MARCEL, qui consacre de longues pages à la refonte de l'administration cantonale en 1998.

Art. 61.- Un règlement du Conseil d'Etat fixe le nom des départements, leur organisation et leur coordination. Les lois spéciales sont réservées.

Les services sont groupés dans les départements selon les critères d'efficacité, de cohérence et d'équilibre

Le Conseil d'Etat renseigne le Grand Conseil sur les modifications qu'il décide en application de l'alinéa 2. »

Plusieurs objectifs et convictions fortes fondèrent la démarche DUPLO.

Parmi les objectifs poursuivis, il s'agissait pour les initiateurs

- D'adapter les structures de l'administration à l'évolution de la société
 1. Répondre efficacement à la demande des usagers : le pas décisif suivant ne peut être franchi qu'en allégeant les structures en les rendant souples, en les adaptant aux nouvelles méthodes de gestion (approche client, définition des objectifs, mesure des performances, établissement des priorités, transparence des coûts, etc.).
 2. Améliorer la lisibilité de l'action étatique : le développement de l'activité de l'Etat pour répondre aux défis et besoins qui sont apparus au cours des trente dernières années s'est faite dans le cadre de structures non organisées à cet effet.
- De créer les conditions du changement et de le faciliter.
- De maîtriser les coûts de fonctionnement
 3. Simplifier les processus administratifs : il est impératif de poursuivre plus en avant la recherche d'une gestion performante, qui permette d'éviter au maximum de diminuer les prestations offertes.
 4. Eliminer les redondances : la logique de création de services n'apparaît plus toujours au travers des structures actuelles.
 5. Etablir des synergies.
- D'améliorer la répartition des tâches entre les départements
 6. Désenchevêtrer les tâches. Actuellement, deux types principaux d'enchevêtrement nuisent à l'efficacité de l'administration dans l'accomplissement de ses tâches. Soit les départements ont la charge de missions qui ne présentent pas d'unité de matière, soit plusieurs services, dépendant de départements différents, remplissent des tâches connexes, pour les mêmes bénéficiaires. Le but de la réforme envisagée est de regrouper dans chaque département les domaines d'activité présentant une cohérence optimale.
 7. Regrouper les services logistiques : pour des questions historiques, chaque département a développé selon ses besoins des activités de services généraux logistiques. Or ces domaines nécessitent des compétences particulières. Leur concentration dans un seul département permettra d'augmenter leur efficacité et simplifiera leur gestion en éliminant les conflits d'intérêts.

Les tâches d'exécution et de contrôle doivent être nettement distinguées, avec des places privilégiées pour les nouveaux secteurs comme le Contrôle cantonal des finances et la Direction du pilotage des systèmes d'information. Le regroupement de la santé et du social s'impose, à l'instar de ce qu'ont déjà réalisé la plupart des cantons suisses. Il importe de développer les relations, en instituant un service des relations extérieures, la préoccupation économique du gouvernement avec l'appui d'une cellule pour forger sa politique. Les activités concernant l'environnement : l'environnement et sa sauvegarde sont aujourd'hui des problèmes majeurs de la société et exigent une conception, une protection et une intervention obéissant à une direction unifiée ; l'histoire a légué une organisation éclatée qui n'a plus aucune justification. Elles doivent être regroupées, tout comme les activités relatives à la formation et la jeunesse, avec la réunion de la formation pédagogique et la formation professionnelle, y compris l'apprentissage dans le même département. Les services généraux logistiques, soit le Service du personnel, le Centre informatique, le Service de recherche et

d'information statistiques, les gérances, la Centrale d'achats, doivent témoigner des efforts de l'administration pour rationaliser et simplifier ses structures ; ils doivent rester ou être rattachés au Département des finances.

Dans le canton de Vaud comme ailleurs, les secrétariats généraux constituent des pièces maîtresses dans l'administration. Ils doivent permettre de lier l'ensemble des missions. La coordination de l'administration est garantie par la Chancellerie d'Etat, les services transversaux, avec des délégués dans chaque département d'un délégué à la communication, un représentant du Service des finances pour les questions de comptabilité, un délégué aux ressources humaines et un représentant de la Direction et stratégie informatiques pour toutes les questions liées aux ressources informatiques.

L'évolution de l'activité du Conseil d'Etat et des départements s'accompagne logiquement de besoins nouveaux du point de vue de la direction politique et administrative. Ainsi qu'on le voit dans la plupart des cantons et à une autre échelle au sein de la Confédération, le développement des fonctions d'état-major se présente comme corollaire de l'augmentation et la complexité accrue des affaires dont s'occupent le Conseil d'Etat et ses membres. Ils sont subordonnés au Secrétariat général et s'inscrivent horizontalement dans un organigramme classique.

On introduit une nouvelle terminologie, celle de direction, soit réunion de services. Une direction pourrait constituer, du point de vue du législateur, un noyau dur ou tendre à réaliser cohérence et homogénéité entre des domaines apparentés. Elle entre dans la ligne verticale d'un organigramme, mais ne devrait pas déborder sur un autre département. Il ne devrait ainsi pas y avoir de direction transversale. L'existence des services est une réalité confirmée par la Loi du 17 juin 1997 modifiant celle du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (art. 64.-) Leurs subdivisions en offices ou bureaux sont consacrées, mais la nouvelle formulation permet d'autres dénominations si nécessaire.

L'organisation du 21 avril 1998 distribue 55 services entre 7 départements, en faisant changer 17 services de département de tutelle, et en déplaçant plusieurs compétences. Le foisonnement des sigles fait fureur, on se désigne par onomatopée.

« Un changement de département devra être vécu davantage comme un rapprochement avec des services que comme une séparation d'avec d'autres », voilà la philosophie de toute la démarche affirmée par le Conseil d'Etat.⁸⁰

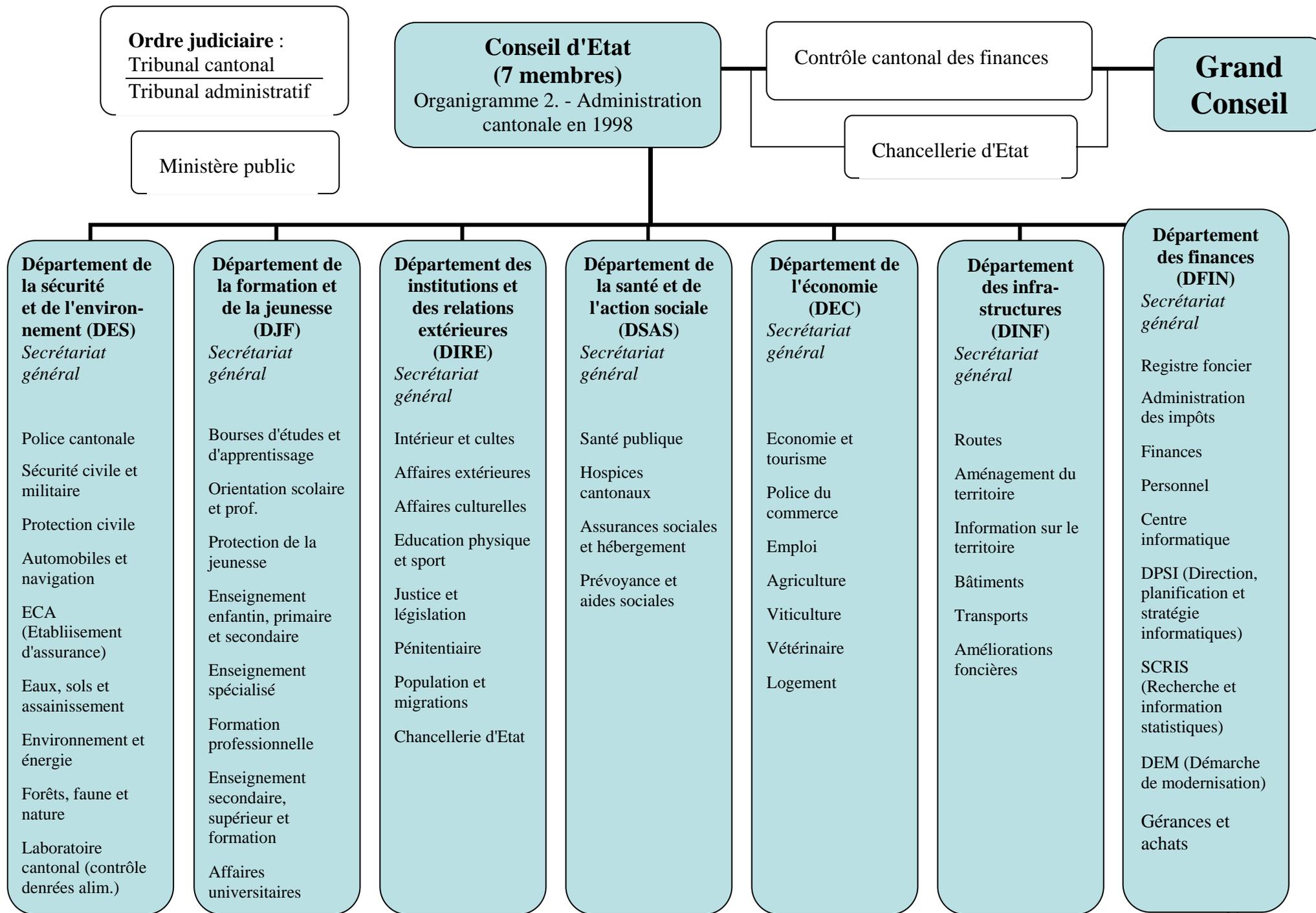
A l'exception du Département des finances qui avait été fortement remanié en 1996 et en 1997, en raison des dysfonctionnements constatés et du manque d'outils de gestion, tous les autres départements changent de noms et de contenus.

Le Département de l'intérieur disparut de l'organigramme, alors qu'il en avait fait toujours partie depuis 1803, au profit d'un Département des institutions et des relations extérieures, regroupement de services des anciens départements de justice, de la police et des affaires militaires, et de l'instruction publique et des cultes qui n'avaient pas été retenus dans les départements qui leur avaient succédé.

Selon la lecture qui est faite du nouvel organigramme, on mesure la distance prise par rapport aux modes de fonctionnement de l'ancienne structure, frappée à cause de la crise financière d'archaïsmes et d'anachronismes.

Elle se mesure à l'aide de l'organigramme et des tableaux qui suivent.

⁸⁰ Le Conseil d'Etat s'engage fermement à ne pas procéder à des licenciements pour des causes de réorganisation. Toutes les structures déjà mises en place (Bureau des Ressources Humaines, Commission paritaire de conciliation) seront au besoin à la disposition des collaborateurs.



<i>Organisation dès 1998</i>	<i>Organisation entre 1970 et 1998</i>
Département de la sécurité et de l'environnement (DES)	Département de la justice, de la police et des affaires militaires (DPJAM)
Secrétariat général	Secrétariat général
Police cantonale	Service de la sécurité publique
Service de la sécurité civile et militaire (1)	Service des affaires militaires
Service des automobiles et de la navigation	Service des automobiles, des cycles et des bateaux
Service des eaux, sols et assainissement (2)	
Service de l'environnement et de l'énergie (3)	
Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (4)	
Laboratoire cantonal, contrôle des denrées alimentaires (5)	
(1) Constitué par la fusion du Service cantonal de la protection civile (DPSA) et du Service des affaires militaires (DPJAM) (2) Ancien Service des eaux et de la protection de l'environnement (DTPAT). Le secteur environnement est transféré au Service de l'environnement et de l'énergie. (3) Reprend l'ancien Service de lutte contre les nuisances (DISP), reçoit les secteurs du délégué à l'énergie et du délégué à l'environnement (DTPAT) (4) Vient du DPSA. (5) Vient du DISP. Reçoit le Bureau cantonal des poids et mesures.	Sont transférés au DIRE : le Service de justice et législation, le Service de la population et des migrations, le Service pénitentiaire, le rattachement administratif du Ministère public, les relations avec le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif. Suppression de la police administrative. Le secteur de la police du commerce est transféré au DEC et le Bureau des poids et mesures au Laboratoire cantonal, contrôle des denrées alimentaires.

<i>Organisation dès 1998</i>	<i>Organisation entre 1970 et 1998</i>
Département de la formation et de la jeunesse (DJP)	Département de l'instruction publique et des cultes (DIPC)
Secrétariat général	Secrétariat général
Service de la protection de la jeunesse (1)	
Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire	Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire
Service de l'enseignement spécialisé (2)	
Service de la formation professionnelle (3)	
Service de l'enseignement secondaire supérieure et de la formation (4)	Service de l'enseignement secondaire supérieure et de la formation
Service des affaires universitaires (5)	Service des affaires et des cultes
(1) Vient du DPSA. (2) Vient du DPSA. (3) Vient du DAIC.	Sont transférés au DIRE : le secteur des cultes ; Service des affaires culturelles et le Service de l'éducation physique et du sport.

<i>Organisation dès 1998</i>	<i>Organisation entre 1970 et 1998</i>
Département des institutions et des relations extérieures (DIRE)	Département de l'intérieur et de la santé publique (DISP)
Secrétariat général (1)	Secrétariat général
Service de l'intérieur et des cultes (2)	Service de l'intérieur
Service des affaires extérieures	Office des affaires extérieures
Service des affaires culturelles	Service des activités culturelles
Service de l'éducation physique et du sport (3)	
Service de justice et législation (4)	
Service pénitentiaire (5)	
Service de la population et des migrations (6)	
Chancellerie d'Etat (7)	Chancellerie d'Etat
(1) Le secteur de l'Office extérieures est transféré au Service des affaires extérieures. Reçoit le secteur des cultes (DIPC). Vient du DIPC. Vient du DPJAM. Vient du DPJAM. Vient du DPJAM.	Sont transférés au DSAS : le Service de la santé publique, le Service des hospices cantonaux ; au DES : le Laboratoire cantonale, Contrôle des denrées alimentaires et le Service de lutte contre les nuisances ; au DEC : le Service vétérinaire.
(7) Le secteur de la Centrale d'achats est transféré au Département des finances. Rattachement administratif du Ministère public (anciennement DPJAM). Relations avec le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif (anciennement DPJAM).	
<i>Organisation dès 1998</i>	<i>Organisation entre 1970 et 1998</i>
Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)	Département de la prévoyance sociale et des assurances (DPSA)
Secrétariat général	Secrétariat général
Service de la santé publique (1)	
Hospices cantonaux (2)	
Service des assurances sociales et de l'hébergement	Service des assurances sociales et de l'hospitalisation
Service de prévoyance et d'aides sociales	Service de prévoyance et d'aides sociales
(1) Vient du DISP. (2) Vient du DISP.	Sont transférés au DFJ : le Service de protection de la jeunesse et le Service de l'enseignement spécialisé ; au DES : le Service de la protection civile et l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels.

<i>Organisation dès 1998</i>	<i>Organisation entre 1970 et 1998</i>
Département de l'économie (DEC)	Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (DAIC)
Secrétariat général (1)	Secrétariat général
Service de l'économie et du tourisme	
Service de l'emploi	Service de l'emploi
Service de l'agriculture	Service de l'agriculture
Office de la viticulture (2)	Service de la viticulture
Service vétérinaire	
Service du logement	Service du logement
(1) Le secteur du délégué à l'économie est transféré au DES. (2) Intégré au Service de l'agriculture.	Sont transférés au DES : le Service des forêts, de la faune et de la nature ; au DINF : le Service des améliorations foncières ; DFJ : le Service de la formation professionnelle.
Département des infrastructures (DINF)	Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports (DTPAT)
Secrétariat général (1)	Secrétariat général
Service des routes	Service des routes et autoroutes
Service de l'aménagement du territoire	Service de l'aménagement du territoire
Service d'information sur le territoire	Service du cadastre et de l'information sur le territoire
Service des bâtiments (2)	
Service des transports	Service des transports et du tourisme
Service des améliorations foncières (3)	
(1) Le secteur du délégué à l'énergie est transféré au DES. (2) Une partie du secteur de la téléphonie est transférée au DFIN. (3) Vient du DAIC.	Sont transférés au DES : le Service des eaux et de la protection de l'environnement ; au DFIN : le Service des gérances.
Département des finances (DFIN)	Département des finances (DFIN)
Secrétariat général	Secrétariat général
Administration cantonale des impôts	Administration cantonale des impôts
Service des finances	Service des finances
Service du personnel de l'Etat de Vaud	Service du personnel de l'Etat de Vaud
Centre informatique de l'Etat de Vaud (1)	Centre informatique de l'Etat de Vaud
Direction de la démarche d'économies et de modernisation de l'Etat	Direction de la démarche d'économies et de modernisation de l'Etat
Direction de la planification et de la stratégie informatiques	Direction de pilotage des systèmes d'information
Service de recherche et d'information statistiques	Service de recherche et d'information statistiques
Service des gérances et des achats	
Contrôle cantonal des finances	Contrôle cantonal des finances
(1) Intègre une partie du secteur téléphonie du DTPAT. (2) Vient du DPAT. Intègre le secteur de la Centrale d'achats, en provenance du DISP.	

Tableau 10.- Détail des mutations intervenues entre l'organigramme de l'Etat de 1998 et celui des années 1970 à 1998
– le tableau tient compte des développements intervenus depuis l'organisation de 1970.

Evoqué dans le rapport du Groupe de travail présidé par le conseiller d'Etat honoraire UDC Marcel Blanc et dans la motion du député libéral, Charles-Louis Rochat, du 25 mars 1996, le nouvel organigramme de 1998 ne retint pas l'idée d'un département présidentiel. En effet, dans sa réponse du 25 septembre 1996, le Conseil d'Etat argumentait que ce département porterait une telle atteinte au principe de l'équilibre et de l'égalité entre les conseillers d'Etat qu'il impose la Constitution, que son introduction nécessiterait sans doute une révision constitutionnelle.⁸¹

Les titres de la presse et les déclarations politiques ne manquèrent pas pour commenter la nouvelle organisation : « Grand coup de balais » ; « Dépoussiérer une structure vieille de trente ans » ; « Le grand chambardement » ; « Le Conseil d'Etat fait le ménage » ; « Le Gouvernement vaudois dynamite l'organisation de l'administration cantonale » ; « Le gouvernement vaudois lance sa révolution » ; « L'exécutif vaudois lance un bouleversement institutionnel », « Grande révolution ».

Denis Pittet, dans l'édition *Le Matin* du 14 mars 1998, commentait dans les termes suivants la nouvelle organisation : « Ampleur et nécessité. Les critiques virulentes ont suffisamment arrosé le Conseil d'Etat vaudois, en son temps, pour que l'on reconnaisse aujourd'hui le mérite du projet de réorganisation de l'administration cantonale. Pour une fois, le Conseil d'Etat agit et décide, fait montre de volonté politique claire, donne une ligne, bref, fait ce qu'on attendait de lui. Le secret ayant de plus été bien gardé, nul doute que l'annonce aura eu l'effet d'une petite bombe dans les couloirs de l'administration et que ni l'ambiance, ni les commentaires n'ont dû manquer hier et ne manqueront aujourd'hui. Le phénomène est connu : à chaque fois que de gros changements s'annoncent, des réflexes de défense et de repli sur soi, d'inquiétude, se font immédiatement jour. Un chamboulement d'un édifice de trente ans est ici une chance davantage qu'une punition. Il était de toute façon temps qu'un coup de bâton soit donné dans la fourmilière. Car jamais les conditions propres à un tel changement n'ont été aussi favorables : la crise et les affaires ont permis l'abandon de schémas qui semblaient immuables. A l'image de la sempiternelle attribution des départements aux mêmes partis... Aujourd'hui, après un changement historique de majorité, les modifications proposées – même si, c'est vrai, on peut s'interroger sur la logique de certaines roades – une ampleur qui n'a d'égale que la nécessité qu'il y avait à s'adapter aux défis qui attendent l'Etat. »

Josef Zisyadis du Parti ouvrier et populaire, à l'exécutif cantonal, avait fait son entrée dans le Conseil d'Etat à la faveur de l'élection complémentaire de mai 1996. Il marqua d'emblée son opposition au chantier de la réorganisation, en termes sévères : « Nous sommes face à une entreprise de déconstruction du service, sous couvert de changement de mentalité. Il se pourrait bien que le service public en ressorte moins performant. Au sujet de la refonte des départements, j'ai été extrêmement clair. La gauche majoritaire aurait dû proposer la constitution d'un département associant l'économie et le social. Cela aurait été beaucoup plus novateur que de réunir santé et social, idée qui me paraît être une vieille lune un peu fripée. Le rapprochement que j'ai proposé aurait permis notamment d'intégrer dans la politique économique un certain nombre de critères sociaux. Je constate aussi que toutes ces refontes de départements ont été effectuées sans qu'il y ait une véritable consultation à l'intérieur, non seulement des cadres, mais aussi de l'ensemble des employés qui vont se trouver, en quelques

⁸¹ La question embarrassait l'exécutif cantonal : « Si vous voulez avoir le fond de ma pensée personnelle, je me suis posé la question, tout au long de cette période de crise : ne serait-ce pas mieux d'avoir un gouvernement présidentiel ? C'est vous dire, monsieur Rochat, si je ne plaide pas contre ce que vous êtes en train de développer ; je dis simplement qu'il faut voir les conséquences globales et que l'analyse que nous ferons si vous renvoyez cette motion au gouvernement sera globale et non simplement limitée à la question de savoir s'il doit y avoir un président permanent ou pas. C'est tout ce que je voulais dire, et je ne plaide pas contre votre motion. » (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 25 septembre 1996, p. 3849, Claude Ruey, conseiller d'Etat libéral).

mois, dépossédés. (...) Je n'ai pas du tout la même perception que mes collègues sur la crise des finances publiques. Pour moi, la crise aiguë que nous connaissons est largement délibérée : elle est construite. Il y a aujourd'hui des partis, dans la société vaudoise, qui souhaitent restreindre les ressources publiques, qu'elles soient communales, cantonales ou même fédérales. D'ailleurs – on le voit à tout moment – les mêmes forces qui parlent de déficit et d'escalade de l'endettement sont les premières à donner des cadeaux fiscaux aux plus fortunés du canton. Nous sommes donc face à un double langage permanent. En fait, il s'agit de mettre les collectivités publiques sous domination du capital financier, d'abaisser encore la pression fiscale sur la propriété, le capital et les hauts revenus et de restituer à l'économie de profit des activités rentables assurées par le service public. (...) Je ne suis pas nommé par un premier ministre ou par un président de Conseil d'Etat, mais mon mandat me vient du peuple. Ce qui veut dire que c'est vers le peuple, donc vers les électeurs, que je me tourne au moment du renouvellement de l'instance pour leur demander (...) s'il faut changer un certain nombre de choses. Et c'est le peuple qui répondra.»⁸²

Au moment où la nouvelle organisation administrative se prépare, tout un symbole ! un nouveau chancelier d'Etat, Vincent Grandjean, prend ses fonctions, le 1^{er} août 1997. Dominique Reymond, en charge depuis 1995, lui cède sa place non sans avoir mis en place « Antilope », acronyme pour « Administration Nouvelle du Traitement des Informations Législatives et Opérationnelles du Parlement et de l'Exécutif cantonaux », soit en fait un outil de gestion électronique dans la conduite de l'Etat.⁸³

Le constat ne trompe pas, entre 1990 et 1997, 35 services ont changé de titulaire, deux cinquièmes des chefs de service ont quitté leur poste avant leur retraite, entre 1992 et 1997. Une nouvelle période s'ouvre, comme le souhaitait le Conseil d'Etat, et pourrait laisser croire que la période qui se termine a accumulé les erreurs et errements. Elle a été jugée souvent comme à l'origine de tous les maux des années 1990 et de la faillite de leurs autorités dénoncée.⁸⁴ En fait, la vérité est différente et il faut pondérer les accusations à l'emporte pièce prononcés souvent sans vérification. C'est ce que nous allons examiner en séparant en deux temps la période, d'abord les années 1970 à 1991, et 1992 à 1998.

⁸² CLEMENT, *C'est en marchant que l'on fait le chemin*, p. 7. L'idée que les déficits profitent à la classe dominante pour peser sur les couches laborieuses se retrouve dans les thèses défendues par Sébastien GUEX, *L'argent de l'Etat*. Christiane Jaquet, députée popiste, propose la même lecture devant les budgets catastrophiques que le Conseil d'Etat annonce pour les années 1992 et suivantes : « Nous ne sommes pas ceux qui se félicitent de la situation actuelle et en profitent pour supprimer les tâches de l'Etat et l'obliger à se désinvestir au maximum. » (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 juin 1991, p. 934).

⁸³ « Antilope » permet de naviguer tout au long de la chaîne du traitement institutionnel des dossiers. Des recherches par critères peuvent être effectuées (date, thème, type d'objet, personne concernée). Il est opérationnel dès février 1997. (*Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 26 février 1997, François Modoux).

⁸⁴ Deux conseillers d'Etat ont laissé des livres témoignage sur leur action et stigmatisé l'action de leurs prédécesseurs, Pierre-François VEILLON, *Une démission pour rien ?*, pp. 15 et 48 : « Des projections existaient depuis le milieu des années huitante. Elles montraient très clairement un renversement de la situation dans les années 1992-1993, mais le Grand Conseil comme le Gouvernement n'ont pas su en tirer les conséquences politiques. On retrouve à une quasi-constance dans la gestion des finances publiques : le monde politique n'a jamais su nager à contre-courant, en évitant de tomber dans le piège d'une baisse d'impôts ou de charges supplémentaires lorsque les résultats semblaient le permettre. (...) . Chaque fois que le Gouvernement tente de sortir du bois, les partis refusent de dépasser leurs intérêts partisans et lui tirent dessus. Non seulement le canton mérite une attitude moins pitoyable, mais il en a un urgent besoin ! Là réside certainement la faiblesse la plus criante du monde politique. J'ai parfois l'impression que notre Parlement, voire les partis qui s'y expriment, ont dix ans de retard ; ils ne voient pas que tout change autour d'eux. » ; et Jean Jaques SCHWAAB, *Lettre ouverte à ceux qui ne croient plus aux promesses*, p. 4 : « Le canton a pris beaucoup de retard, englué qu'il était dans son autosatisfaction. Les impulsions politiques nécessaires n'ont pas été données. A l'époque où tout allait bien, les réformes de structures auraient été moins douloureuses, car elles se seraient faites sans la pression des économies. »

La période 1970-1991

La réforme du 11 février 1970 : la fin d'un processus, le début d'un autre

C'est au terme d'une législature que la refonte générale de l'administration cantonale fut adoptée, ce qui en soi constitue une originalité. Grâce à un gros travail de préparation entrepris déjà au cours de l'année 1969, ce département était entièrement structuré pour le délai légal.⁸⁵

L'évolution de l'administration et la tentation croissante de charger toujours davantage l'Etat expliquent que certains départements se trouvent aujourd'hui nettement surchargés. De même la répartition des divers services de l'administration entre les départements et au sein d'un même département peut paraître pour le moins bizarre dans certains cas.

Le Conseil d'Etat, conscient des imperfections de l'administration et soucieux de muscler son action, s'attela à la tâche. Il procéda en plusieurs étapes : il réorganisa le Département de l'instruction publique et des cultes ; il prit en compte la planification hospitalière ; il intégra à sa réflexion la création, le 1^{er} janvier 1968, du Service pénitentiaire, et l'attribution des compétences tant au Département de l'instruction et des cultes qu'au Département des travaux publics, découlant de *Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments historique et des sites*. Il dut modifier ses intentions de départ.

A la différence des autres lois d'organisation, le Conseil d'Etat visa la rédaction d'une loi cadre très large et sobrement écrite, en fait la plus courte jamais écrite des lois d'organisation sur le Conseil d'Etat, adoptées entre 1886 et 1970. Elle ne comporte que 82 articles. Il réserve le chapitre IV à la fonction de Chancelier d'Etat dont les charges étaient auparavant définies en divers articles épars. Seules quelques dispositions qui précisent les compétences financières du Conseil d'Etat et des départements sont maintenues dans la loi.

Il parut logique au Conseil d'Etat de distinguer ses compétences (chapitre II, articles 19-27) et ses modes de procéder (chapitre V, articles 42-60). L'approche de son rôle est en partie renouvelée. Elle fonde l'originalité de la nouvelle loi.

Ainsi, le Conseil d'Etat doit agir en tant que collègue ; à ce titre, il doit aborder ensemble tous les problèmes généraux de politique vaudoise et en assurer la coordination. Il s'agit là de l'activité gouvernementale la plus importante.

Il doit savoir répartir les tâches entre chaque Conseiller d'Etat, à la fois membre du gouvernement et chef de département ; cela implique que le Conseil d'Etat tranche les conflits de compétences qui pourraient surgir entre les départements et qu'il arrête une procédure de consultation des différents départements intéressés à une même affaire. Il peut se décharger de certaines études en les confiant à quelques-uns de ses membres, généralement de trois membres, qui ne disposent pas pour autant de pouvoir de décision. La délégation de compétence ne peut être générale. Elle se fait pour un domaine précis et doit obtenir la ratification du Conseil d'Etat, autrement dit son contrôle. Elle ne peut être attribuée qu'à des hauts fonctionnaires. La Chancellerie d'Etat tient le registre des délégations et contrôle la validité des décisions.

Le Conseil d'Etat est seul chargé des relations avec la Confédération et les cantons. C'est lui exclusivement qui intervient au nom du canton de Vaud et qui défend ses intérêts.

La répartition de la direction des départements entre les membres du Conseil a lieu dans deux éventualités : après le renouvellement intégral du Conseil d'Etat et à la suite d'un

⁸⁵ COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif 1886-1970*, pp. 66-70. L'administration cantonale vaudoise de la fin des années 1970 est présentée dans le volume 5 de l'*Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud*, paru en 1974 sous la conduite de Pierre CORDEY.

ou de plusieurs remplacements en cours de législature. L'ancienne loi prévoyait que l'attribution des départements avait encore lieu chaque fois au moment de l'élection du président et du vice-président. En fait, il s'est toujours agi d'une simple formalité qui n'apportait aucun changement.

Même si elle était déjà inscrite dans les faits, la notion de service est formellement mentionnée dans la loi, comme la division principale des départements. Au demeurant, le fond de l'article n'a pas été modifié. « Le Conseil d'Etat fixe l'organisation des départements, des services, des préfectures, ainsi que des établissements, offices et autres bureaux ; il détermine notamment le personnel dont ils se composent. » (Art. 64).

Les pouvoirs de la Chancellerie d'Etat (pour la première fois désignée ainsi dans une loi d'organisation) sont renforcés. Le Chancelier d'Etat est désormais secondé par un vice-chancelier. Il assume tout à la fois les secrétariats du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et du Département de l'intérieur et de la santé publique, ainsi que la direction du Bureau des passeports et des légalisations. Dans la mesure où il participe aux séances du Conseil d'Etat, le Chancelier d'Etat (c'est une tâche nouvelle) se voit attribuer la présidence de la Commission cantonale d'information, composée d'un chef de service par département. Son rôle de coordinateur s'étend aux relations avec les préfets et à la présidence des chefs de service de l'administration cantonale, en plus de la liaison entre les autorités exécutive et législative. Si, jusqu'alors, la Chancellerie d'Etat n'avait qu'un lien purement administratif avec le Département de l'intérieur et de la santé publique, avec la nouvelle organisation, elle remplit les tâches de l'ancien Secrétariat général, en particulier celles concernant le département, la surveillance des communes, des préfectures et des fondations, et l'application des lois sur la distribution de l'eau, sur le droit de cité vaudois et sur l'exercice des droits politiques.

Suivant en cela les vœux déjà formulés dès 1952, le Conseil d'Etat redistribua les services entre les sept départements. C'était un exercice difficile, car il fallait maintenir de subtils équilibres de pouvoir et la cohérence de l'édifice.

Le Département militaire et des assurances est supprimé pour laisser la place (c'est la principale nouveauté de la loi de 1970) au Département de la prévoyance sociale et des assurances. On ne se risqua pas à lui associer le domaine de la santé publique, car cela aurait constitué un département mammoth.

Malgré les demandes de plusieurs députés, le Conseil d'Etat ne consentit pas à réunir au sein d'un même département, tous les services généraux de l'Etat (Service de justice et législation ; Office du personnel ; Service de l'économat, Service de l'urbanisme et des bâtiments, etc.), ce qui aurait eu pour effet, selon ses défenseurs, une meilleure gestion et une coordination renforcée des affaires. Il craignait le manque d'homogénéité dans un tel département et la prééminence donnée au chef de ce département sur ses collègues.

Le Département de justice et police devient le Département de la justice, de la police et des affaires militaires, en récupérant deux services du Département militaire et des assurances : Service de l'administration militaire et Service des arsenaux (appelé depuis 1970 Service des arsenaux et casernes). Le Service de l'économat, appelé désormais Service de l'économat de l'administration cantonale, après une dépendance continue depuis 1886 du Département militaire, passe au Département de l'intérieur et de la santé publique, alors que le dernier service dudit département défunt, l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et autres dommages relève dorénavant du Département de la prévoyance sociale et des assurances.

Le Département de l'instruction publique et des cultes recueillit, sous la dépendance du Service de l'enseignement supérieur, l'Office cantonal de la protection des biens culturels et affaires culturelles, créé justement le 1^{er} janvier 1970.

Le Département de l'intérieur et de la santé publique acquiert l'élection des jurés fédéraux et cantonaux, la publication de la législation cantonale, l'économat cantonal. Il perd en contrepartie l'application de la loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique, les établissements d'hébergement à l'exception de ceux qui sont prévus par la loi sanitaire, l'assurance-maladie et accidents, la protection de l'enfance et des mineurs, l'exécution des mesures et des peines concernant les mineurs.

Comme un cycle qui se termine, le nouveau Département de la prévoyance sociale et des assurances est doté dès le 1^{er} avril 1970, comme tous les autres départements, d'un secrétariat général.

Diverses commissions permanentes, cantonales, intercantionales et fédérales complètent l'organisation générale de l'administration cantonale ; elles appuient et prolongent l'action des services. Il est à noter une formule originale qui apparaît au début des années 1970 et qui tendra à s'étendre dans l'administration, celle des comités directeurs. Ainsi, s'inspirant des expériences de l'Exposition nationale et de la construction de l'autoroute Lausanne-Genève (1964), le Conseil d'Etat institue, pour résoudre des tâches particulières et de grande ampleur, des organes autonomes d'étude et de gestion, hors des cadres et des règlements stricts de l'administration. Un « comité directeur », « peu nombreux, composé d'hommes d'affaires et de l'art, constitue en fait un petit état-major qui dirige les travaux d'un bureau très restreint, lequel recourt souvent, par des contrats de droit privé, aux services d'organismes également privés. Le comité répond de son activité devant une délégation spéciale du Conseil d'Etat. Ainsi, le Bureau de construction de la cité universitaire de Lausanne-Dorigny (BUD), le Comité et le bureau du Centre hospitalier universitaire vaudois (Centre hospitalier universitaire vaudois) ou, selon une formule différente, le délégué à la construction, qui supervise tous les grands chantiers de l'Etat, aussi bien pour leur planification que pour l'avancement des travaux et leur règlement financier. »⁸⁶

Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation, le Chancelier d'Etat, avec la collaboration de tous les chefs de service, prend diverses mesures. C'est ainsi qu'afin d'unifier la pratique administrative en maints domaines, elle a préparé toute une série de circulaires internes qui, maintenant, figurent avec d'autres plus anciennes : dans un classeur largement distribué au sein de l'administration et qui sera mis à jour régulièrement chaque année. La Chancellerie d'Etat a mis au point un système de fiches permettant de s'assurer de l'exécution des différentes tâches que le Conseil d'Etat a confiées aux départements et aux services et enjoignant à ces derniers de procéder aux consultations nécessaires lorsqu'une affaire paraît devoir intéresser plusieurs secteurs administratifs. » Avec la collaboration de la *Feuille des avis officiels* et du Service de l'économat, un fascicule sur le Conseil d'Etat et ses départements, organisation et attribution, a été élaboré. Cette publication tend à un double but : d'une part, renseignent le public sur l'activité de l'Etat, d'autre part, informer le personnel de l'Etat sur les compétences des différents départements et services. D'entente avec les chanceliers des Etats confédérés, la Chancellerie fédérale publie tous les trimestres un aperçu sur la législation fédérale et cantonale qui contient la liste des principaux projets et lois de la Confédération et des cantons. Ces aperçus, qui doivent permettre une meilleure collaboration fédérale et intercantonale, sont distribués à tous les services.⁸⁷

Avant 1971, le canton de Vaud était le seul canton de grande dimension démographique (à l'échelle helvétique) à ne pas disposer d'un bureau de statistique. Avant cette date, le canton n'est certes pas un désert statistique.⁸⁸ Vingt ans plus tard, il est l'un des

⁸⁶ *Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud*, t. 5, p. 95

⁸⁷ *Compte rendu du Conseil d'Etat pour l'exercice 1970, 1971*, p. 7.

⁸⁸ A titre d'exemple, le Service de l'aménagement du territoire avait déjà dressé les cartes de connaissances étendues en ce domaine. Le Service des forêts, chasse et pêche disposait d'un remarquable système d'enregistrement informatique. La planification hospitalière avait suscité un travail en profondeur.

plus importants producteurs de renseignements statistiques des cantons et des communes urbaines de notre pays. Un des buts fixés par le décret du 13 janvier 1971 est justement l'élaboration de recherches particulières ou complémentaires dans le but d'obtenir des éléments, non disponibles actuellement, mais nécessaires à la prise en charge du Conseil d'Etat et des départements.

Enfin, il est judicieux de préciser que les dispositions de la *Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970* donnent au Gouvernement la compétence et la responsabilité d'organiser les départements et leurs services dans le cadre général fixé par cette dite loi. Par contre, il appartient au Grand Conseil – et il en a les pleins pouvoirs – de modifier ou d'apporter les corrections qu'il juge utiles dans les dispositions de cette loi, notamment la dénomination et l'attribution des divers départements. Cette contrainte légale a sans doute freiné certaines ardeurs de changements, puisqu'un seul un département, celui des travaux publics, changea d'appellation. Les années de crise financière des années 1990 allaient non seulement obliger le Conseil d'Etat à modifier fondamentalement l'organisation de l'administration cantonale, mais à faire sauter ce verrou légal.

Plusieurs députés, appartenant aux rangs PAI/UDC, interviendront sur la question de la compatibilité de la charge de Conseil d'Etat avec celle de conseiller national ou conseiller aux Etats. Elle trouva une réponse toujours similaire de la part du Conseil d'Etat, conscient des risques encourus par une représentation vaudoise au niveau fédéral, trop faible.

La commission chargée de l'examen de la motion du député Paul Jaccoud, développée le 4 décembre 1972, confirme le contenu de la loi du 11 février 1970, article 4 : « Deux membres au plus du Conseil d'Etat peuvent faire partie du Conseil national et un du Conseil des Etats. » La motion qui entendait limiter à un seul membre au maximum la présence vaudoise n'est pas prise en compte.

Le 2 mai 1978, le député Georges Burdet dépose une initiative constitutionnelle sur les incompatibilités de mandats politiques des membres du Conseil d'Etat. Il souhaite la modification de l'article 56, alinéa 3, de la constitution vaudoise qui autorise deux membres au plus du Conseil d'Etat à faire partie du Conseil national. Il s'agirait de ne plus donner cette faculté qu'à un seul conseiller d'Etat. Le débat fut controversé, deux rapports furent déposés : un de majorité (Maurice Meylan, député libéral), pour un renvoi de la motion au Conseil d'Etat, l'autre de minorité (Georges Derron, député radical) qui demanda la non-prise en considération de la motion. Ce dernier point de vue l'emporta par 97 voix contre 69. Selon le Conseil d'Etat, la présence vaudoise aux Chambres fédérales est particulièrement utile dans bien des cas difficiles, par exemple s'agissant de la suppression de certaines lignes de chemin de fer ou de l'adjudication de la construction de wagons. Le statu quo est défendu.

Enfin, dernière intervention en date sur ce sujet, la motion du député Jean-Claude Mermoud, demandant, le 30 mai 1990, un rapport sur les avantages et les inconvénients liés au double mandat de conseiller d'Etat et de représentant de notre canton aux Chambres fédérales. Lors de son arrivée au Conseil d'Etat en 1988, Jacques Martin dut renoncer à son mandat au Conseil national compte tenu que ses collègues du Conseil d'Etat, Philippe Pidoux et Jean-François Leuba, y siégeaient déjà. La Commission du Grand Conseil proposa par sept voix contre quatre d'en rester au statu quo et de ne pas prendre en considération la motion Jean-Claude Mermoud et consorts.

Les cadres

La comparaison des listes des chefs de service entre les années 1970, 1980 et 1990 fait apparaître un renouvellement différent dans les effectifs de la direction de l'Etat. On relève 22 nouveaux chefs de service entre 1970 et 1980, et 38 entre 1980 et 1990, avec des carrières

exceptionnelles de vingt ans et plus à la tête du même service, certaines ayant commencé avant 1970 : François Payot (Chancellerie d'Etat, 1962-1989), Robert Anken (Enseignement supérieur et cultes, 1954-1981), Georges Corthésy (Service de l'Economat, 1958-1981), Pierre-André Schneider (Service vétérinaire, 1961-1981), Jean-Pierre Dresco (Bâtiments, 1972-1998) et Jean-Blaise Paschoud (Administration des impôts, 1978-1998).⁸⁹

Un cas exceptionnel peut être relevé, celui des postes de direction repourvus par le même chef de département. Ainsi, Raymond Junod, en charge du Département de l'instruction publique et des cultes entre 1974 et 1984, a désigné tous les chefs de service en fonction, au moment où il quitte le département en mai 1984. De plus, il a confié à quatre femmes des responsabilités importantes : la direction du Service de l'enseignement supérieur, des affaires culturelles et des cultes (Laurette Wettstein), du Musée cantonal des beaux-arts (Erika Billeter), de la zone pilote de Rolle (Jacqueline Buvelot), du Centre vaudois de recherches pédagogiques (Marise Paschoud).

Plus qu'un changement de nom, le nouveau Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports

La principale réorganisation administrative entre 1970 et 1991 concerne la réorganisation et la dénomination du Département des travaux publics. Elle mérite une présentation particulière. Elle est suscitée au travers de la motion du député socialiste Jacques Leresche, qui la développe le 4 septembre 1984.

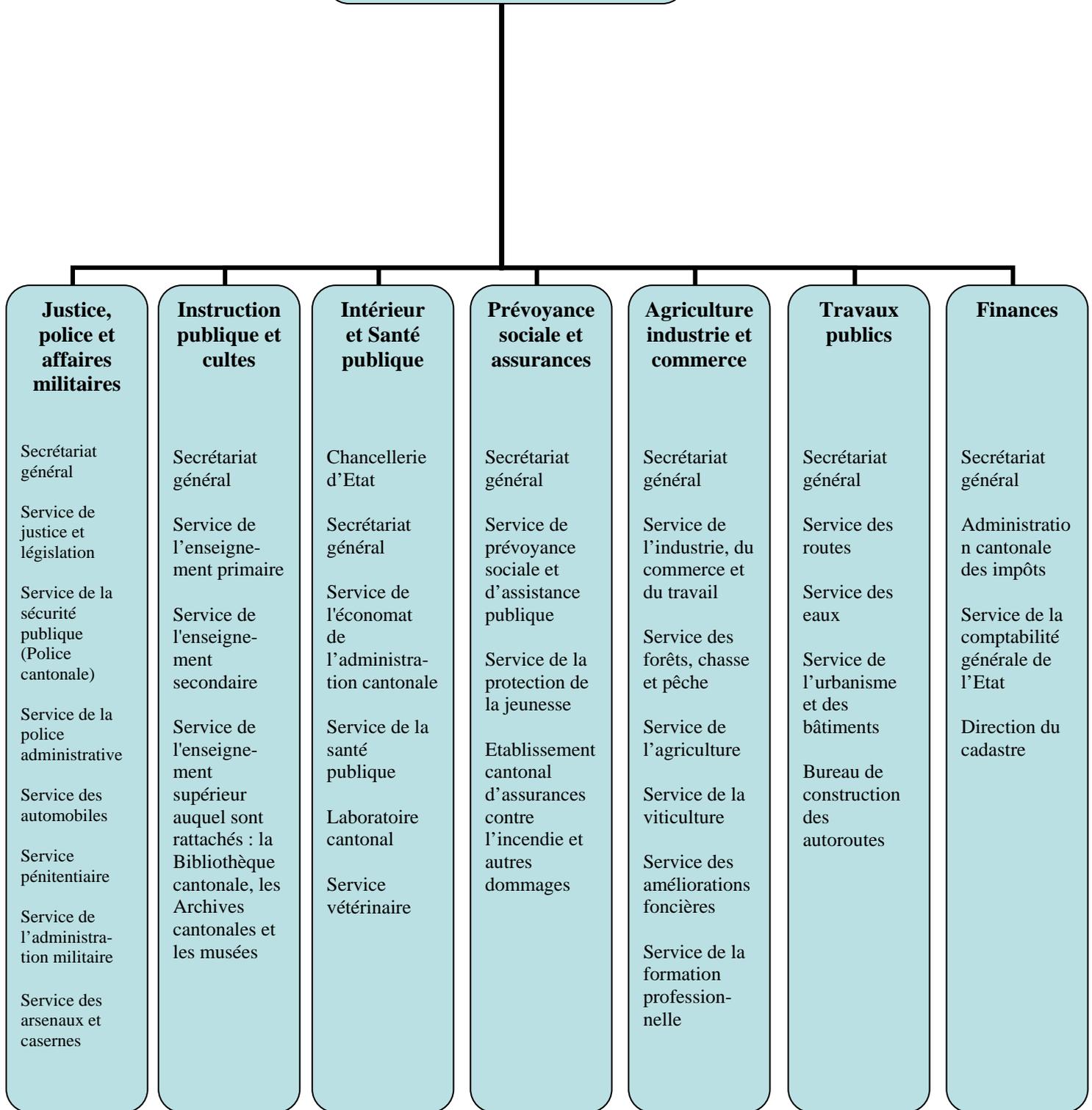
Selon le motionnaire, le canton de Vaud a trois problèmes importants parmi d'autres à affronter dans les années à venir : la pollution de l'air ; les transports et l'énergie. Le premier problème induit les deux suivants : en effet, certaines des mesures envisagées pour réduire les sources de pollution touchent les transports et tendent à limiter l'expansion de la circulation automobile et de ses nuisances, voire les limitations de vitesse ou l'introduction des catalyseurs. Il est judicieux de rappeler que l'année 1970 avait été décrétée année de l'environnement et qu'en 1971 un Office fédéral de l'environnement est créé. La crise pétrolière de 1973 démontre brutalement la fragilité de l'économie subordonnée à des richesses dont on prend conscience des limites. De larges mouvements populaires commençaient en 1970 à dénoncer les excès de la croissance, ses méfaits sur l'environnement et les dangers sur l'avenir de l'humanité sans la défense d'une harmonie naturelle, la protection et la sauvegarde des paysages et de ses ressources originelles. La croissance zéro est soudain à l'ordre du jour.

Quatre propositions sont faites par le motionnaire :

1. Le Conseil fédéral a modifié il y a déjà bien des années la dénomination du Département des postes et chemins de fer pour l'appeler « Département des transports, des communications et de l'énergie », dans le but évident de s'adapter à ses tâches nouvelles. Dans le même ordre d'idée, la dénomination du Département des travaux publics pourrait mieux refléter les tâches qui l'attendent.
2. Le Service des routes et le Bureau des autoroutes pourraient être regroupés en un service des transports et les attributions de ce service pourraient inclure les transports par rail.
3. En remplacement, un service de l'énergie et de l'environnement ou un Service de protection de l'environnement ou encore un Office de protection de l'air pourraient être envisagés.

⁸⁹ Les dates ont été tirées de la consultation de l'*Annuaire officiel du canton de Vaud*. Elles peuvent présenter des variations avec la réalité des carrières de chaque chef de service mentionné.

**Conseil d'Etat
(7 membres)**
Organigramme 3 :
Administration cantonale en 1970



4. Les attributions et la dénomination de l'Office des transports et du tourisme pourraient être modifiés en Office du tourisme et de la qualité de la vie. »

La motion est prise en compte, le 20 novembre 1984.

En février 1988, la députée d'Alternative socialiste verte Annick Mérat déposait une motion demandant la création d'un office cantonal de la protection de l'environnement que le Grand Conseil a directement renvoyée au Grand Conseil. La motionnaire rappelle les exigences de la loi fédérale sur la protection de l'environnement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985 et les principales ordonnances qui ont été promulguées depuis.

Le Conseil d'Etat lia les deux motions dans sa réponse qu'il donna le 9 mai 1988. Voici les conclusions de sa réflexion.

- Nouvelle appellation du département : Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports
- Regroupement du service des routes et du bureau des autoroutes, le bureau devenant une section du nouveau service, Service des routes
- Actuellement, la protection de l'environnement relève principalement de deux départements ; ceux de l'intérieur et de la santé publique, Laboratoire cantonal et des travaux publics. Des services d'autres départements sont également concernés par la protection de l'environnement, par exemple au Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, le Service des forêts et de la faune et le Service de l'agriculture. Le Conseil d'Etat a considéré que dans un premier temps au moins, la constitution d'un seul service chargé de la protection de l'environnement ne s'imposait pas mais que la coordination était essentielle.
- Le Conseil d'Etat a également renoncé à une loi cantonale d'application, mais il a promulgué un règlement du 25 août 1986 d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Celui-ci répartit les compétences et spécifie que les services spécialisés au sens de l'article 42 de la loi fédérale sont d'une part le Laboratoire cantonal, et l'Office cantonal de la protection des eaux attachés rattaché au Service des eaux d'autre part. Il a créé une commission interdépartementale chargée de coordonner l'activité des différents services de l'Administration cantonale dans le domaine de la protection de l'environnement et de pourvoir à leur information. Le secrétariat de ladite commission est assuré par le Service des eaux.
- Il est prévu, au sein du Département des travaux publics, de regrouper différentes tâches au Service des eaux qui deviendrait le Service des eaux et de la protection de l'environnement. Dans le cadre de la protection de l'environnement, la Confédération a délégué aux cantons l'exécution des tâches de protection de l'environnement. Le canton a décidé de nommer un délégué à la protection de l'environnement, rattaché au Secrétariat général. La Section protection de la nature quitterait le Service de l'aménagement du territoire pour rejoindre ce service dans lequel l'Office de la protection des eaux sera supprimé. Ses tâches et son personnel seront directement intégrés dans le nouveau service. Le Laboratoire cantonal se voit attribuer de larges compétences en matière de protection de l'environnement (c'est de lui que relèvent notamment la lutte contre les nuisances causées par le bruit, la pollution de l'air et les substances dangereuses pour l'environnement) et s'appellera désormais « Laboratoire cantonal, contrôle des denrées alimentaires et de l'environnement » Le Service des eaux devient le Service des eaux et de la protection de l'environnement
- Si la consommation d'énergie, plus particulièrement des énergies fossiles a une incidence évidente sur la qualité de l'air, cela ne constitue pas une raison suffisante pour incorporer le délégué cantonal à l'énergie dans ce service. Il a aussi des relations avec d'autres services, particulièrement avec le Service des bâtiments ou celui de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne l'économie d'énergie dans les constructions. Il est aussi à disposition des autres départements. Il demeure administrativement rattaché au Secrétariat du département.

Son avenir dépendra en partie de l'adoption de l'article constitutionnel fédéral sur l'énergie, de la politique cantonale et de l'intérêt d'adopter ou non une loi sur l'énergie.

- Le Conseil d'Etat n'a pas jugé judicieux de réunir le rail et la route dans un service unique des transports. C'est pourquoi, il a maintenu les transports dans l'entité administrative qui est aujourd'hui l'Office des transports et du tourisme. Celui-ci, en liaison avec le Service des routes dans ses nouvelles attributions et le Service de l'aménagement du territoire, aura la responsabilité de coordonner une politique des transports dans le canton. Celle-ci comprend en outre le transport routier, les transports par cars, par câbles et les moyens nouveaux. Il s'agit en fait du choix entre le transport individuel et le transport public. L'infrastructure nécessaire aux transports individuels est gérée par le Service des routes, celle nécessaire aux transports publics relève de l'Office des transports et du tourisme.

Hors des propositions des motionnaires, le Conseil d'Etat a décidé d'ériger en service l'Office des gérances, rattaché jusqu'alors au Service des bâtiments ; la nouvelle entité regroupe la gestion et la location de nombreuses parcelles gérées par le Service des routes, le Service des eaux et le Bureau des autoroutes, la Commission cantonale immobilière. Enfin, un poste de coordinateur en informatique est créé, et des moyens modernes sont accordés à la Centrale des autorisations destinée à gérer la circulation des dossiers relatifs aux autorisations des dossiers relatifs aux autorisations cantonales données dans le cadre de l'octroi des permis de construire.

La loi de 1970 est modifiée en conséquence.

Administration des sections militaires et fonctions des chefs de section

La fonction de chef de section militaire fut créée en 1876. Les 339 chefs de section étaient alors répartis dans trois arrondissements, ayant chacun leur propre commandant. En 1881, le nombre de chefs de section fut réduit à 126 unités, le nombre d'arrondissement fut maintenu. C'est en 1922 que l'effectif passa à 86 personnes, dépendant désormais tous du même commandement.

Après avoir longtemps tardé, le Conseil d'Etat apporte, le 9 septembre 1987, des modifications à l'organisation des sections militaires et des fonctions des chefs de section. La *Loi du 7 septembre 1948 sur l'administration des sections militaires et les fonctions de chefs de section* doit être mise à jour, en raison des modifications intervenues depuis plusieurs années. On saisit cette occasion pour distinguer très clairement la matière limitée, qui relève de la loi de celle qui tient à l'organisation, à la subordination et à la quantité de questions de détail, qui relèvent du règlement. L'ancienne loi donnait un certain nombre de compétences au Département militaire et des assurances. La nouvelle loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, du 11 février 1970, ayant supprimé ce département, il convient de donner de telles compétences au Département de la justice, de la police et des affaires militaires. La commission constate que le projet soumis n'est rien d'autre que la résultante d'une suite de mises à jour des compétences dues à l'évolution des choses, à la pratique et à la nouvelle loi sur l'organisation du Conseil d'Etat de 1970. « Nous serions tentés de dire que, si, depuis 17 ans, le système a fonctionné sans accroc, cet exemple devrait servir pour d'autres activités étatiques où nous pourrions pratiquer de même. Cela concerne 81 chefs de section, regroupés en 3 arrondissements.⁹⁰

Lors de l'assemblée de la Société vaudoise des chefs de section militaire du 27 juin 1997, le conseiller d'Etat popiste Josef Zisyadis annonça la suppression de la fonction de chef

⁹⁰ *Exposé des motifs et projet de loi sur l'administration des sections militaires et les fonctions des chefs de section*, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 septembre 1987. pp. 1758-1759.

de section, dans le but d'économiser 350 000 à 400 000 francs et de transmettre le travail des chefs de section aux offices régionaux de la protection civile.

La Société vaudoise des chefs de section militaire, née le 16 mai 1909, fut dissoute en 1999 pour être transformée en Amicale des anciens chefs de section militaire.⁹¹

Chancellerie d'Etat

François Payot, en charge depuis le 1^{er} mars 1962, est remplacé par Werner Stern qui prend ses fonctions, le 1^{er} janvier 1989.

Profitant de ce changement, le député radical, Marcel Riesen interpella le Conseil d'Etat, le 20 février 1989, en ce qui concerne le rôle du chancelier d'Etat, en particulier sur les éventuelles modifications de lois qu'il a l'intention de proposer au cas où il entendrait changer les attributions du chancelier d'Etat, sur l'opportunité qu'il y aurait de confier à un mandataire externe à l'administration une enquête sur le fonctionnement et les tâches confiées actuellement à la Chancellerie d'Etat et sur la possibilité de nommer plusieurs vice-chanceliers (il n'y en a qu'un seul actuellement), conformément à l'article 41 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat.

L'interpellation suscita une vaste réflexion interne, à en juger par le rapport commandé par Werner Stern à Dominique Haenni qui remit le 23 août 1990 un dossier appelé sobrement *La Chancellerie d'Etat*,⁹² et par le mandat lancé, le 2 juillet 1993, par le Conseil d'Etat « de mettre en oeuvre un groupe de travail chargé de l'assister dans sa réflexion visant à donner à son organisation et à son fonctionnement ainsi qu'à ceux de ses services – en particulier les services généraux – la plus grande efficacité possible. » Parmi les champs principaux de réflexion figurait le champ de la chancellerie d'Etat en tant qu'état-major du Conseil d'Etat.⁹³

La réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation fut donnée dans la réorganisation de l'Administration cantonale de 1998.

Organe de contrôle

Le député libéral Franco del Perro développa une motion, le 10 décembre 1984, tendant à créer une commission de contrôle composée de membres extérieurs aux pouvoirs politiques de l'Etat. Il partait de quelques constats alarmistes de son point de vue. Entre 1976 et 1983, les dépenses brutes de l'Etat ont passé de 1,715 milliard de francs à 2,485 milliards de francs, ce qui représente, en huit ans, une augmentation de plus de 45%. En dix-sept ans, soit entre 1966 et 1983, l'effectif des magistrats, fonctionnaires et employés de l'Etat a été porté de 9191 à 17 799 ; il a presque doublé. « Ce que ces chiffres démontrent, c'est l'important accroissement de l'appareil étatique et administratif, qui est chargé de conduire et de gérer des tâches dont la complexité s'accroît par ailleurs sans cesse. La gestion de l'administration cantonale est – et doit rester – du ressort exclusif du Conseil d'Etat. Force est de constater que notre Gouvernement cantonal est de moins en moins bien armé pour assurer une bonne exécution de cette tâche. En effet, nos conseillers d'Etat sont toujours au nombre de sept pour conduire une administration dont l'expansion confine parfois à l'explosion. En

⁹¹ Archives cantonales vaudoises, PP 868 (Société vaudoise des chefs de section militaire).

⁹² Voir BIBLIOGRAPHIE.

⁹³ Le Groupe de travail, présidé par le conseiller d'Etat libéral Claude Ruey, rendit son rapport le 25 mars 1994, voir BIBLIOGRAPHIE.

outre, la tâche essentielle du Conseil d'Etat réside avant tout dans la conduite de la politique cantonale. Or celle-ci subit également le contrecoup d'une organisation sociale toujours plus complexe : les questions strictement politiques accaparent donc toujours plus du temps dont disposent les chefs de département, ce qui a pour corollaire de diminuer d'autant celui qu'ils peuvent consacrer à la marche des services qui leur sont subordonnés. Si la gestion est l'affaire exclusive du Conseil d'Etat, son contrôle est de la compétence du Grand Conseil, qui l'exerce par l'intermédiaire de ses commissions de gestion et des finances. La tâche de celles-ci ne doit toutefois pas s'arrêter au simple contrôle ; leur travail n'acquiert en effet une dimension véritablement positive que dans la mesure où il permet de faire à posteriori un certain nombre de remarques ou de propositions dont le Gouvernement puisse tirer profit. Or le mécanisme fonctionne de la même manière pour les commissions chargées d'examiner la gestion gouvernementale. Alors que l'objet du contrôle – soit l'administration cantonale – s'est très considérablement transformé et a pris une dimension sans rapport avec ce qu'elle était précédemment, les moyens mis à disposition de ce contrôle sont restés identiques : les commissions des finances et de gestion restent composées d'un nombre inchangé de parlementaires de milice qui disposent des mêmes laps de temps pour accomplir leur travail. En un mot comme en cent, les constatations qui précèdent, conduisent à rechercher la mise en place de moyens qui permettent, d'abord au Conseil d'Etat, ensuite au Grand Conseil, de faire face à leurs tâches d'une manière mieux appropriée. Certes, il existe à l'heure actuelle un inspectorat des finances, dont le fonctionnement est réglementé par un arrêté du Conseil d'Etat de décembre 1956. Cet organisme procède toutefois exclusivement à des contrôles formels ; il n'est pas compétent pour procéder à un véritable contrôle de gestion, c'est-à-dire portant sur l'opportunité des dépenses ou sur la manière de les réaliser. Il n'est du reste pas organisé pour le faire et il n'apparaît pas judicieux de lui confier une telle tâche, car il est difficile à un service de l'administration de contrôler la gestion d'un autre service public. »⁹⁴

De l'avis du motionnaire, l'institution d'un contrôle permanent de la gestion économique de l'Etat permettrait d'améliorer le travail de l'administration, en assurant le contrôle économique des dépenses de l'Etat, de la gestion rationnelle des fonds publics de même que de l'emploi judicieux et opportun des crédits accordés aux services. Cet organisme doit être hors administration, de caractère essentiellement technique, au service du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. La nomination de ses membres incombe au Conseil d'Etat, elle agirait exclusivement sur la base et dans le cadre de mandats spéciaux et ponctuels, avec force de propositions correctives lorsque la situation l'exige. Le rôle de la Commission de gestion du Grand Conseil devrait s'exercer exclusivement a posteriori.

La motion de Franco del Pero fut débattue le 27 février 1985 et ne fut pas prise en compte à une large majorité. Les députés jugèrent la proposition irréaliste, car elle « ne manquerait pas de former une verrue inadmissible sur les institutions démocratiques de notre canton », malgré une intervention virulente du député libéral André Lasserre pour combattre l'inertie du gouvernement. « Il serait regrettable que l'Etat soit le seul à refuser les moyens de moderniser et d'augmenter son efficacité et qu'il continue à travailler sur sa lancée, sur ses traditions, alors que dans d'autres entreprises on a compris que les temps ont changé. »⁹⁵

⁹⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 décembre 1984, pp. 1240-1241.

⁹⁵ *Ibidem*, 27 février 1985, p. 1981. André Lasserre revint à la charge devant le Grand Conseil, le 27 février 1991, avec le développement d'une motion demandant la modification de la loi sur le Grand Conseil afin d'améliorer le contrôle de la Commission des finances et du législatif sur le budget, 27 février 1991 – les derniers débats budgétaires à la Commission des finances et au Grand Conseil ont fait maintes fois apparaître la difficulté pour le législatif d'exercer une véritable influence sur la confection du budget. Cela tient principalement à la longueur du processus de préparation de celui-ci.

Les locaux et les télécommunications

Les départements sont répartis à la Cité et dans les quartiers environnants de la ville de Lausanne.

En 1970, le Département de la police, de la justice et des affaires militaires a ses locaux à rue-Cité Devant 12, et à la rue de l'Académie 3, où non loin de là se trouve également le Département de l'intérieur et de la santé publique (Place du Château 1, rue Cité-Devant 11, rue Cité-Derrière 17, avec des secteurs délocalisés à la rue César-Roux 19 et 37, et à Epalinges pour le Laboratoire cantonal, Contrôle des denrées alimentaires).

Le Département de l'instruction publique et des cultes a quitté ses locaux de la place de la Cathédrale 6 pour emménager en 1971 dans le bâtiment de la rue de la Barre 8.

Le Département de la prévoyance sociale et des assurances est logé à diverses adresses entre la place du Château 1, la rue Caroline 11, la rue du Valentin et la rue Saint-Martin 22, alors que le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce répond depuis 1967 à l'adresse de la rue de la Caroline 11, 11 bis et 13.

Les services du Département des travaux publics occupent depuis 1966 les locaux du bâtiment neuf de la place de la Riponne 10 et ont en 1970 une adresse à la rue Caroline 7 bis (Bureau des autoroutes). Ils vont être progressivement regroupés sur le même site, car ils bénéficient dès 1985-1986 de nouveaux locaux à l'avenue de l'Université 3 (Service des routes et des autoroutes), dès 1990 à l'avenue de l'Université 5 (Service des transports et du tourisme) et, enfin, dès 1996, à la rue du Valentin 10 (Service des transports et du tourisme).⁹⁶

Depuis 1955, le Département des finances dispose de locaux aux numéros 4 et 6 de la rue de la Paix. La transformation de l'ancienne Caserne de la Pontaise permet en 1986 le regroupement de tous les services des départements de la prévoyance sociale et des assurances, d'une partie des départements de la police, de la justice et des affaires militaires et de l'intérieur et de la santé publique. Certains services connaissent la dispersion des sites.

Signalons enfin les premières conséquences des fusions de service en 1997, le regroupement sur un même site En Budron B 6, Le Mont-sur-Lausanne, de l'Office des fournitures et des éditions scolaires et du Service de l'Economat de l'Etat, jusqu'alors à la rue Saint-Martin 24, à Lausanne, sous l'appellation Centrale d'achats de l'Etat de Vaud. L'Office de la viticulture, appelé ainsi depuis sa fusion avec le Service de l'agriculture, décidée le 13 mars 1997, s'installe à Marcelin (Morges), où le chef d'office devient le régisseur des domaines.

Le coût des locaux

A la faveur de l'interpellation du député popiste Armand Forel, concernant les loyers payés par l'Etat, à des tiers à Lausanne et dans le canton, par chaque département et développée le 13 septembre 1972, le Conseil d'Etat fournit, le 7 mai 1974, une réponse circonstanciée dont nous reprenons ici l'ensemble des chiffres :

- Locaux loués à Lausanne : 66 206 m² pour un loyer annuel de 5 985 020 francs, ce qui représente un prix moyen de 90,40 francs le mètre carré ;
- Locaux loués dans le canton : 32 440 m² pour un loyer annuel de 1 801 218 francs, soit un prix moyen de 55, 80 francs le mètre carré ;

⁹⁶ Le bâtiment de l'Université fut réalisé entre septembre 1974 et la fin d'année 1977 – il coûta plus de 11 millions, soit un crédit supplémentaire d'environ de 679 000 francs par rapport au crédit initial. Les bâtiments qui logent les services du Département des travaux, de l'aménagement et des transports firent l'objet d'un décret du 27 février 1995 accordant un crédit d'ouvrage pour le réaménagement du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports.

- Total général, ville et canton : 98 646 m² pour un loyer annuel de 7 795 238 francs, ce qui représente un prix moyen de 79,02 francs le mètre carré.
- Les prix de location au 31 décembre 1973 oscillent entre 40 francs et 160 francs le mètre carré pour une utilisation de locaux des plus variés, tels que : archives, dépôts, laboratoires, garages, halles d'expertise, ateliers, salles d'étude, bureaux, salles de conférences, etc.

L'Etat de Vaud est propriétaire des bâtiments occupés par ses services à la Cité, à la rue César-Roux et à la place du Tunnel. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat déclarait qu'il était conscient du fait que les locations prenaient de plus en plus le pas sur les locaux en propriété, car il a dû porter ses investissements sur des postes plus urgents que le logement de l'administration. Toutefois, il a donné des instructions pour que des propositions lui soient faites quant à une nouvelle politique en matière de bureaux administratifs. Dans ce but, il sera constitué un groupe de travail chargé de l'établissement d'études, ce qui permettra au Conseil d'Etat de renseigner le Grand Conseil plus en détail.

La décentralisation

« Décentraliser (...), ce n'est pas insuffler de l'argent dans certaines régions du canton ; c'est mettre à la disposition des régions des infrastructures qui favorisent leur développement. En décentralisant le Service des automobiles, nous renforçons les infrastructures du nord du canton, opération dont profitera son économie. (...) L'opération que nous vous proposons est une véritable opération de solidarité qui permettra de lutter contre la concentration économique dans le croissant lémanique – pour utiliser le terme à la mode – concentration dont se plaignent certains. »⁹⁷

N'oublions pas dans la géographie des services de l'Etat les nombreuses composantes qui justifient des découpages du territoire vaudois selon les natures de prestations et qui ont été mises en place progressivement et durablement depuis 1803. De nombreux regroupements ont été instaurés par les pratiques cantonales. En voici l'état en 1990, au moment où la députée radicale Doris Cohen-Dumani propose de permettre aux communes qui le souhaitent d'opter pour une structure régionale plus performante que les associations intercommunales : 19 districts ; 30 arrondissements électoraux ; 63 cercles de la justice de paix ; 8 arrondissements ecclésiastiques ; 2 arrondissements militaires ; 16 arrondissements forestiers ; 84 arrondissements d'état civil ; 7 arrondissements de voirie ; 21 arrondissements médicaux ; 22 arrondissements vétérinaires ; 11 offices d'orientation professionnelle ; 8 ressorts judiciaires ; 8 zones sanitaires.⁹⁸

Le Service des automobiles, des cycles et des bateaux, installé depuis 1963 à la Blécherette, dont les bâtiments furent transformés et agrandis depuis, obtint un crédit du Grand Conseil, le 8 mai 1978, et fut compris dans la politique voulue par le Conseil d'Etat de décentraliser une partie de ses prestations.

Pour défendre son projet, en 1980, d'installer à Yverdon-les-Bains le secteur du Service des automobiles pour la région du nord vaudois, le Conseil d'Etat avança l'argument de l'évolution du parc des véhicules. En 1960, celui-ci était constitué de 86 000 unités, dix huit ans plus tard de 238 000 véhicules, ce qui représente un développement de 176% entre les deux dates. Entre 1977 et 1978, l'augmentation du parc de véhicules a été de 7600 unités et entre 1978 et 1979 de 8886 unités. C'est dire que la courbe d'augmentation ne présente aucun fléchissement durant ces dernières années. Par rapport aux autres cantons, le canton de Vaud se situe au sixième rang de la motorisation avec 314 voitures légères pour 1000

⁹⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 20 mai 1980, p. 560, Jean-François Leuba, conseiller d'Etat libéral.

⁹⁸ Voir BIBLIOGRAPHIE.

habitants alors qu'au premier rang Genève compte 411 voitures légères pour 1000 habitants. Appenzell n'a que 240 véhicules légers pour 1000 habitants, la moyenne pour la Suisse est de 325 voitures de tourisme pour 10 000 habitants. Le fait qu'en 1978, le nombre de nouveaux conducteurs comprenait pour la première fois plus de 50% de femmes permet d'admettre une augmentation sensible du nombre des véhicules à leur profit.

Une deuxième étape de décentralisation fut franchie en 1983 avec une demande de crédit 4 754 000 francs pour la région de l'est du canton, à Aigle. Lors des études sommaires du principe de décentralisation du service, il a essentiellement été question d'une implantation du service à Rennaz, cela en fonction des installations déjà existantes de la Gendarmerie vaudoise et du Service d'entretien des routes nationales. Une étude approfondie des avantages et des inconvénients d'une implantation à Rennaz et à Aigle a démontré de manière évidente qu'une solution optimale d'installation de ce service se situe dans la région d'Aigle plutôt qu'à Rennaz, cela tant du point de vue de l'exploitation que de celui des utilisateurs potentiels de cette décentralisation.

L'échec du projet îlot Riponne-Tunnel

Lors de sa séance du 24 avril 1986, le Conseil d'Etat décide d'organiser un concours d'architecture pour l'îlot Riponne-Tunnel, à Lausanne, où il entend regrouper plusieurs départements et services de son administration pour libérer notamment des secteurs de la Cité mieux adaptés au logement. Il avait déjà formulé son intention en 1974, dans sa réponse à l'interpellation du popiste Armand Forel qui constatait alors que les 22 000 mètres carrés que l'Etat pensait pouvoir disposer dans le périmètre de la Riponne ne couvrirait que 23% des besoins réels de l'administration.

Depuis les années 1930, des bâtiments étaient acquis dans ce secteur par l'Etat et la ville de Lausanne.

Le plan de revitalisation du centre historique de Lausanne est lié à un plan général de redistribution des services de l'Administration cantonale, longtemps dispersés, qu'il fallait impérativement regrouper. Au début des années 1980, il apparut qu'une concentration de toutes les administrations au centre-ville était aussi peu souhaitable qu'une décentralisation systématique en périphérie, qui aurait laissé un vide à Lausanne.

Le 24 avril 1986, le Conseil d'Etat adoptait plutôt une politique de « pôles décentralisés » : telles administrations seraient localisées en un petit nombre de pôles regroupant autant que possible tous les services d'un ou plusieurs départements et implantés au centre ou en périphérie selon les besoins d'accessibilité du public.

Au moment où le Conseil d'Etat déposait son projet de l'îlot Riponne-Tunnel, trois pôles étaient déjà réalisés ou en voie de l'être :

- Au Mont-sur-Lausanne, la gendarmerie cantonale, installée au Mont-sur-Lausanne ;
- A la Pontaise (anciennes casernes), à Lausanne, sont regroupés le Département de la prévoyance sociale et des assurances et le Service de l'administration militaire du Département de la justice, de la police et des affaires militaires ;
- A la rue Caroline, à Lausanne, le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce se trouvera bientôt au complet.

L'atout du nouveau pôle : sa position centrale proche de la Cité, faisant le lien entre deux places passantes et abritant déjà un nombre important de services de l'Etat.

Il est prévu d'y regrouper deux départements complets :

- Le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, déjà sur place, sera complété par son bureau des routes nationales, situé à la rue Caroline 7 bis;

- Le Département de l'instruction publique et des cultes, aujourd'hui établi principalement en Cité, sera transféré à Riponne-Tunnel.

A ces deux grands départements s'ajouteront plusieurs services, qui doivent rester en contact direct avec le public et les autres administrations du centre-ville : le Service de la police administrative et le contrôle de l'habitants, le Service de l'économat et le Service des améliorations foncières.

Le début des travaux était planifié en automne 1992, leur terme fixé au printemps 1996. Leur coût total devisé à 70 millions de francs (plus ou moins 20%).⁹⁹

Le vote négatif du plan d'affectation Riponne-Tunnel par le Conseil communal de Lausanne en 1991 enterra le projet, obligeant les services de l'Etat à trouver d'autres solutions.

Le réseau cantonal des téléphones et informatique

L'éparpillement des services de l'Etat se mesure aux exigences de les faire communiquer entre eux.

Le 1^{er} avril 1987, le Conseil d'Etat chargeait le Service des bâtiments d'entreprendre une étude globale du réseau de télécommunications de l'administration cantonale. La délocalisation des bureaux administratifs, l'introduction de l'informatique et de la bureautique ont multiplié les besoins ; les techniques analogiques des téléphones sont progressivement remplacées par les techniques numériques propres à la transmission des ordinateurs ; les vitesses et les capacités de transmission sont exigées avec l'introduction de la fibre optique. Ce sont autant de contraintes dont le projet général d'un nouveau réseau doit tenir compte.

Le réseau téléphonique de l'Etat qui avait été mis en service en 1946 dans le bâtiment du Grand Conseil se caractérisait en 1988 par son impressionnante dispersion avec 42 centraux assurant au total de 3454 raccordements internes, sans tenir compte des centraux du Centre hospitalier universitaire vaudois, ni de l'Université à Dorigny.

Le central principal, situé dans le bâtiment de la Riponne, a été augmenté, en 1987, à sa taille maximum de 2000 raccordements. Il comprend 5 postes de commutation qui sont desservis par 3 personnes travaillant à plein temps. Les câbles téléphoniques, aussi bien propriété de l'Etat que ceux loués aux PTT, n'ont pas la rapidité souhaitée pour les liaisons informatiques importantes, ce qui a nécessité la création de nouveaux réseaux ad hoc comme ceux de l'Université.

Le développement d'équipements et de réseaux de télécommunications, souvent peu compatibles, s'est fait de manière anarchique, ce qui a accru les disparités quantitatives et qualitatives à l'intérieur du réseau de télécommunications de l'Administration cantonale.

Le projet retenu en 1988 par l'Etat consista à installer un certain nombre de nouveaux centraux numériques, une dizaine à terme, dans les unités administratives importantes et de les relier entre elles par des voies d'acheminement à haute capacité ; ces dernières sont combinées avec celles reliant les centres informatiques. Ainsi, il est planifié pour un investissement de 5,9 millions la mise en service de 2830 raccordements nouveaux répartis entre les unités administratives suivantes : Centre de police cantonale – Blécherette II (450), au Mont-sur-Lausanne, et ceux sis sur Lausanne : Service des automobiles, des cycles et des bateaux (90), le Central de la Riponne (1500), le Bâtiment administratif de la Pontaise (250), le Bâtiment de la Caroline (330), le Centre informatique de l'Etat (200). En 1992, deux centraux à technique numérique déjà opérationnels en 1998, Ouest du Bugnon (500

⁹⁹ *Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit d'étude pour les nouveaux bâtiments administratifs dans l'ilôt Riponne-Tunnel à Lausanne, dans Bulletin des séances du Grand Conseil, 20 septembre 1989.*

raccordements) et le Centre Laboratoire cantonal à Epalinges (40) seront raccordés au nouveau central de l'Etat de Vaud.

Le remplacement du Central téléphonique du Centre hospitalier universitaire vaudois est prévu en 1992.¹⁰⁰

Demandes réitérées d'expertise sur la situation financière cantonale de l'Administration

La détérioration de l'état des finances publiques sur le plan fédéral comme sur les plans cantonal et communal, dans le prolongement des crises pétrolières des années 1974 et 1977, suscita des réactions des députés pour réduire le train de vie de l'Etat.

C'est ainsi que le député libéral, Jean-François Leuba, demanda par motion au Conseil d'Etat de réduire ou de supprimer le déficit du budget ordinaire. A cet effet, il faut modifier un certain nombre de lois. Il fonda son intervention du 14 février 1977 devant le Grand Conseil sur les déficits des comptes des exercices 1975 (400 000 francs) et de 1976 (25 millions de francs) et sur le déficit programmé du budget 1977 (plus de 38 500 000 francs), et sur trois considérations :

Des économies ne peuvent pas être réalisées à l'infini sur les seules dépenses compressibles. Il faut également les obtenir sur les dépenses liées.

- Des économies ne sont politiquement possibles que si elles paraissent équitables, c'est-à-dire si elles demandent un effort proportionnellement égal de l'ensemble des citoyens ;
- Ces économies doivent être différenciées selon le critère de l'utilité de l'intervention de l'Etat. Elles doivent d'abord porter dans les domaines où cette intervention ne se justifie plus ou se justifie moins, compte tenu de la situation financière actuelle de l'Etat de Vaud.

« Il n'est pas normal que l'Etat doive recourir à l'emprunt non pas pour financer ses investissements, mais pour équilibrer ses comptes d'exploitation, soit pour faire marcher le ménage. Or telle est la situation selon les comptes 1975 et telle sera également la situation en 1976 et 1977. A notre avis, cette situation ne saurait durer. (...) Il serait extraordinaire que l'évolution de la société et de la situation implique toujours une aggravation des charges de l'Etat, sans jamais qu'on puisse imaginer un allègement des charges, pour les adapter à de nouvelles conditions. Mais nous sommes ainsi faits, et c'est dans la nature du gouvernement et du parlement, de voir constamment des améliorations que l'on peut apporter, souvent à titre légitime, dans un domaine ou dans un autre. Une fois l'amélioration légalisée, nous nous soucions beaucoup moins de savoir si l'aide de l'Etat ne se perpétue plus que par habitude. D'autre part, et quelles que soient nos options politiques, nous admettons, je crois, que telle intervention de l'Etat, souhaitable et judicieuse lorsqu'il en a les moyens, peut devenir discutable lorsque la conjoncture se modifie et lorsque les caisses de l'Etat sont vides. »¹⁰¹

Il apparaît que la volonté d'économie manifestée par le Conseil d'Etat dans la réponse à la motion de Jean-François Leuba n'a pas convaincu les rangs libéraux, puisqu'ils ont refusé le budget 1980, et du fait que l'un des leurs, Henri Payot, développe, le 5 mai 1980, une nouvelle motion concernant la redéfinition et la restructuration des tâches de l'Etat, surtout à la lumière qu'environ le 45% des dépenses de l'Etat est constitué par les rémunérations et les charges. Il demande expressément d'examiner diverses solutions :

1. Répartir des missions entre les cantons :

¹⁰⁰ L'essentiel des informations est emprunté à l'*Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit pour l'installation d'un réseau de télécommunications de l'Administration cantonale*, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 5 septembre 1988, pp. 1414-1421.

¹⁰¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 14 février 1977, pp. 1034-1035.

2. Faire participer les cantons confédérés aux prestations vaudoises dans le cadre de l'Université, de l'hospitalisation, des écoles paramédicales ou d'autres domaines ;
3. Redonner au secteur privé des fonctions qui ont été confiées à l'Etat ;
4. Redistribuer certains travaux entre canton et communes ;
5. Supprimer le gaspillage ;
6. Analyser les subventions.

La motion est prise en compte, le 9 septembre 1980, avec quelques avis contraires.

Le 7 décembre 1982, le Conseil d'Etat fait une réponse détaillée, chiffres à l'appui de l'évolution des finances cantonales, entre 1975 et 1981, et répond à chacune des propositions du motionnaire, en faisant état des limites de chacune des pistes.

Les modifications légales envisagées par le Conseil d'Etat doivent permettre une simplification administrative pour dégager des économies, des diminutions de dépenses et des augmentations des recettes. « Les renseignements donnés dans le cadre du présent rapport ainsi que les modifications légales fournies à titre d'exemple, que le Conseil d'Etat pourrait à l'avenir présenter au Grand Conseil, sont le reflet de la politique de la gestion qu'il estime devoir poursuivre. Cette approche par étapes permettra une bonne coordination avec les mesures qui seront prises sur le plan fédéral pour la répartition des charges entre la Confédération et les cantons et, sur le plan cantonal, pour la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes. Ce rapport doit être également considéré comme un point de départ pour les réflexions qui devront intervenir tant sur le plan du législatif que de l'exécutif et permettre d'acquiescer ainsi une certaine dynamique pour les travaux futurs. »¹⁰²

Comme signe de sa bonne volonté, le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question du député libéral Jean-Pierre Rochat, du 17 mai 1983, accepta l'idée d'introduire un concours d'idées dans la mesure où cette proposition pourrait conduire le personnel à avoir une attitude active et positive vis-à-vis des économies à effectuer. C'est en 1985 que cet objet a trouvé sa concrétisation, avec une dotation de 62 000 francs pour l'organiser et l'attribution de récompenses.

Une motion qui annonce Orchidée, développée par Claude Ruey

Le 10 décembre 1984, le député libéral Claude Ruey développait une motion demandant au Conseil d'Etat de faire procéder à une étude et une expertise confiée à un mandataire extérieur à l'Administration, sur la situation financière cantonale, sur la conduite de l'Administration, ainsi que sur les possibilités de réorganisation rationnelle de celle-ci. Cette étude devait avoir pour but de vérifier l'efficacité de l'Administration, d'en simplifier les structures, d'en améliorer les procédures tant sur le plan interne qu'externe. Prise en considération le 27 février 1985, elle fut renvoyée au Conseil d'Etat pour étude et rapport.

Dans le débat sur la prise en considération de la motion, aux arguments du motionnaire sur l'augmentation des charges financières et le nombre des fonctionnaires, une majorité des membres de la commission chargée de rapporter releva l'absence de résultats importants de l'étude entreprise dans les années 1950 sur le fonctionnement de l'administration cantonale.¹⁰³ Plus récemment, l'étude de la réorganisation administrative du

¹⁰² *Ibidem*, 7 décembre 1982, p. 955.

¹⁰³ COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif 1886-1970*, pp. 73, 80-83 : il s'agit de la motion Arthur Burki, député radical, développée le 10 novembre 1947 et invitant le Conseil d'Etat à ordonner une enquête dans les services administratifs en vue de déterminer s'il est possible de rationaliser et de moderniser les méthodes de travail et de procurer ainsi des économies du personnel. Voir aussi Roland RUFFIEUX, « Die kantonale Verwaltung Reformsversuche in der welschen Schweiz », dans Pius BISCHOFBERGER,

Département de l'instruction publique et des cultes (coût : 170 000 francs), confiée à un mandataire extérieur n'a donné aucun résultat concret pour l'instant. Une analyse de trois départements du Centre hospitalier universitaire vaudois a coûté environ 250 000 francs, sans résultats tangibles.

La majorité de la commission estime la motion Ruey inutile et coûteuse. L'Administration cantonale vaudoise n'est pas comparable à une entreprise privée qui doit rationaliser et restructurer.

Les partisans du motionnaire estiment plus rationnel d'engager un mandataire extérieur qui ne serait pas soumis à des contingences politiques alors que la majorité estime au contraire importants ces mêmes aspects politiques.

A l'intérieur même de l'administration, un concours d'idées pour des propositions d'économies fait l'objet d'une action qui démarre cette année. Le Conseil d'Etat peut également récompenser le personnel qui aura présenté des améliorations techniques ou une meilleure organisation du travail.

Finalement, vu les mesures que le Conseil entend mettre sur pied dans le sens des objectifs de la motion Claude Ruey, mais sans pour autant confier une expertise à un mandataire extérieur à l'administration, la commission propose la non-prise en considération de la motion, à sept voix contre cinq et une abstention.

Les députés ne suivirent pas les conclusions de la commission et décidèrent à une large majorité, le 27 février 1985, de renvoyer au Conseil d'Etat la motion pour étude et rapport. Le débat fut des plus nourris et des plus vifs ; les arguments qui furent avancés dans un sens ou un autre situent la perception de la députation vaudoise de la gestion de l'Administration cantonale.

Le député radical, Philippe Pidoux, pesa de tout son poids en faveur de la motion de Claude Ruey. Il interpella vivement le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

« Etes-vous sûrs que l'Etat de Vaud soit en tellement bonne santé que l'avis d'un spécialiste soit superflu ? Est-on convaincu que les choses vont tellement bien dans le meilleur des mondes qu'il est inutile de se demander si elles pourraient aller mieux ? (...) Si l'on veut un Etat fort, qui réalise sans faiblesse ce qu'il doit accomplir au moyen d'une administration qui puisse le servir, alors il n'y a pas de raison de refuser de réfléchir à la motion, à moins qu'on mette au premier des considérations politiciennes, voire politicardes. L'idée d'aider le Parlement à effectuer son devoir constitutionnel du contrôle de l'Etat par un mandataire extérieur, cette idée-là, n'est pas nouvelle ou révolutionnaire. Elle est déjà réalisée en Suisse dans les cantons de Zurich, Berne, Bâle, Argovie et dans différentes communes de Suisse allemande. Ces radiographies ont abouti à des économies substantielles dans le ménage de l'Etat. »¹⁰⁴

Le motionnaire ne se priva pas d'arguments pour convaincre le Grand Conseil et combattre la position contraire qui paraissait l'emporter au moment où il monte à la tribune : « On a présenté cette motion comme un épouvantail qui allait menacer d'une part les employés de l'Etat, d'autre part la responsabilité des hommes politiques que nous sommes, nous députés du Grand Conseil, de même enfin que celle de nos gouvernants du Conseil d'Etat. (...) Dans notre administration, il n'y a pas de comptabilité analytique ; il n'y a pas d'analyse des frais ni d'analyse de la politique d'achat de l'Etat, de la politique d'investissement de l'Etat et de l'administration de l'Etat. Il est évident qu'on ne peut réaliser toutes ces tâches de l'intérieur. (...) Il faut savoir qu'il y a plusieurs manières de procéder ; il y a la manière coup de poing (on parle bien sûr de Hayek), avec conférence de presse, grands éclats, etc. Ce n'est pas forcément la méthode que je préconise et ce n'est pas forcément la

Raimund E. GERMANN, Roland RUFFIEUX, *Verwaltung im Umbruch*. Mit einem Vorwort von Prof. Dr. Willi GEIGER, Bern, Verlag Paul Haupt, 1972, pp. 99-135.

¹⁰⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 27 février 1985, pp. 2002-2003.

meilleure ! Il y a une autre manière d'agir, c'est la méthode qui a été décrite aussi bien dans le rapport de majorité que dans le rapport de minorité ; c'est l'analyse plus fine, l'analyse qui demande la collaboration des fonctionnaires. Les experts extérieurs viennent en somme faire la cure d'âme de l'administration, si vous me passez cette comparaison, ils le font en collaboration avec les fonctionnaires, avec les cadres de l'administration ; ils sont là pour les aider à s'analyser eux-mêmes, leur apprendre à changer, leur apprendre à trouver les procédures d'adaptation constante que doit avoir l'administration qui est un corps vivant et que ne doit pas être figé. Les fonctionnaires n'ont donc rien à craindre d'une telle analyse. (...) en définitive, et après les discussions en commission ou en dehors de cette assemblée, il me semble qu'il y a dans ce domaine-là plus qu'un problème de partis, il y a peut-être et c'est l'idée que je m'en fais – un conflit de générations. Voulons-nous la sclérose ou le dynamisme ? Voulons-nous le train-train ou la gestion moderne ? C'est la question qui nous est soumise en ce moment. »¹⁰⁵

Le conseiller d'Etat socialiste, Pierre Duvoisin, chargé de défendre la position du Conseil d'Etat, fit passer ses convictions au moment même du développement de la motion : « L'administration peut être comparée à une entreprise et peut être gérée comme une entreprise. Il y a évidemment un certain nombre de différences ; la principale c'est qu'il est très difficile d'évaluer les résultats de la gestion de l'entreprise « administration » ; il est difficile de les chiffrer puisque les produits élaborés par l'administration cantonale ne sont pas vendus et ne créent pas un chiffre d'affaires. »¹⁰⁶

Dans sa réponse du 5 décembre 1989, le Conseil d'Etat étaya sa ligne de défense de nombreux chiffres. Il rappela divers éléments relatifs à l'évolution de ces deux points, la situation financière cantonale et celle des effectifs.¹⁰⁷

En 1988, le découvert (596 millions de francs) est inférieur de 86,7 millions à celui de 1976 (682,7 millions). Compte tenu de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, c'est-à-dire en francs constants, cette augmentation se transforme en une diminution de 370,5 millions, soit de 38,3%. La dette consolidée de l'Etat avoisine est de 1,200 milliard de francs en 1976 ; elle dépasse 1,240 milliard en 1988, soit un accroissement de 321,3 millions de francs. Toujours en francs constants, cette augmentation devient une diminution de 177,3 millions.

La charge nette de l'intérêt représentait en 1976 5,6% des recettes fiscales. En régression depuis, elle est de 2% en 1987.

L'évolution favorable des finances cantonales a permis

- a) d'alléger dès 1987 la fiscalité des personnes physiques pour un montant environ d'environ 150 millions de francs ;
- b) de réduire dès 1989 d'environ 5 millions de francs les impôts des personnes morales et de 4 points (3,1%) le coefficient annuel d'impôt en le ramenant à 125 points ;
- c) d'augmenter à 55 millions de francs l'aide à prévoir en faveur des communes ;
- d) de porter dès 1989 le 13^e salaire du personnel à 100% au lieu de 80% prévu initialement.

Quant à l'évolution des effectifs, le Conseil d'Etat conteste les chiffres donnés par Claude Ruey dans sa motion. Selon celui-ci, l'effectif du personnel a plus que doublé. Tout en exprimant des réserves dues aux bases statistiques différentes utilisées en 1965, le Conseil d'Etat relève en effet que le personnel a passé de 8821 à 17 207,5 en 1987. Cet accroissement, certes important de 8400 postes en chiffres ronds, provient, à raison de 6400 postes environ

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 2006-2008.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 2012.

¹⁰⁷ L'évolution des finances du canton de 1976 à 1986 a fait l'objet d'une étude approfondie dans le cadre du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion du député radical Georges Vuichoud et consorts concernant la planification financière cantonale en matière de dépenses d'investissement et de dépenses ordinaires, voir *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 décembre 1985, pp. 1810-1844.

des secteurs d'enseignement et santé. Les 2000 postes restants ont été répartis sur 22 ans entre cinq départements.¹⁰⁸

De ce double constat, le Conseil d'Etat conclut que la situation actuelle ne justifie pas une opération spectaculaire de réorganisation générale. Il entend procéder à l'attribution de mandats sectoriels, limités dans le temps, en fonction des difficultés qui pourraient surgir, cas échéant également à la demande de la Commission de gestion.¹⁰⁹ Il est d'accord avec le motionnaire sur trois points : rechercher l'équilibre des budgets futurs ; améliorer les relations entre l'Administration et les citoyens ; enrichir et valoriser les postes de travail des fonctionnaires.

« Pas entièrement satisfait » de la réponse, Claude Ruey rappella les termes de sa demande formulée le 10 décembre 1984, reprise dans le rapport de la Commission du Grand Conseil du 5 décembre 1989 : « Il s'agit simplement de donner à l'Etat (au Conseil d'Etat et aussi au Grand Conseil) un instrument de travail et rien d'autre. Il s'agit d'une part de procéder à une analyse des tâches qui sont actuellement prises en charge par l'Administration et le Conseil d'Etat ; une analyse, je dirais superficielle, de l'ensemble des tâches pour voir comment elles sont réparties. Deuxièmement, il s'agit d'analyser les méthodes qui sont utilisées dans certains services ; on peut le faire de manière ponctuelle ou de manière globale ». ¹¹⁰ Il constate le cloisonnement des départements qui empêche au collège gouvernemental de fonctionner comme une équipe soudée et déterminée. Une étude globale ne peut qu'aider à l'amélioration de la gestion de l'Etat : « Il faudra, me semble-t-il, y venir si l'on veut que l'Etat soit vraiment efficace. Je souhaiterais que le Conseil d'Etat manifeste plus de volonté politique dans ce domaine, plus de courage aussi sans doute, et d'accepter des diminutions de services. » ¹¹¹

A toutes ces affirmations, le conseiller d'Etat Pierre Duvoisin, soumis à la critique, opposa son veto et répondit directement au motionnaire : « J'ai dit tout à l'heure que le Vaudois était pragmatique, il est aussi un peu timide. Il a fallu convaincre nos chefs de service, convaincre nos services eux-mêmes, voire certains membres du Conseil d'Etat, qu'une entreprise d'analyse n'était pas le diable mais que, bien au contraire, elle pouvait nous aider à améliorer notre gestion, qu'elle pouvait nous aider aussi à offrir le meilleur rendement et le meilleur service au meilleur coût. (...). Il est vrai que nous n'avons pas et nous ne voulons pas entreprendre une expertise de l'ensemble de l'administration et surtout une expertise des fins que doit poursuivre l'Etat. En fait, ce problème est un problème politique et la meilleure entreprise d'expertise pour examiner l'analyse des tâches dévolues à l'Etat, comme vous le souhaitez, et bien, je n'en connais qu'une, c'est le Grand Conseil. » ¹¹²

Le rapport du Conseil d'Etat est adopté avec un avis contraire.

Ironie de l'histoire, c'est Claude Ruey qui conduira les démarches Orchidée, en particulier celle qui concerna le Service des hospices cantonaux, dans les années 1994-1995. Il était devenu conseiller d'Etat, entre temps, en charge du Département de l'intérieur et de la santé publique.

¹⁰⁸ Une analyse plus fine a été effectuée pour la période 1977 à 1982 dans le rapport du Conseil d'Etat sur la motion du député libéral Louis-Marius Rochat et consorts, développée le 8 septembre 1980 et concernant l'effectif des fonctionnaires cantonaux (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 11 novembre 1980, pp. 76-89). Ce rapport met également en évidence que, pour la période considérée, les secteurs d'enseignement et santé absorbent 33% du personnel supplémentaire. Les accroissements d'effectifs ont été accordés en priorité à des secteurs dépendant de l'évolution démographique.

¹⁰⁹ Le Conseil d'Etat cite le rapport du Grand Conseil sur la motion du député du Groupement pour l'environnement, Pierre Santschi et consorts, demandant l'amélioration des moyens contrôlée de la Commission de gestion, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 11 mai 1987, pp. 237 à 245 et 359 à 376.

¹¹⁰ *Ibidem*, 5 décembre 1989, p. 1615.

¹¹¹ *Ibidem*, 5 décembre 1989, p. 1619.

¹¹² *Ibidem*, 5 décembre 1989, p. 1621.

Privatisation

Dans ses modes de gestion, l'Etat recourt à des sociétés privées pour accomplir un certain nombre de charges. Il s'agit pour lui de limiter certaines de ses prestations et les interventions budgétaires. C'est dans le domaine de la santé dont l'augmentation des coûts ne manque pas de préoccuper les autorités que des mesures d'économie sont prises en premier, ce qui amène la députée popiste Christiane Jaquet à interpeller, le 22 mai 1984, le Conseil d'Etat sur le passage au secteur privé de certains services et sur le sort réservé au personnel de ces services. Ainsi, elle cite, parmi d'autres décisions récentes, la construction d'un parking et de son exploitation au Centre hospitalier universitaire vaudois par une société privée ; la décision de supprimer prochainement la buanderie du Centre hospitalier universitaire vaudois et celles d'hôpitaux régionaux au profit de buanderies centrales qui seront entre les mains de sociétés privées ; et enfin l'expérience à Lavigny consistant à confier la responsabilité du secteur nettoyage et entretien à une entreprise privée sise à Genève et d'origine danoise.

Dans sa réponse du 26 novembre 1984, le Conseil d'Etat précise d'abord que la reprise par le secteur privé recouvre dans le canton de Vaud deux situations distinctes.

- Un changement de statut concernant une activité exercée par l'Etat – donc par des fonctionnaires – qui est confiée à un organisme à but non lucratif : cette opération peut être désignée par le terme de « décantonalisation » ;
- Un mandat confié à une entreprise à but lucratif, exploitée sous la forme commerciale, pour des tâches qui étaient auparavant exécutées soit directement par un service de l'administration publique, soit par un organisme d'intérêt public subventionné par l'Etat ; dans ce cas, on peut parler de privatisation.

Le Conseil d'Etat mentionne plusieurs cas de décantonalisation : écoles d'infirmières-assistantes de Morges et de Vevey et Centre psycho-social du secteur Est. Il ne comprend pas cette évolution comme un désengagement ou un abandon de certaines de ses tâches. Au contraire, il démontre par là sa préoccupation de trouver une voie plus économique et plus efficace pour accomplir ces mêmes tâches. Il a appliqué la privatisation partout où il a considéré que l'activité en cause, de par sa nature, ne correspondait pas, ou plus, à la mission de l'Etat, pas plus qu'à celle d'une institution d'intérêt public. Il a pris la précaution pour ces situations de s'assurer que les mécanismes régulateurs du marché fonctionnaient de façon satisfaisante. Le personnel n'est pas pour autant oublié. Dès lors qu'on a affaire à des entreprises privées, le statut du personnel relève des dispositions légales qui régissent l'économie privée : Code des obligations, législation fédérale et cantonale sur le travail. Le Conseil d'Etat considère que la meilleure manière de lutter contre le chômage est de créer des conditions pour que l'ensemble de l'économie, y compris l'économie du secteur sanitaire, soit compétitif et efficace.

Plusieurs députés des rangs de la gauche s'empressèrent de monter à la tribune pour dénoncer le béat optimisme de leurs collègues de droite : penser que privatisation et économies sont synonymes est une grossière erreur d'interprétation !

A plusieurs reprises, les députés libéraux proposèrent la privatisation de tâches administratives pour maîtriser les coûts financiers et les effectifs.

Michel Bonnard fut le premier à déposer une motion dans ce sens et à la développer le 2 mai 1983. Il demanda un examen réel et objectif des prestations dont l'administration cantonale pourrait se dessaisir, sans perdre de son autorité : « Le nombre des tâches, dont la responsabilité incombe à l'Etat, a considérablement augmenté au cours des récentes décennies ; pour plusieurs d'entre elles, l'exécution peut en être confiée soit à l'administration, soit à des entreprises privées sous la haute surveillance, sans plus, d'un service officiel. (...) Il ne s'agit pas de chercher à privatiser ou à reprivatiser pour le plaisir de le faire (à privatiser les bénéfiques et à socialiser les déficits comme d'aucuns pourraient le

dire), mais bien d'alléger les services publics chaque fois que le secteur privé peut se charger, à qualité et à prix égaux ou meilleurs, d'une tâche incombant à l'Etat et confiée jusqu'ici à l'administration. »¹¹³

La motion est prise en compte le 20 septembre 1983 et attendit jusqu'au 5 décembre 1989 une réponse circonstanciée et panoramique du Conseil d'Etat, fondée sur des éléments d'enquête au sein de ses services sur les privatisations réalisées ces dix dernières années ou en projet. Lors de la même séance, le Conseil d'Etat présenta son rapport sur la motion Claude Ruey dont il a été déjà question. A deux approches de l'administration par le parti libéral, des interventions au même contenu idéologique et frappées de la même phraséologie pour faire valoir le point de vue du Conseil d'Etat, qui, tout en déclarant d'accord sur les objectifs, ne put admettre les modalités d'application des propositions des deux députés. A deux fois, le Grand Conseil donna raison au Conseil d'Etat à une ou deux voix de l'unanimité.

Deux catégories de privatisation sont à considérer

- a) D'une part, la privatisation d'activités initialement effectuées par les services ;
- b) D'autre part, l'attribution au secteur privé de tâches (annexes, ponctuelles, spécialisées, etc.) qui n'ont pas forcément été exécutées par un service (par exemple, mandat d'étude relative à un problème particulier, informatisation de l'organisation du service)

Bien que la première catégorie de privatisations corresponde sans doute plus étroitement à la définition communément admise de ce type d'opération, la seconde catégorie citée revêt une importance particulière en raison de sa fréquence élevée.

Les types d'activités confiées au secteur privé sont au nombre de trois :

- a) Celles qui ne relèvent pas de la mission du service
- b) Celles effectuées parallèlement ou conjointement par des organismes privées : pour des raisons de rationalisation, restructuration, surcharge des services, etc., ces tâches sont totalement ou partiellement confiées à des entreprises privées ;
- c) Celles particulières et/ou ponctuelles et/ou spécialisées, octroyées à des entreprises privées en raison de leurs particularités, des problèmes d'organisation de service (tâches de courte durée) ou de sur-occupation du service.

Selon les résultats de l'enquête, aucune privatisation n'aurait donné lieu à une diminution de la qualité des prestations.

Sur le plan de l'effectif du personnel, les privatisations n'ont pas engendré systématiquement une diminution significative du nombre de collaborateurs des divers services concernés. Cependant, l'attribution de tâches, au secteur privé, a souvent permis d'éviter l'engagement de personnel supplémentaire et, dans certains cas, la reconduction de postes à la suite de départs naturels. Certaines privatisations ont donné lieu à un transfert du personnel vers des entreprises privées (nettoyeuses du Service des gérances, enseignants de l'Ecole cantonale vaudoise d'infirmières assistantes et d'aides hospitalières).

Les privatisations, réalisées au cours de ces dernières années dans l'administration, visent à optimiser l'efficacité du travail compte tenu de contraintes internes (limitation du personnel, manque d'expériences pour l'accomplissement de tâches spécifiques) et d'impératifs économiques (comparaison des avantages « coûts » « qualité d'exécution » des tâches accomplies par le secteur public ou privé) et sociaux (problèmes des suppressions d'emploi et des mutations internes ou externes).

Il y a toutefois des limites aux privatisations, dont la principale des législations et réglementations cantonales et fédérales qui assignent expressément de nombreuses tâches au secteur public. En outre, afin de garantir une égalité de traitement de tous les citoyens, une coordination des tâches au sein de chaque service est une cohérence de l'activité globale de

¹¹³ *Ibidem*, 2 mai 1983, pp. 85 et 87.

l'Administration, le maintien de certaines tâches au sein de l'Administration paraît inévitable, aux yeux du Conseil d'Etat.

De l'avis des membres de la Commission, la motion Michel Bonnard a offert l'opportunité de faire le point sur des thèmes ou des slogans qui déchaînent les passions. Elle a permis de lever certains tabous et d'attirer l'attention sur la nécessité d'une réflexion tant de la part du Gouvernement que du Grand Conseil. En ce sens, l'exercice était utile. Néanmoins, il ne peut pas considérer que la privatisation est une panacée et peut être introduite systématiquement.

L'auteur de la motion, tout en se déclarant satisfait de la réponse du Conseil d'Etat, a laissé le message politique suivant dont les termes vont trouver des résonances différentes dans les années 1990 : « L'Etat doit-il se charger d'une tâche ou pas ? J'appartiens bien à ceux qui pensent qu'il faudrait que l'Etat ne se charge que des tâches qu'il est le seul à pouvoir accomplir. En ce qui concerne les autres tâches (que l'Etat prend en charge), je souhaiterais que l'on examine régulièrement si elles ne peuvent pas être confiées au secteur privé. Nous n'allons pas reprendre cet après-midi la discussion qui peut être éternelle sur le problème des coûts. Est-ce plus cher ou meilleur marché de confier quelque chose au secteur privé ? Au demeurant, je ne crois pas que ce soit là la question essentielle. Lorsque l'Etat confie une mission au secteur privé, elle peut être ponctuelle et, le travail achevé, ladite mission cesse. En revanche, lorsque le Gouvernement crée un service ou engage des fonctionnaires, ce service et ces fonctionnaires restent attachés à l'Etat. Et on les retrouve éternellement dans le budget, on l'a vu ce matin. Lorsqu'on parle de privatisation, il faut aussi souligner la responsabilité du secteur privé. Je rappelle que la privatisation ne peut avoir lieu que lorsqu'il n'y a pas de monopole et lorsque la libre concurrence existe. La privatisation suppose aussi des responsabilités assumées par les entreprises privées. Lorsque j'ai développé ma motion, on était en pleine récession et on était venu me répondre que c'était bien joli de demander du travail pour les entreprises privées alors que, en période de surchauffe, elles refusent de s'engager. L'économie privée doit donc assumer elle aussi ses responsabilités. (...) Je crois surtout qu'il convient d'accepter ce rapport parce que le moment est venu de penser à de nouvelles actions, peut-être moins théoriques et plus concrètes qui forceront sur certains points le Conseil d'Etat à sortir du bois. La privatisation, c'est un des moyens parmi d'autres de ralentir la croissance de l'Etat à nos yeux excessive. On l'a dénoncé de matin à cette tribune, nous continuerons à agir pour qu'elle soit envisagée et mise en œuvre à bon escient. »¹¹⁴

C'est au conseiller d'Etat socialiste Pierre Duvoisin que revint la conclusion au débat sur le thème de la privatisation : « Le Vaudois est heureusement un être pragmatique. Il a les pieds sur terre, il mesure le pour, il mesure le contre et le Conseil d'Etat dans cette affaire est véritablement le reflet du Vaudois ; il mesure le pour, il mesure le contre et il reste pragmatique pour que les prestations fournies à la population et demandées par ce Grand Conseil soient rendues le mieux possible, soit par le secteur privé, soit par le secteur public. »¹¹⁵

¹¹⁴ *Ibidem*, 5 décembre 1989, pp. 1598-1599.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 1602.

Communes

Avant 1960, les communes vaudoises ne sont pour ainsi dire pas comprises dans les recettes cantonales, alors que, dès 1965, cette participation équivaut à 2% des dépenses totales de l'Etat, ce qui correspond assez à la moyenne suisse.¹¹⁶ En 1973, les communes vaudoises sont présentes à raison de 3,1 millions de francs dans le produit de la taxe sur les véhicules à moteur et de 18,6 millions dans la perception de l'impôt sur les gains immobiliers. L'introduction des dépenses communales ne modifie guère l'évolution de cette rubrique. Il y a lieu pourtant de relever que, dans le canton de Vaud, les intérêts passifs jouent un rôle plus important au niveau de l'Etat qu'au niveau des communes. En effet, ces dernières possèdent des biens immobiliers (forêts, immeubles) considérables qui occasionnent des frais de gérance assez lourds.

Les communes déchargent le canton et la Confédération d'une série d'obligations importantes. Une telle collaboration ne va pas sans impliquer un système complexe de partage de tâches et de charges. En outre, cette répartition est en perpétuelle évolution : d'où la nécessité de la soumettre périodiquement à un nouvel examen.

En 1955, une commission chargée notamment de la révision de la loi sur les communes avait formulé un certain nombre de propositions portant en particulier sur la répartition des charges dans les domaines de la prévention contre l'incendie et de l'assistance publique. Le Conseil d'Etat avait renoncé à l'époque à prévoir une loi de coordination modifiant ces lois spéciales ; il avait transmis ces propositions aux départements intéressés qui en ont tenu compte lors de la révision de leurs textes. En revanche, d'autres propositions n'avaient pas débouché sur des solutions nouvelles. Si les communes désirent souvent qu'un frein soit mis à l'accroissement de leurs dépenses, la plupart souhaitent avant tout participer aux décisions concernant les tâches qu'elles sont appelées à financer en tout ou partie. Conscient du caractère ponctuel des mesures prises jusqu'à ce jour, le Conseil d'Etat estime le moment venu de soumettre le problème de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes à une révision d'ensemble. Cet examen doit toutefois tenir compte des travaux menés au niveau fédéral.

En raison de l'évolution de l'appareil législatif sous la pression d'initiatives populaires, de la Confédération ou des parlements, des inquiétudes ont surgi au fil des années. Elles ont été formulées par des communes désireuses de trouver des arrangements avec l'Etat. Nous les mentionnons ici..

Le député radical Francis Michon demande, par voie de motion développée le 11 septembre 1972, que le Conseil d'Etat communique aux communes toute dépense nouvelle mise à leur charge par un projet soumis au Grand Conseil. Les décisions du Grand Conseil sur

¹¹⁶ COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif 1886-1970*, p. 46. La *Loi du 28 février 1956 sur les communes* assure le maximum de liberté et d'autonomie aux communes, tout en les maintenant sous le contrôle du Canton. Les travaux lancés depuis le développement de la motion du député libéral Jean Kratzer, tendant à la révision de la législation concernant les communes, ont été difficiles jusqu'à la loi de 1956. Ils avaient été commandés par l'inadéquation de la *Loi du 18 mai 1876 sur les attributions et les compétences des autorités communales* et de la *Loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales*, à la suite de reports de charges de la Confédération et du Canton sur les communes, et sur les questions de l'administration financière des communes. La commune devait disposer de nouvelles ressources financières pour faire face à ses nouvelles obligations, voir historique et débats, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 août 1955, pp. 801-921 ; 20 février 1955, pp. 917-964 ; 21 février 1956, pp. 973-976 ; 27 février 1956, pp. 1195-1208 et 28 février 1956, pp. 1256-1261. « La votation qui vient d'intervenir met ainsi le point final à une œuvre de grande portée et qui a nécessité une très longue et très sérieuse préparation. Cet objet – il est utile de le souligner – est certainement l'un des plus imposants qui aient été soumis au Grand Conseil depuis une cinquantaine d'année. La commune constitue le fondement de notre organisation politique et de notre vie sociale. » (Jacques Chamorel, député libéral, président du Grand Conseil, p. 1261).

des révisions de lois ou des projets de décrets apportent fréquemment des charges financières incombant aux communes. Ces augmentations de charges arrivent très souvent alors que les budgets communaux sont déjà établis, ce qui fausse l'équilibre, spécialement pour les communes importantes. C'est la raison pour laquelle il souhaite que le Conseil d'Etat prévienne assez tôt les municipalités de tout projet entraînant des dépenses nouvelles à la charge des communes en indiquant le montant global présumé.

En septembre 1980, en plein accord avec l'Union vaudoise des communes, le Conseil d'Etat a pris la décision de mandater une commission pour étudier une nouvelle répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes. Au total, les charges que l'Etat et les communes assument en partage représentent un montant de l'ordre de 306 millions de francs, dont 251 millions pour les communes. Les propositions ont pour avantage d'améliorer les relations entre l'Etat et les communes et d'alléger l'appareil administratif tant cantonal que communal. Il s'agit enfin de contribuer à la simplifier la tâche des administrés dans leurs contacts avec les autorités. L'opération amène une diminution de charges de 38 067 francs pour l'Etat et autant d'augmentation pour les communes, pour un montant global de charges en plus et en moins de 2, 7 millions.

En 1989, l'Etat avait accepté d'assumer des charges supplémentaires dans le cadre de la reprise de l'enseignement professionnel par le Canton. Mais le coût supérieur aux prévisions de 34% nécessita la mise sur pied d'un groupe de travail chargé de faire des propositions au Conseil d'Etat en vue de rééquilibrer les charges avec les communes ; l'hypothèse de réflexion fut de transférer un montant de 11 à 12 millions aux communes.

Le Conseil d'Etat présente, le 16 novembre 1982, un rapport sur la première phase d'une nouvelle répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, sous forme d'un Exposé des motifs et projets de lois et décrets.

« Nous ne sommes qu'au début d'un immense travail de désenchevêtrement des tâches cantonales et communales. Il est vrai que ce début ne s'est peut-être pas fait en fanfare et qu'il ne porte que sur quelques décisions ponctuelles. Certains s'en sont d'ailleurs gaussés lors du premier débat. Si minimes que soient les décisions que nous prenons aujourd'hui, nous sommes d'avis qu'il faut se réjouir de voir que l'on a commencé ce travail au lieu de se contenter de slogans. Bien entendu, le travail doit maintenant s'accélérer et s'amplifier(...)/ Ce n'est pas une raison suffisante non plus pour charger financièrement les communes sans leur donner les compétences de décisions correspondantes. (...) C'est dans ce sens que le Groupe libéral souhaite que se poursuive activement le travail qui vient de commencer. La tâche est grande, nous en sommes au début, nous vous invitons à souscrire au slogan de mai 1968 : « Ce n'est qu'un début, continuons le combat. »¹¹⁷

Claude Perey, le conseiller d'Etat radical, en charge du Département de l'intérieur et de la santé publique, dressa un état des lieux en 1982 : « Nous avons déjà établi un inventaire quasi exhaustif des tâches et nous avons évacué en quelque sorte, par ces 10 projets de loi et ce projet de décret, ce qui semblait créer toute une série de frictions entre les communes et l'Etat. Notre premier travail étant exécuté, il faudra naturellement tenir compte dans l'avenir des grands principes qui régissent en réalité les compétences respectives de l'Etat et des communes. La Constitution d'ailleurs garantit l'existence des communes et prévoit que ces communes ont une autonomie. Leur existence doit concorder avec le bien général de l'Etat. En revanche, il est une question dont on devra s'occuper relativement rapidement, c'est le fait que l'on ne pourra pas continuer à étudier une meilleure répartition des charges entre l'Etat et les communes si on ne prend pas garde à l'équilibre entre les communes elles-mêmes. (...) On aura toujours la difficulté qu'en répartissant mieux les charges d'une façon globale à

¹¹⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 23 novembre 1982, pp. 740-741.

retombée ou les effets ne se feront pas sentir d'une façon globale, la retombée ou les effets ne se feront pas sentir d'une façon identique sur toutes les communes. »¹¹⁸

Le dossier de la répartition des tâches Etat-communes fut relancé au travers de la motion du député UDC Marcel Pelet, du 20 mai 1986, demandant la modification de la loi sur les communes (péréquation indirecte et classification financière). Le Grand Conseil discuta de cette motion, le 3 septembre 1986, et la soutint. Un des membres de la commission, le député Serge Beck, revint à la charge, le 16 mai 1988, par le biais d'une interpellation dans laquelle il dénonça la mauvaise tenue des informations et des documents au Service de l'intérieur, concernant la répartition des tâches Etat-Communes. Le conseiller d'Etat radical, Philippe Pidoux, en charge de ces questions, avait promis une réponse à la motion Pelet avant la fin de l'année 1988. Piqué au vif, il répondit, le 13 septembre 1988, qu'une base de données « centralisée, globale et tenue à jour de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes » serait disponible sous forme informatique au Service de l'intérieur, dès 1989.¹¹⁹ En fait, il fallut attendre la seconde moitié des années 1990 pour que le projet d'une collaboration entre l'Etat et les communes trouvât un nouvel élan.

En effet, entre 1982 et 1996, Claude Ruey était devenu conseiller d'Etat et fut amené, en sa qualité du chef du Département de l'intérieur et de la santé publique, et dans le cadre des mesures de réorganisation de l'Administration cantonale, à lancer la question des relations avec les communes. Un quintuple constat fondait sa démarche : « absence d'un inventaire à jour de la répartition des tâches ; absence de vue d'ensemble des flux financiers entre les collectivités cantonales et communales – chaque département travaille pour et avec les communes mais sans coordination - ; concertation insuffisante avec les communes et existence d'importantes disparités entre les communes en matière de capacité contributive. »¹²⁰ Estimée à durer quatre ans, à compter du printemps 1997, le travail « EtaCom », ainsi désigné dans les discussions, se fixa cinq objectifs à atteindre : « Désenchevêtrer les tâches, octroyer plus de liberté de décision aux communes, améliorer la qualité des prestations publiques, atténuer les inégalités entre les communes et réduire les coûts financiers globaux. »¹²¹

Le financement de l'opération fut adopté sous forme d'un décret par le Grand Conseil, en décembre 1996.

A fin 1998, l'examen des tâches partagées entre l'Etat et les communes permit de répertorier 418 tâches, synthétisées en 152. Il a été admis alors que les centres officiels d'ambulances et les 37 regroupements de tâches relevant de l'Ecole étaient prioritaires. Des outils financiers furent parallèlement élaborés pour accompagner la nouvelle péréquation financière. Le nouveau système de péréquation emporta l'adhésion de 86% des 360 communes qui s'étaient alors alignées sur le modèle proposé par l'Etat.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 741-742.

¹¹⁹ *Ibidem*, 13 septembre 1988, p. 2182.

¹²⁰ *Rapport annuel du Conseil d'Etat 1996*, p. 15.

¹²¹ *Idem*.

La période 1992 à 1998

Les années 1990 sont des années de contrastes marquées par une profonde crise économique, qui se transforme en crise générale.

Après trente ans de croissance économique et de bien-être qui profite à la grande majorité de la population, le choc est tangible dès le début des années 1992.

Des mutations majeures sont apparues dans le tissu économique, le besoin de réformes s'impose clairement et nécessite des changements fondamentaux dans le fonctionnement de l'administration. Plusieurs événements vont servir de catalyseur pour transformer la gestion publique ; des nouvelles approches vont s'affirmer et être revendiquées pour modifier les mentalités.

Sans que nous les approfondissions en particulier, deux objets d'importance inégale, aggraveront le climat calamiteux dans lequel le gouvernement dut travailler durant ces années.

La publication du rapport du sous-secrétaire d'Etat Stuart Eizenstat, qui a examiné les archives à la demande de Bill Clinton, met en cause les pays neutres et au premier rang la Suisse, notamment pour son attitude vers la fin de la guerre et dans l'immédiat après-guerre. Le 30 septembre 1996, le Conseil national vote à l'unanimité la constitution d'une commission d'experts, chargée d'enquêter sur le sort des avoirs des victimes du nazisme et la politique monétaire de l'époque. Présidée par l'historien Jean-François Bergier, cette commission bénéficiera de la levée du secret bancaire. Le débat national ainsi ouvert tourne vite au procès d'intention et au conflit de générations.

La disparition inexplicquée des dossiers individuels de l'Office cantonal de contrôle des habitants et de la police des étrangers (en 1997, Service de population et des migrations) pour les années 1939 à 1950, parmi lesquels ceux des réfugiés, obligea les autorités cantonales vaudoises à mandater, le 18 juin 1997, le professeur André Lasserre pour dresser le tableau de l'attitude des autorités politiques, judiciaires et bancaires du canton de Vaud durant la Seconde Guerre mondiale. Le rapport, rendu en juin 2000, constatait une vague antisémite parmi les autorités de l'époque, contraignant le Conseil d'Etat à s'excuser auprès de la communauté juive.¹²²

Des pluies catastrophiques, dans la nuit du 13 au 14 août 1995, vont amener le débordement du Pissot, coupant l'autoroute A9, ensevelissant 11 véhicules, inondant la zone industrielle de Villeneuve et détruisant une grande surface viticole. Le coût des travaux s'éleva à 22 millions.¹²³

L'ampleur de la crise se mesure incidemment au nombre de chantiers ouverts et aux débats décuplés devant le Grand Conseil. Alors que le *Bulletin des séances du Grand Conseil* de 1991 atteste 1908 pages de transcription, en 1996, il atteint le chiffre record de 6302 pages. Les années environnantes démontrent l'inflation des interventions des députés et les multiples objets à discuter dans l'urgence et sous la pression des événements.¹²⁴

Années	Pages
1970	1209
1992	3186
1993	4671
1994	4014
1995	3743
1997	6099
1998	5784

Tableau 11.- Nombre de pages du
Bulletin des séances du Grand Conseil, 1970/1992-1998

¹²² Voir BIBLIOGRAPHIE, LASSERRE.

¹²³ Voir BIBLIOGRAPHIE, CHAUSSON.

¹²⁴ Le *Compte rendu du Conseil d'Etat* fut remplacé par le *Rapport annuel du Conseil d'Etat* dès 1996, une manière de marquer la rupture avec les pratiques anciennes. Le contenu en est allégé et illustré.

La démarche du canton de Vaud en matière d'économies financières se retrouve dans de nombreux autres cantons. Ainsi, le canton de Berne a lancé sa réforme en 1994, le canton de Fribourg s'est engagé en octobre 1994 à restructurer et rationaliser l'administration. Le canton de Genève a présenté en août 1995 un projet limité à sept services. Un groupe de travail débute en 1996 ses investigations dans l'administration du canton et de la République du Jura, à la suite de la décision du gouvernement de janvier 1994 de faire une enquête globale. Le projet « Etat plus mince », adopté le 28 juin 1995 par le Conseil d'Etat de Soleure, instaure le système des enveloppes budgétaires et certaines fonctions. L'intention d'économiser est particulièrement nette. Le canton de Lucerne, quant à lui, a adopté, le 25 mars 1994, le projet de décentraliser l'administration et la gestion à l'aide d'enveloppes budgétaires. Il présente, en juillet 1995, un projet de réforme qui devrait s'étirer jusqu'en 1999, au plus tard en 2002, avec une réorganisation de toutes les directions et de tous les services.¹²⁵

Nous fixerons notre présentation autour de quelques constats.

1996, 25 mars : unanime souhait de modernisation de l'Etat

« Etrange Grand Conseil vaudois. A la veille d'une campagne électorale au redoutable pouvoir diviseur, une heure après de râpeux échanges sur la manière utilisée par le socialiste Roland Troillet pour révéler les dérapages de Bossard Consultants, il est capable d'une réaction d'ensemble et de ton à la crise que connaît le canton. A l'instigation des présidents de tous les groupes politiques, le Parlement unanime a voté hier en session extraordinaire¹²⁶ un ordre du jour encourageant le Gouvernement à moderniser le fonctionnement des institutions. Le fonctionnement de l'administration institutionnelle du canton est bel et bien à revoir, sa modernisation est indispensable, mais cela n'empêche pas qu'il faut dans le même temps non seulement résoudre les affaires courantes mais leur donner la priorité. Ce qu'on attend d'abord dans le public, c'est d'avoir le sentiment que le gouvernement et le parlement dominant la situation, dans le respect des idées des uns et des autres et dans le souci d'emprunter une voie pragmatique. Ils doivent y arriver avec leurs moyens, en clarifiant leurs rapports et ceux qu'ils entretiennent avec l'administration cantonale. »¹²⁷

Une crise structurelle brutale et durable

« Nous nous trouvons au début d'une époque durable de difficultés et un effort de longue haleine nous attend », voici en quels termes le député libéral Michel Haldy intervenait dans le débat sur le redressement des finances cantonales, le 3 juin 1991.¹²⁸ Le député socialiste Jean-François Thonney avait solennellement déclaré, également dans la séance du 3 juin 1991, à l'intention du Conseil d'Etat : « Outre la volonté politique, il lui faudra beaucoup plus d'imagination qu'il n'en a fait preuve dans ce rapport [sur les finances]. »¹²⁹

Dans sa réponse du 11 décembre 1989 à la question du député de l'Action nationale-Vigilance, Marc Burgener, sur l'amélioration de l'efficacité dans l'Administration cantonale, le Conseil d'Etat s'était réfugié derrière ses rapports aux motions, examinées dans

¹²⁵ *Le Nouveau Quotidien*, 3 janvier 1996, p. 9

¹²⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 25 mars 1996, pp. 5190-5212.

¹²⁷ Laurent BUSSLINGER, *La Presse*, 26 mars 1966, p. 19.

¹²⁸ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 juin 1991, p. 836.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 925.

notre étude, des députés libéraux Louis-Marius Rochat, concernant l'effectif des fonctionnaires, 1980, de Michel Bonnard concernant l'exécution des tâches administratives par le secteur privé, de 1989, et de Claude Ruey demandant une expertise demandant une expertise par un mandataire sur la situation financière cantonale et l'Administration, de 1989.¹³⁰

Désormais, les circonstances générales exigeaient autre chose que des approches déclamatoires et des promesses de papier.

« Nous avons aujourd'hui vingt mille chômeurs dans le canton de Vaud. Nous sommes pratiquement les champions, c'est vrai. (...) Je rappellerai qu'il y a deux ans, il y avait deux mille chômeurs. (...) Ce revirement brutal, imprévisible dans son ampleur, a surpris tout le monde. Personne n'aurait pu imaginer que nous tombions dans une telle problématique. Les raisons, tout d'abord et dans un premier temps, sont d'ordre conjoncturel. Dans un deuxième temps sont apparues des raisons d'ordre structurel. Aujourd'hui, elles s'additionnent et je dirais même qu'il y a un troisième sujet d'inquiétude : c'est cette réaction psychologique négative qui fait que, peut-être (...) on dégraisse alors qu'il ne serait pas nécessaire de la faire. Actuellement et de manière générale, le climat est mort, une inquiétude profonde règne au cœur de chaque individu quant à son sort sur le plan du travail. »¹³¹

Coup sur coup, en automne 1988 et en décembre 1989, le Conseil d'Etat obtint l'abaissement du coefficient cantonal d'impôt de 129 à 125%, avec un manque à gagner de plusieurs millions, puis de 125 à 122% entraînant une moins-value de recettes fiscales de l'ordre de 34 millions. Dans l'hypothèse d'un coefficient stable à 129 pour 1989 et 1990, la croissance des recettes aurait été respectivement de 8,2% et de 4.3%.

En 1990, le Grand Conseil procéda à une révision de la loi sur les impôts directs cantonaux, entrée en vigueur en 1991. Cette mesure diminua les recettes de 40 millions. « La planification pour les années 1990 à 1994 fait apparaître alors (5 décembre 1989) des excédents de dépenses probables pour les prochains exercices. »¹³² « Le Conseil d'Etat s'est posé la question de savoir s'il y avait lieu de revenir sur le coefficient, vu les difficultés rencontrées lors de l'élaboration du budget 1991. Il a décidé de ne pas le modifier, étant donné les réserves constituées ces dernières années. »¹³³

Une année plus tard, la situation ne permettait plus de tergiverser.

En effet, à lire le plan financier 1991-1996,¹³⁴ les autorités prévoyaient les déficits suivants : en 1992, 242,8 millions ; en 1993, 254,2 millions ; en 1994, 344,2 millions ; en 1995, 321,8 millions et en 1996, 373 millions.

Le Conseil d'Etat est désormais placé devant des choix, il doit sortir « du ronron traditionnel des années précédentes où des nouvelles prestations de l'Etat étaient proposées, étaient sollicitées, étaient admises, le financement de ces nouvelles prestations se faisant par des moyens à court terme ; autrement dit, on sort d'une période où on ne voulait pas voir le long terme. Aujourd'hui les événements nous obligent à considérer et à poser les vraies questions. »¹³⁵ Après avoir entendu l'ensemble des groupes parlementaires s'exprimer sur la situation financière, il doit s'accommoder d'une « volonté d'économie claire et nette, qui n'a pas toujours été aussi explicite. Disons que les années précédentes elle était sous-jacente à ce que l'on vous proposait. »¹³⁶

¹³⁰ Voir supra, pp. 26, 88-94.

¹³¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 mai 1993, pp. 393-394, Jacques Martin, conseiller d'Etat radical, en charge du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

¹³² *Ibidem*, 5 décembre 1989, p. 1523.

¹³³ *Ibidem*, 5 décembre 1990, p. 1360.

¹³⁴ *Ibidem*, 3 juin 1991, p. 917.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 952, Philippe Pidoux, conseiller d'Etat radical et président du Conseil d'Etat.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 953, Philippe Pidoux.

La montée du chômage, la désintégration des liens sociaux, la pression sur les salaires, l'effondrement de l'immobilier et de la construction, ainsi que les changements profonds dans l'agriculture vont creuser durant la législature 1990-1994 un fossé entre le monde politique et la situation vécue par la population. Les besoins de la société, la crise financière et les différentes affaires ont mis en évidence le retard accumulé. Cela se traduit en huit ans, dans le budget cantonal, par une dégradation de 400 millions dans les emprunts (144 millions en 1990 et 542 millions dans celui de 1997) ; un quart de cette différence est dû à la diminution de la recettes, plus de la moitié s'explique par les intérêts passifs accumulés et un huitième par l'augmentation des dépenses.

Quelques dates pour situer le grand chambardement des années 1990

- 16 octobre 1992 : quatre milliards de déficit dans le budget fédéral. Les perspectives du budget fédéral 1993 sont revues à la baisse. On espère une reprise économique qui permette de gonfler les recettes.

- 1^{er} novembre 1993 : un indicateur inquiétant : les investissements étrangers en Suisse ont diminué de moitié en 1992 (73, milliards de francs contre 13,7 en 1991 et 33,9 en 1990). Les prises de participation dans les entreprises suisses s'effondrent, les entreprises étrangères possèdent des filiales en Suisse désinvestissent. Le Conseil fédéral est parfaitement conscient de la difficulté de rétablir l'équilibre des finances. Dans un premier temps, la dérive des finances (dix milliards de déficit global- communes, cantons et Confédération en 1993) va encore s'aggraver. Cette année déjà, il manque trois milliards dans les caisses du seul ménage fédéral. Le fardeau de la dette représente à lui seul dix millions de francs d'intérêts débiteurs par jour.

- 1994 : le déficit prévu dans le budget 1995 du canton de Vaud est le plus élevé de tous les cantons suisses. Les députés de tous les bords estiment que le Conseil d'Etat n'a pas assumé ses responsabilités en négligeant d'ouvrir le débat sur les priorités de l'Etat. Ils lui refusent les 119 postes administratifs supplémentaires qu'il réclamait et imposent un moratoire sur tous les projets informatiques.

- 10 juillet 1995 : les comptes de l'Etat de Vaud sont enfin publiés. Ils font apparaître un déficit de 526 millions de francs. L'ordre de grandeur était prévu. Mais le gouvernement n'a pas voulu publier ces éléments avant d'avoir chiffré exactement l'incidence résultant des manipulations de son chef de service. Il ne semble pas avoir voulu, à ce stade de l'enquête, en tirer un profit personnel. Afin de présenter des comptes en ordre, il passait en écriture transitoire des montants qui étaient des charges. Les manipulations se montent à 132 millions qui alourdissent encore le déficit du canton. Le fonctionnaire indélicat a été renvoyé immédiatement pour juste motif et une plainte pénale a été déposée.

- 15 septembre 1995 : le Conseil d'Etat vaudoise annonce qu'il a engagé un nouveau chef de service administratif des finances. Il a retenu la candidature d'un financier du Crédit suisse, Blaise Goetschin. Venant du privé, il introduira sans doute des méthodes de gestion et d'analyse modernes.

- 1990 à 2000 : un Vaudois actif sur quatre a connu une période de chômage. La population active a augmenté de 62 000 personnes dans les années 1980, alors que 3000 emplois par an ont été supprimés de 1990 à 1997 ; le secteur de la construction a perdu 50% de ses collaborateurs entre 1990 et 1998 ; une personne sur 4 travaille à temps partiel, 72% des Vaudoises et des Vaudois se retrouvent dans le secteur tertiaire et la taille moyenne des entreprises privées vaudoises est de 7,7 personnes. Entre 1991 et 1997, l'écart entre l'offre et la demande de travail ne cesse de se creuser. Contrairement aux crises précédentes, les étrangers retournent moins dans leur pays d'origine. Le taux de chômage augmente

rapidement, atteint un premier palier de 8% au début 1994 et après une légère baisse, établit le record historique de 8,3% en janvier 1997 avec 26 000 chômeurs (5,7% pour la Suisse avec 206 chômeurs). En février 1999, le sommet de 4700 bénéficiaires RMR est atteint. Une personne active sur 4 s'inscrit au chômage (contre 1 sur 5 pour la Suisse). Les primo-demandeurs d'emploi connaissent le chômage, le chômage de longue durée frappe le paysage socio-économique vaudois, les étrangers sont proportionnellement plus fortement touchés que les Suisses et les femmes plus que les hommes - sous la pression de la crise et d'une concurrence plus acerbée, le marché du travail se durcit : les relations employeur-employé sont de plus en plus axées sur la productivité, l'efficacité et l'éphémère ; les carrières professionnelles tendent à devenir hachées (emplois multiples, alternance de périodes d'emploi et de chômage) ; les compétences professionnelles sont toujours plus la clé de l'emploi.

- 31 décembre 1997 : la dette brute de l'Etat se monte à 5,6 milliards, ce qui traduit que l'Etat emprunte pour financer non seulement son fonds de roulement et ses investissements, mais une partie de ses dépenses de fonctionnement.

Constatant la gravité de la situation tant sur la base des diagnostics historiques que des diagnostics prospectifs, le nouveau chef des finances depuis 1996 de l'Etat de Vaud, le radical Charles Favre postule une seule politique financière possible, celle fondée sur l'efficacité et l'équilibre, et en affirmant la suprématie du politique et la flexibilité d'exécution. Il fixe à trois ans la période nécessaire pour assainir les finances du canton.¹³⁷

A l'autre bout de la période, la motion du député libéral Jean Heim demandant, le 11 décembre 1990, de reprendre l'ensemble de la politique financière de l'Etat dès le budget 1992, résonne curieusement. Elle vient en complément de celle développée, le 18 décembre 1989 par le député libéral Vincent Gétaz demandant au Conseil d'Etat de stabiliser les dépenses du budget 1991 au niveau de celles du budget 1990. Les deux députés partageaient du même constat : l'Etat vit au-dessus de ses moyens, l'inventaire des possibilités de rationalisation et de compressions des dépenses de l'administration doit être établi et étendu à tous les départements.

Curieusement, le Conseil d'Etat reporta deux fois sa réponse à la motion Gétaz. Aux dires du chef du Département des finances, Pierre Duvoisin, il était en train d'examiner les secteurs où restreindre l'intervention étatique, ce qui provoqua une réflexion désabusée du motionnaire : « Les difficultés financières étaient connues à la fin 1989. Il fallait donc lever le pied en 1990 déjà. C'était le but de ma motion que j'ai déposée en 1989. Tout cela n'a malheureusement pas été suivi d'effets et les mesures à prendre aujourd'hui paraissent plus dures. »¹³⁸

Les commissaires chargés de l'examen de la motion Jean Heim, le 27 février 1991, la jugèrent tardive et la renvoyèrent au Conseil d'Etat qui mit en discussion son double rapport concernant les motions Jean Heim et Vincent Gétaz, le 3 juin 1991. L'ensemble des sensibilités politiques s'exprima alors, comme cela avait déjà le cas, le 27 février 1991, séance à laquelle nous empruntons l'essentiel des réflexions.

- Une réaction s'impose, si l'on veut éviter une hausse des impôts. Il faut maîtriser entre autres les demandes de postes supplémentaires, les dépenses d'investissement et les dépenses pour l'informatique. Une pause d'une année est envisagée en matière informatique. Les coûts de la santé sont invoqués.
- En période de conjoncture difficile, il est indispensable que le secteur public réagisse rapidement à la manière du privé.

¹³⁷ GOETSCHIN, « De quelques précisions techniques pour éclaircir le débat sur l'assainissement des finances de l'Etat de Vaud ».

¹³⁸ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 juin 1991, p. 939. Voir également les considérations similaires du même député, *ibidem*, 27 février 1991, p. 2275.

- Lorsque le budget est établi, il est fort difficile d'y effectuer des modifications. Un commissaire souhaite qu'une commission participe à l'élaboration des directives du budget, afin que le Grand Conseil puisse faire savoir au Conseil d'Etat dans quelle direction il ne souhaite pas que le Gouvernement s'engage afin d'éviter que la Commission des finances doive entériner par le budget des décisions antérieures.

« Le Conseil d'Etat partage les inquiétudes du Grand Conseil face à l'évolution des finances de l'Etat. C'est la raison pour laquelle il est en train de mener une réflexion approfondie sur l'évolution de ces finances et sur les moyens qu'il y aurait de bloquer cette évolution et de maintenir l'équilibre de nos finances. Il convient de ne pas opposer le Grand Conseil au Conseil d'Etat dans ce domaine. Nous sommes solidaires, cela est sûr, et c'est ensemble que nous trouverons les solutions à nos problèmes. J'ai déjà dit et je le rappelle, nos comptes et nos budgets ne sont que le miroir de la politique que nous menons dans cet hémicycle et ce ne sont pas les finances qu'il faut reprendre, c'est l'ensemble de notre politique. Il faut en être conscient. »¹³⁹

La crise financière avait déjà commencé. A l'évidence, les signes avant-coureurs ont manqué d'interprètes et de défenseurs dans le Grand Conseil et au Conseil d'Etat. »

« Des institutions politiques également en crise »¹⁴⁰

Nommée le 9 mai 1995, la Commission d'enquête parlementaire sur les événements survenus au Service de l'administration des finances rend son rapport le 19 février 1996. Elle dénonce des choses graves et sidérantes, les problèmes de conduite et de gestion des affaires départementales, entre autres, dans le traitement des motions et des interpellations des députés du Grand Conseil, des comportements inadmissibles et un incroyable laxisme du Conseil d'Etat, notamment des anciens chefs de Département des finances.

Le rapport confirme ce que l'on savait inconsciemment : il n'y a pas vraiment, dans la réalité, de Conseil d'Etat collégial, mais bien plutôt sept chefs, travaillant plus ou moins seuls. Ces affaires démontrent que l'organisation du Conseil d'Etat est obsolète et qu'elle doit être revue rapidement et de fond en comble.¹⁴¹

Le 1^{er} mars 1996, quatre postes dont celui du chef de contrôle sont mis au concours pour pourvoir le Contrôle de gestion de l'administration publique, nouvellement créé.

Le rôle de l'Etat avait été déjà égratigné par les affaires qui entachèrent le monde bancaire vaudois, en lente déconfiture.

La banque BVCréd s'était engagée dans des affaires ayant tourné au désastre. Or, depuis l'été 1993, la Commission fédérale des banques sommait son directeur, Hubert Reymond, de dévoiler l'ampleur des provisions qu'il devait constituer pour couvrir les risques des crédits immobiliers et commerciaux : des mesures urgentes devaient être prises. Un scénario d'assainissement est élaboré par les trois grandes banques suisses, les banques cantonales, la Commission fédérale des banques et l'Union des banques régionales. Le 4 décembre 1993, la Banque cantonale vaudoise annonce le rachat de la BVCréd, évitant ainsi de justesse sa mise en faillite formelle.

Les clients furent soulagés, mais les actionnaires furieux. Une série de plaintes pénales sont déposées contre la direction de la BVCréd pour faux renseignements.

L'affaire se soldera, en décembre 1999, par l'acquiescement du directeur en raison de sa bonne foi. L'incompétence n'est pas un délit pénal !

¹³⁹ *Ibidem*, 27 février 1991, p. 2278.

¹⁴⁰ Titre emprunté à l'article de Roland Ecoffey, dans *Journal de Genève*, 10 avril 1997, p. III.

¹⁴¹ *Nouvelle Revue*, 1 mars 1996, Editio.

La photographie de l'administration cantonale en 1992 : rapport de travail « Marcel Blanc »

C'est dans la perspective d'une réforme de l'administration que le Conseil d'Etat a constitué, le 13 décembre 1991, « un groupe de travail chargé de réexaminer les tâches et le fonctionnement de l'Etat. » Présidé par Marcel Blanc, conseiller d'Etat honoraire UDC, le Groupe était composé de Jean-François Cavin, secrétaire général des Groupements patronaux vaudois, de Claude Dépraz, expert comptable, d'André Gavillet, conseiller d'Etat honoraire socialiste, et de Jean-Pierre Weber, ancien municipal. Il dépose son rapport, le 3 août 1992, doté de 197 propositions d'amélioration : il peut être considéré en bloc, comme le document de base servant de guide à l'action gouvernementale en matière de réforme administrative. Ses affirmations : mieux cibler les prestations de l'Etat, dynamiser la fonction publique, prendre en compte la concurrence.

Chaque secteur d'activité est passé en revue, des nombreux archaïsmes d'organisation sont relevés, voire dénoncés, comme la persistance d'avantages acquis par tradition et qui ne sont guère défendables. Le diagnostic est souvent sévère.

Si les propositions sont aussi nombreuses, c'est qu'il existe un grand potentiel d'économies et d'optimisation de l'organisation administrative.

Nous avons regroupé les grandes familles de propositions pour mieux les présenter.

Le Conseil d'Etat ne dispose pas de méthode d'organisation ni d'outils de gestion. Il est impératif qu'il s'appuie sur la planification, ainsi que sur un certain nombre d'outils : comparaisons intercantionales ; comptabilité analytique ; budget mieux structuré et plus lisible, mieux documenté et préparé suffisamment tôt.

La répartition des tâches départementales doit être revue : la politique de la santé et la politique sociale doivent être réunies, les outils de gestion sont à regrouper au Département des finances. Les relations intérieures et extérieures doivent être prises en compte dans les contacts.

Un département présidentiel, chargé de l'Intérieur, doit être mis en place afin de coordonner l'action du Conseil d'Etat ; il a également la responsabilité de la conduite des relations extérieures. Les questions de planification doivent être assumées par la délégation présidentielle, formée du président et du vice-président du Conseil d'Etat et du chef du Département des finances (variante, selon les situation : le président du Conseil d'Etat, les chefs du Département des finances et du Département chargé des relations intérieures), à laquelle le Chancelier d'Etat devrait être subordonné.

La faiblesse du contrôle de la gestion administrative est stigmatisée ; elle exige rapidement le renforcement des contrôles internes et externes avec une participation active et motivée du personnel à tous les niveaux.

Les constats au sujet des départements touchent

- Les découpages territoriaux : état civil, justice de paix ; la décentralisation poussée de la santé publique génère des coûts trop élevés ; action sociale ; agences communales d'assurances sociales ; participation des communes au développement des soins à domicile dans une gestion vraiment décentralisée ;
- La fusion de plusieurs structures : administration militaire et arsenaux ; création d'une enveloppe budgétaire « environnement » ; agriculture et viticulture ; regroupement à Grange-Verney de l'ensemble de la formation agricole et au Service de recherche et d'information statistiques des questions de statistique ;

- La reconsidération du rattachement administratif : la Chancellerie d'Etat doit être mise dans la dépendance de la présidence du Conseil d'Etat ; le Service de lutte contre les nuisances doit aller au Département des travaux public, de l'aménagement et du tourisme ;
- Les modes de facturation : la faune et la pêche doivent s'autofinancer ;
- L'augmentation des tarifs des émoluments : Archives cantonales vaudoises, Service du cadastre et du registre foncier ;
- La dotation financière des services : le budget des cultes est jugé trop important en comparaison intercantonale ; le coût trop élevé de l'exploitation des forêts ;
- La collaboration renforcée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration : police cantonale et polices municipales ; Centre informatique de l'Etat de Vaud.
- Le coût et le nombre de revues des départements : certaines sont contestées, ainsi que leur contenu. La plupart sont à supprimer.¹⁴²

De manière générale, le perfectionnisme est à bannir.

Le Groupe de travail consacre un important chapitre au statut du personnel dont il demande l'assouplissement. Il souhaite le renforcement du Service du personnel dans son rôle de garant de la cohérence des classifications et de la fonction de gestionnaire. La mobilité du personnel doit être favorisée entre les départements, la nomination à titre définitif du fonctionnaire doit être remplacée par un engagement résiliable, l'indexation annuelle automatique des traitements doit être supprimée, soit au profit d'une formule plus souple, soit purement et simplement, les augmentations annuelles doivent être modulées, l'adaptation partielle des traitements au renchérissement pour 1993 est privilégié, comme il est recommandé que le niveau de rémunération entre l'économie et l'Etat soit systématiquement comparé. Toute nouvelle reclassification des fonctions est suspendue, le régime des indemnités pour usage des voitures réexaminé. Le Groupe de travail, après avoir passé en revue tout le potentiel des économies sur la fonction publique, conclut que la participation de l'Etat au financement de la Caisse de pensions est nécessaire et normale.

Un des membres du Groupe, André Gavillet, fidèle à ses convictions, prend quelques distances avec les conclusions sur la gestion du personnel. Il conteste l'idée de ramener le lien entre le fonctionnaire et l'Etat à un contrat de droit privé, de durée indéterminée, permettant le licenciement sans justes motifs. Il défend le maintien de la pleine compensation du renchérissement, refuse la méthode de comparaison des salaires entre le privé et le secteur public pour adapter les salaires des fonctionnaires plutôt vers la baisse. Il en appelle à la collaboration entre l'Etat et ses employés pour mener à bien les efforts de rationalisation. Il invite le Conseil d'Etat à écarter la proposition du Groupe de travail d'augmenter le nombre de périodes exigibles de la part des maîtres secondaires.

A l'appui de ses conclusions, le Groupe de travail fait figurer en annexe de son rapport une étude d'incidences de l'évolution de l'effectif et de la structure de la population vaudoise sur les dépenses de l'Etat de Vaud dans les domaines de l'éducation, de la prévoyance et de l'aide sociales et de la santé, ainsi que son impact sur l'évolution de l'effectif des contribuables et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'étude a été réalisée par le Service de recherche et d'informations statistiques.

Ce rapport allait permettre au Conseil d'Etat de lancer ses investigations dans l'Administration cantonale.

¹⁴² On ne peut qu'être frappé de la concomitance des idées du Groupe de travail et de la motion des députés libéral et radical Pierre Rochat et Pascal Broulis demandant, le 23 juin 1992, au Conseil d'Etat d'étudier le remplacement des revues et publications de l'Etat par des moyens d'information moins onéreux. Il est rappelé que ces publications ne s'adressent pas seulement à l'administration et aux députés mais également à un public extérieur à l'Etat. Voir BIBLIOGRAPHIE, la nomenclature des imprimés de l'Administration cantonale vaudoise situe la réalité éditoriale de l'Etat durant la période 1970 à 1998.

Rétrospectivement, une grande partie des propositions d'économies du Groupe de travail ont été suivies, ou, à défaut, ont servi à nourrir le débat politique.

Revisiter toute l'administration

Sans disposer d'une réelle stratégie, le nouveau Conseil d'Etat issu des élections de 1994 a décidé de lancer en même temps toutes les réformes qui avaient été négligées pendant des années. A l'évidence, il a minimisé les difficultés et les résistances qui allaient surgir sur son chemin ; il n'était pas prêt à aborder à la fois autant de défis.

Certes, il y avait urgence. Mais il fallait simultanément moderniser un appareil étatique désuet et faire face à la crise financière, en plus de faire cohabiter des personnalités très différentes au sein du Conseil d'Etat qui perdit à mi-parcours un de ses conseillers, Pierre-François Veillon pour se retrouver, souvent en conflit, avec son successeur, Josef Zisyadis.

Le bilan de la législature est nécessairement contrasté, et s'inscrit dans une période de transition.

Offices régionaux de placement

Durant les années 1990-1997, les dépenses fédérales progressent de 26%, soit d'environ 12 milliards en francs courants. Or les subsides que la Confédération doit verser en raison directe de la croissance du chômage (c'est-à-dire uniquement les versements destinés à couvrir les déficits de l'assurance-chômage et les dépenses supplémentaires de l'assurance invalidité dues au chômage) s'élèvent en moyenne à près de 2 milliards par an entre 1993 et 1997. A eux seuls, ils expliquent une partie substantielle de la hausse des dépenses fédérales.

Le canton de Vaud comptait en 1992 parmi les sept cantons les plus touchés de Suisse par le chômage. Des mesures d'allongements des durées d'indemnisation des chômeurs furent prises à différents moments, en particulier pour Lausanne et sa région.

Le député socialiste Claude Ogay développa, le 12 mai 1992, une motion visant à créer des offices régionaux de placement.

Dans sa réponse datant du 4 mai 1993, le Conseil d'Etat soutint cette idée originale, qui donne la possibilité aux « districts de créer des offices régionaux de placement, dotés de spécialistes de l'orientation et de la formation professionnelles, dont la tâche principale consiste à établir des brefs bilans de carrière et d'organiser la réorientation ou le perfectionnement des personnes sans emploi, des les conseiller, les place ou les assigner. (...) Le but de la création des offices régionaux est de permettre de mieux répartir les tâches entre les instances ; sommairement résumé, il s'agit de confier le timbrage, les premiers conseils et le contrôle aux communes. Les offices régionaux de placement donneront aussi des conseils, mais plus personnalisés et ils établiront le premier bilan de carrière rapide aux fins de mieux orienter les chômeurs. L'OFIAMT soutient le projet vaudois en versant un million pour faciliter la mise sur pied de cette organisation. Les offices régionaux seront financés à 50% par le canton. »¹⁴³

L'objet de la loi est en quelque sorte la gestion du chômage, la lutte contre la surcharge de l'appareil administratif, contre l'engorgement de certains offices communaux du travail et contre l'insuffisance des prestations qui en est la conséquence. » Ce qui est intéressant dans cette démarche, ce sont les considérations faites sur le rôle de l'Etat par vents

¹⁴³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 mai 1993, p. 361.

contraires. Celle défendue par le député Vert Michel Glardon reflète bien le climat général et les devoirs des collectivités publiques : « Il faut bien se poser la question du rôle de l'Etat dans cette affaire. L'Etat, malheureusement, a amplifié la surchauffe à l'époque. Il a créé des postes quand le personnel pour les occuper manquait. Aujourd'hui que le personnel est disponible, on supprime les postes et il n'y a pas de session où l'on n'entende citer en modèle l'organisation économique des entreprises privées. Réfléchissons un peu. L'Etat n'est pas un employeur comme les autres ; il a une fonction sociale particulière. C'est le premier employeur du canton ; il tient certainement un rôle pilote, un rôle social, et il ne peut pas se comporter comme une grande banque helvétique qui, après avoir demandé un maximum d'allégements fiscaux pour sauver l'emploi, se permet d'annoncer des suppressions de poste par milliers. »¹⁴⁴

Orientations gouvernementales 1996-1998

Pour la première fois de son histoire, le Conseil d'Etat produit, en 1996, un document de synthèse sur ses projets prioritaires pour une période donnée, en l'occurrence 1996-1998. Certes, sa démarche est imparfaite, mais elle met en place de véritables outils qui pourront l'aider à formuler un véritable programme de législature pour les années 1998-2001. En voici les têtes de chapitre, suffisamment parlantes pour ne pas les développer individuellement.

La situation économique et ses perspectives

Promotion économique

Développement des solidarités

Modernisation de l'Etat - la modernisation de l'Etat répond aux objectifs suivants.

- Optimiser la gestion et le fonctionnement de l'administration, en favorisant notamment l'adaptation souple des structures et la mobilité individuelle et professionnelle des collaborateurs :
- Favoriser la responsabilité et la participation des collaborateurs de l'Etat dans l'exercice de leurs tâches ;
- Améliorer les prestations offertes à la population.
- Nouvelle gestion des administrations publiques. Une des applications de la nouvelle gestion des administrations publiques est le contrat de prestations qui va être introduit à titre d'expérience pilote au Service des Hospices cantonaux et au Service des automobiles selon le principe suivant : l'Etat met à disposition une subvention et le service s'engage à fournir des prestations et d'atteindre un niveau de performance, défini par des indicateurs qui permettent de quantifier les objectifs à atteindre et de mesurer le degré de réalisation.
- Modernisation des instruments de gestion financière de l'Etat. Ces diverses réformes visent à accroître la lisibilité des documents financiers de l'Etat. Le gouvernement sera mieux à même de fonder ses décisions sur des données comptables plus représentatives et analytiques, d'affiner ses scénarios et prévisions, de mettre la finance au service de son action et de ne pas subir. Ce renforcement du secteur financier constituera également un appui pour les commissions parlementaires. Enfin, ce service apportera son appui à l'ensemble des services chargés de responsabilités comptables et financières.
- Modernisation des structures et des instruments de gestion du Grand Conseil et du Conseil d'Etat : le Conseil d'Etat doit disposer d'instruments de réflexion stratégique, de conduite, de coordination et de planification suffisants. C'est ainsi que, depuis deux ans, les structures de la Chancellerie sont en profonde transformation afin de mieux répondre aux besoins des autorités. Sur le plan stratégique, un état-major permettra de fournir un appui plus important

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 379.

dans les domaines de l'analyse et de la planification des activités de modernisation de l'Etat. La création récente du Collège des secrétaires généraux permettra d'améliorer la coordination transversale au sein de l'administration. Afin de faciliter la conduite et l'exécution, les activités opérationnelles, le traitement des informations législatives du parlement et l'exécutif en particulier seront en grande partie informatisés dès 1997 (projet Antilope).

- Politique d'ouverture

Promotion économique

Réductions du déficit : les objectifs visés sont la concrétisation du programme d'économies lancé en 1995 et la recherche de nouvelles recettes et de mesures complémentaires d'économies.

Modernisation des communications

Protection de l'environnement

Formation

Politique de sécurité

Régionalisation

En complément, le Conseil d'Etat fait paraître en décembre 1997 le *Plan cantonal des pôles de développement économique*. Quatre conditions doivent être rassemblées pour que le canton de Vaud ait les meilleures chances d'attirer de nouvelles entreprises et de renforcer les tissus économiques existants :

- Proposer des lieux d'implantation bien localisés et attractifs ;
- Présenter des terrains variés, constructibles avec un minimum de procédures et en qualité suffisante ;
- Offrir des mesures financières et fiscales qui soient à la fois incitatives et facilement applicables ;
- Assurer une promotion efficace.

Toute la démarche est parcourue par un certain nombre de convictions. « Il importe d'emblée de dissiper certaines illusions : la solution des problèmes actuels nécessite une approche nouvelle qui n'ira pas sans un redimensionnement de l'Etat. Il s'agit en particulier de procéder à des réformes de structures qui passent par la modernisation et de la rationalisation de la gestion des services publics. Mais la privatisation de certains services n'est pas une panacée, et il ne s'agit pas simplement de rétablir l'équilibre des finances publiques, à un moment où les avantages que l'on prêtait traditionnellement à notre pays ne sont désormais plus l'exclusivité de la Suisse. (...) L'expérience enseigne que les pouvoirs publics sont des agents économiques moins efficaces que le secteur privé. Ordre et justice, santé, éducation, infrastructures et péréquation, infrastructures et péréquation sociale : l'action et l'autorité de l'Etat doivent se concentrer sur ces tâches essentielles où son action et son autorité sont indispensables. (...) Il est nécessaire de réformer et de réorganiser la structure administrative du canton en visant un allègement, avec une simplification et une meilleure efficacité des services de l'Etat. Ainsi, l'Etat doit se concentrer sur les tâches essentielles qui lui incombent. Les autres responsabilités qui lui sont dévolues ou confiées devraient être réexaminées et leur gestion déléguée à d'autres entités, notamment privées. Cette action permettrait, d'une part, de réduire considérablement le budget général de fonctionnement de l'Etat et d'autre part, de diminuer très sérieusement le nombre de personnes bénéficiant du statut de fonctionnaire. De plus, pour favoriser la créativité et le dynamisme, il faut viser à transformer un maximum de chefs de services ou de cadres supérieurs en entrepreneurs en leur conférant un niveau de responsabilités plus élevé. Dans une optique de réforme structurelle, trois solutions peuvent être envisagées : la privatisation partielle ou totale, la structure juridique propre et le système de l'enveloppe budgétaire, couplée à une autonomie de gestion. (...) A cet égard, déréglementation et reréglementation constituent une étape

essentielle du processus de revitalisation de l'économie vaudoise. (...) Multiplication des tâches administratives et immobilisme des structures sont les symptômes des maux les plus profonds dont souffre l'administration vaudoise. »¹⁴⁵.

Les *Orientations gouvernementales* et le *Plan cantonal des pôles de développement économique* fournissent en 1996 le cadre réflexif de Gouvernement. Le rapport du Groupe de travail, présidé par Marcel Blanc, fournit les mesures concrètes à appliquer pour régénérer l'Administration cantonale et pour retrouver une fonction publique dynamique.

L'opération Orchidée pouvait déployer ses effets ! « Plus qu'une simple opération de recherches d'économies, il faut accepter une véritable remise en question de notre organisation et de nos processus administratifs tout comme de notre système des subventions. »¹⁴⁶

Orchidée

« Lorsqu'il s'agit de faire des économies, il y a plusieurs méthodes. La démarche autoritaire consiste à fixer le montant à économiser sans s'occuper du contexte. Cette méthode est linéaire et je pense que c'est la plus idiote que l'on puisse choisir bien qu'elle soit parfois efficace, il faut le dire. Mais ce n'est pas forcément la bonne méthode. Une autre consiste à essayer d'obtenir une vision plus précise des choses ; il s'agit d'une analyse plus détaillée. C'est la méthode que nous avons employée dans le cadre des Hospice et qui se veut participative », voici en quels termes, le 12 septembre 1994, le conseiller d'Etat libéral, Claude Ruey, chef du Département de l'intérieur et la santé publique, présentait la démarche Orchidée décidée en décembre 1993 pour trouver un total de 73 millions en trois ans et 500 postes en moins dans les Hospices cantonaux.¹⁴⁷ Il pouvait annoncer dans sa même réponse l'état d'avancement des travaux réalisés au Centre hospitalier universitaire vaudois au 1^{er} septembre 1994 : sur 801 idées, 242 étaient réalisées ; 432 postes de travail pouvant être économisés ou alloués ailleurs, 1076 l'était déjà ; sur 59,7 millions d'économies à faire ou à trouver, 13 millions, soit 8,2 millions de salaires et 5,6 millions d'autres charges ont été obtenus. L'opération Orchidée I fut étendue à l'ensemble de l'administration dès 1995.

En effet, la minorité de gauche du Grand Conseil, représentée en particulier par les députées populistes Marianne Huguenin et Christianne Jaquet-Berger, et le socialiste Martial Gottraux,¹⁴⁸ qui ont multiplié les interventions devant le Grand Conseil, accepta, faute de mieux en 1994, ce nouveau développement de l'examen intégral du fonctionnement de l'Etat pour introduire des procédures permanentes d'économies.

C'est un catalogue de 2638 propositions d'économies avec 18% d'économies potentielles que le Conseil d'Etat recueillit au sein de l'Administration cantonale vaudoise, entre les mois de juin et septembre 1995. L'exercice mobilisa l'ensemble des fonctionnaires et fut desservie par des consultants peu informés des mœurs politiques vaudoises.

¹⁴⁵ *Revitalisation de la place économique vaudoise*, pp. 2-5.

¹⁴⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 12 septembre 1994, p. 2135, Claude Ruey, conseiller d'Etat libéral.

¹⁴⁷ *Ibidem*, 12 septembre 1994, p. 2145.

¹⁴⁸ Voir sur l'opération Orchidée interpellations des députés populistes, Marianne Huguenin, (novembre 1993 et 20 juin 1994) et socialiste, Martial Gottraux (10 mai 1994); de la députée popiste Christiane Jaquet-Berger (13 juin 1995) ; motions du député socialiste Martial Gottraux (19 juin 1995), du député Vert Luc Recordon (19 juin 1995), du député socialiste Pierre Chiffelle (19 juin 1995). Interpellations du député libéral Jean-Marc Rapp au sujet du harcèlement psychologique exercé sur les élèves par certaines actions du corps enseignant lors de la journée de la manifestation du 30 novembre 1995 contre le programme Orchidée II et du député radical René Challande concernant la participation d'enfants scolarisés à la manifestation du 30 novembre 1995, 12 novembre 1996.

Face à l'avalanche des réactions politiques dont celle du député socialiste Pierre Chiffelle demandant d'instituer un moratoire immédiat dans l'application de la démarche Orchidée et d'établir de véritables négociations avec les partenaires, le conseiller d'Etat Claude Ruey, président du Conseil d'Etat, fit valoir, le 6 septembre 1995, le point de vue du gouvernement dans cet objet : « Il faut remettre les choses en place : nous avons lancé l'opération Orchidée avec votre appui ; elle est en cours et nous avons décidé au mois de juin 157 millions d'économies nettes pour l'Etat. Actuellement, nous sommes en phase d'analyse des 2700 propositions de la démarche participative et nous entendons bien arriver au 9% d'économies globales que nous nous sommes fixé. (...) C'est la première tentative de ce genre et nous l'entamons sans disposer de tous les instruments, mais nous le faisons tout de même, de manière empirique. Nous avons décidé entre nous de faire un programme gouvernemental « rustique » - rustique précisément parce qu'aujourd'hui nous travaillons avec des moyens rustiques. Ce sont 155 projets qui se concoctent ou qui sont à l'analyse dans les services, étudiés avec le gouvernement, et auxquels nous avons déjà consacré plusieurs séances. (...) Priorités des priorités, ce sera bien entendu, l'emploi et le développement économique, la substance économique du canton, mais, en même temps, l'assainissement des finances, parce que cet assainissement, tout le monde se plaît à dire qu'il est indispensable si nous ne voulons pas entraîner, par l'effet boule de neige, des dépenses multipliées de l'Etat, ne serait-ce que pour assurer le service de la dette. La troisième priorité sera la rénovation de l'Etat, car nous devons rénover l'Etat. Enfin, la quatrième priorité consiste à faire de l'Etat, des pouvoirs publics un endroit d'animation des idées, de rassemblement des gens, dans ce pays qui a besoin de se rassembler, qui a besoin de féconder des idées nouvelles pour trouver le sursaut qui lui permettra d'aborder le XXI^e siècle. »¹⁴⁹

Le Grand Conseil rejeta la prise en compte des motions sur Orchidée, donnant raison au rapport de la majorité de la Commission.

La grogne des fonctionnaires

Les mesures d'économie touchent tous les fonctionnaires des cantons de Suisse romande à des degrés divers : les luttes sont vives, les tensions sont perceptibles dans les négociations qui se passent dans un climat soupçonneux et de menaces maladroites de part et d'autre. La question des salaires dépasse rapidement le cadre des économies. Elle s'inscrit dans le débat plus vaste sur la révision du statut des fonctionnaires.

Le tableau suivant donne les effets des efforts demandés à chaque fonctionnaire dans les cantons de Suisse romande et de Berne.¹⁵⁰

Genève	25 000 francs depuis 1992, le canton compte 74 fonctionnaires pour 1000 habitants
Berne	16 000 francs depuis 1992, 37 fonctionnaires pour 1000 habitants
Valais	14 300 francs depuis 1991, 37 fonctionnaires pour 1000 habitants
Fribourg	13 800 francs puis 1991, 45 fonctionnaires pour 1000 habitants
Vaud	4200 francs en 1996, 38 pour 1000 habitants
Neuchâtel	2600 francs depuis 1994, 47 pour 1000 habitants
Jura	715 francs depuis 1994, 44 pour 1000 habitants

Tableau 12.- Impact des mesures d'économie sur les salaires des fonctionnaires cantonaux de Suisse romande et de Berne, 1991-1999

¹⁴⁹ *Bulletin des séances du grand Conseil*, 6 septembre 1995, pp. 2217-2218.

¹⁵⁰ Tiré de *L'Hebdo*, cité par Anne-Françoise PRAZ, *Entre mondialisation et proximité. La Suisse de 1990 à 1999*, Prilly, Editions Eiselé, 2000, p. 202 (Mémoire du siècle, t. 10).

En même temps que la démarche poursuivait des pistes d'économies, le gouvernement demanda des efforts particuliers à ses collaboratrices et ses collaborateurs, tout en les assurant qu'il ne procéderait à aucun licenciement sec. Il supprima l'indexation depuis 1993, demanda une contribution de solidarité et annonça un nouveau statut de la fonction publique. La non-indexation des salaires depuis 1993 s'est traduite par une perte du pouvoir d'achat de plus de 8%. Les fonctionnaires pourraient offrir à l'Etat 28 millions sur leurs salaires. La nouvelle fera l'effet d'une bombe dans les couloirs de l'administration vaudoise. Les associations du personnel et la Coordination contre Orchidée ont proposé au Conseil d'Etat une contribution de solidarité sur la caisse de pensions

Plus de 10 000 fonctionnaires descendirent, le 30 novembre 1995, dans la rue pour manifester contre le plan Orchidée. Le 1^{er} mars 1996, une centaine de manifestants protestaient à l'Hôpital de Beaumont contre la fermeture du service de médecine, et une escouade d'une vingtaine de politiques et syndicalistes prenait possession du bureau de Pierre-François Veillon. Le 13 avril 1997, les étudiants de l'Université de Lausanne se mirent en grève pour protester contre les restructurations du plan Orchidée qui prévoient de fortes réductions dans le nombre des professeurs et des assistants.

Efficacité, rationalisation, cohérence, les maîtres mots sont lâchés

Durant ces années de crise, le secteur public se profile comme un immense chantier de transformations. La nouvelle gestion publique, telle qu'elle est prônée un peu partout dans les administrations, sert à renforcer l'efficacité et l'effectivité des services évalués sur la base d'objectifs clairement exprimés par les politiques.¹⁵¹ Elle fait appel à une approche économique des prestations publiques, en déterminant leurs coûts au moyen de la comptabilité analytique, puis en favorisant les mécanismes de type marché (appel d'offres, mise en concurrence interne et externe, privatisation, etc.). Elle recherche la simplification des structures et du fonctionnement des processus de travail, la flexibilisation des pratiques et la promotion d'un esprit de service au public, en faisant des usages des clients. Le processus de modernisation a été souvent réduit à la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique.

Dans le canton de Vaud, la modernisation de l'Administration a été conduite sous la pression de considérations financières à court terme, la recherche d'équilibre budgétaire essentiellement. Le recours à des consultants extérieurs n'a été envisagé que contraint par les circonstances.

On retrouve les mêmes éléments qui avaient déjà contraint les autorités vaudoises à lancer des réformes de leur administration dès la fin des années 1940, à la suite des motions du député libéral, Maurice Baudat, le 27 mai 1941, demandant la simplification le fonctionnement de l'administration, et du député radical, Arthur Burki, invitant, le 10 novembre 1947. La prise en compte de ces deux motions et les réponses du Conseil d'Etat prirent beaucoup de temps ; elles donnèrent lieu durant une quinzaine d'années à une

¹⁵¹ « Qu'est-ce que l'efficacité ? L'efficacité fait partie des mots certainement les plus utilisés aujourd'hui. L'efficacité est une des notions clés de la gestion. Elle s'inscrit clairement dans sa finalité. Si la recherche de l'efficacité est un impératif du management, il reste que son sens est double : d'une part, l'efficacité désigne l'atteinte des résultats qu'on a fixés à son action et d'autre part, elle renvoie aussi à l'optimisation des moyens en vue d'atteindre les résultats, c'est-à-dire à l'économie du processus. Dans ce dernier, les Anglo-Saxons parlent alors d'efficience, terme que nous avons également adopté et repris dans notre langue. Autrement dit, un service public sera efficace quand il atteindra l'objectif que lui a fixé l'Etat, par exemple que 80% des élèves d'une cohorte du même âge aient le baccalauréat et efficient quand il utilisera moins de ressources économiques qu'un service similaire pour atteindre le même objectif. » (EMERY-GIAUQUE, *Sens et paradoxe de l'emploi public*, p. 16).

succession de décisions, de rapports d'experts, la création d'une commission extra-parlementaire de rationalisation.

Dans un climat plus difficile et devant déboucher rapidement sur des résultats, les opérations Orchidée I et II ont mobilisé de nombreuses forces et ont été paperassières : malgré toutes les déclarations, la motivation comptable a tenu lieu de principal étalon et le calendrier de juge de paix. Par juxtaposition de citations, nous avons jugé utile de confronter la pauvreté du discours entendu en matière de modernisation par les différents responsables d'Orchidée, avec celui des théoriciens des idées de nouvelle gestion publique.

Quelques lectures de la Nouvelle gestion publique dans l'administration cantonale

Le député radical Pascal Broulis développe, le 24 juin 1996, une motion (la seule en fait sur ce thème) sur les expériences en nouvelle gestion publique au sein de l'Etat de Vaud. Il part des considérations suivantes : « La crise financière, la perte de confiance du public envers l'Administration et les instances politiques, sont les différents facteurs qui nous obligent impérativement à repenser le rôle que l'Etat doit en priorité jouer. Repenser le fonctionnement de l'Etat et de son administration ne signifie pas obligatoirement le démantèlement du service public. Bien au contraire, la redéfinition des activités de l'Etat permettra à ce dernier de les adapter au nouvel environnement économique et social qu'il doit et devra affronter ces prochaines années (stagnation des recettes fiscales, concurrence entre les Etats, dépenses sociales en hausse,...). En parallèle, le monde politique (exécutif, législatif) a également l'obligation d'évoluer et de se moderniser en fonction des nouvelles attentes de la population et des nouvelles tâches de contrôle et de suivi qui vont inmanquablement lui être confiées. (...) C'est, entre autres, quand les ressources financières sont limitées qu'il est indispensable que les administrations se dotent de méthodes de travail plus modernes et plus efficaces. »¹⁵²

« La nouvelle gestion publique est-elle la solution pour sauver l'Etat de Vaud de la faillite ? Nous devons répondre par la négative pour au moins trois raisons.

Tout d'abord, le déficit du Canton de Vaud prévu pour les années à venir sera en grande partie dû au service de la dette et à l'amortissement d'investissements réalisé au début des années 90. La meilleure des gestions de fonctionnement aura beaucoup de peine à compenser le prix de ces deux importants centres de charge.

Il y a d'heureuses exceptions, mais les Vaudois n'ont à mon avis pas une mentalité très compatible avec la nouvelle gestion publique. Les habitants de ce Pays sont des contemplatifs, souvent récalcitrants au changement. Ils ont l'amour des lois, statuts et règlements. Le fonctionnaire vaudois n'échappe pas à ces traits de caractère. Or la nouvelle gestion publique exige des hommes d'action et d'initiative, capables de s'adapter aux souhaits changeants du client-citoyen. L'Etat saura-t-il recruter les personnes adéquates pour mouvoir les timorés ?

Enfin, la nouvelle gestion publique exigerait une ligne politique claire et courageuse de la part des autorités politiques du Canton. Or, c'est le reproche le plus grave que l'on puisse faire actuellement aux élus du peuple. Ils manquent de courage une fois mis au pied du mur, ils tergiversent et ne donnent pas de mandat clair à l'administration. Après l'exposé de Monsieur [Blaise] Goetschin, on en vient même à soupçonner que le gouvernement vaudois serait heureux que l'administration prenne un peu le pouvoir et décide à sa place lesquelles des 850 missions de l'Etat doivent être abandonnées pour redresser les finances. Le monde politique vaudois est encore moins prêt pour la nouvelle gestion publique que les employés de

¹⁵² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 24 juin 1996, p. 1881.

l'Etat. La nouvelle gestion publique n'est pas l'outil magique qui permettra à l'Etat de Vaud de sortir des chiffres rouges. Son évocation incantatoire dans les médias et les milieux autorisés restera donc sans grand effet comptable.»¹⁵³

« La situation des finances vaudoises est préoccupante, certes, mais on ne saurait user du terme de faillite. Au contraire : des objectifs d'assainissement des finances simple et pragmatique, une administration qui a démontré par les efforts consentis jusqu'à aujourd'hui sa responsabilité et son professionnalisme font que les conditions d'une réussite sont réunies. L'effort sera important et quelques sacrifices seront inévitables. La clé du succès d'assainissement qui intéresse chaque Vaudois est détenue par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, pas par l'administration qui néanmoins y contribue par la maîtrise de ses méthodes de gestion. »¹⁵⁴

« Le secteur public vit actuellement une transformation sans précédent, renforcée par le courant de la nouvelle gestion publique, qui va jusqu'à faire repenser le fonctionnement de notre système démocratique, du gouvernement et des services publics. Les collectivités publiques, en Suisse, ont donc entamé depuis quelques années, avec une force et une audace très variable, il est vrai, un processus de réforme qui, en règle générale, porte techniquement sur leurs administrations. Mais qu'on ne s'y trompe pas : il ne s'agit pas, pour les décideurs, de changer pour changer, de réformer par goût du processus et de la structure, au risque de se distraire des problèmes politiques. Derrière ce processus, derrière les difficultés financières, il y a (ou il devrait y avoir) un souci constant : remettre les préoccupations et leur traitement au centre du débat. C'est dire que les enjeux sont avant tout politiques. Les contraintes le sont, aussi politiques, au-delà des difficultés techniques et pratiques, nombreuses et bien réelles que soulève ce processus de réforme. Comme toute démarche de changement majeur – car c'en est une -, l'adhésion des acteurs est indispensable. Les objectifs doivent être partagés, les moyens pour les atteindre acceptés et la nouvelle répartition des rôles admise par ceux qui détiennent ou plutôt exercent le pouvoir, à savoir le gouvernement, le parlement et les citoyens qu'ils représentent. Quels sont les principaux enjeux politiques du processus de réforme du secteur public ? Il y a bien sûr l'enjeu financier. Mais il est utile de s'attarder sur deux principaux : donner, ou redonner au politique le rôle qui est le sien ; préparer le service public au monde de demain. (...) Le processus de réforme est en train de modifier profondément notre secteur public. Il dépasse le cadre interne des administrations et concerne le fonctionnement politique de nos collectivités jusqu'à la définition des rôles respectifs du gouvernement et du parlement. Les principaux enjeux politiques sont de redonner au politique le rôle qui lui revient, qui est essentiellement stratégique, et de préparer le service public au monde de demain. Les contraintes politiques ne sont pas absentes du débat : il s'agit principalement d'accepter un nouveau mode de fonctionnement, parfois une nouvelle répartition des rôles, et de confier à l'administration plus de responsabilités et plus de liberté. Ce processus impliquera et implique d'ailleurs déjà un fort changement culturel. »¹⁵⁵

« Je m'attarde sur deux outils stratégiques essentiels : le *projet de services* et le *contrôle de gestion*. En effet, il s'agit de deux éléments fondamentaux, sans lesquels l'administration ne peut évoluer efficacement. Les notions de projet et de contrôle de gestion doivent s'intégrer dans un système, celui de l'administration, pour lequel elles n'étaient pas faites à la base. Cela est évidemment une source de difficulté. Mon expérience sur le terrain m'amène à penser que depuis plusieurs années, l'administration a compris ce qu'elle pouvait retirer de projets de services ; elle en a mesuré les vertus (en particulier les vertus de

¹⁵³ COSSY, « La nouvelle gestion publique », p. 69.

¹⁵⁴ GOETSCHIN, « De quelques précisions techniques pour éclairer le débat sur l'assainissement des finances de l'Etat de Vaud », p. 60.

¹⁵⁵ RUEY, « Le processus de réforme vu du point de vue politique », pp. 33-34, 39, dans EMERY, Yves (éd.), *L'administration dans tous ses états*.

mobilisation des collaborateurs), et assimilé les méthodes. Je ne serai pas aussi optimiste en ce qui concerne l'évaluation de l'action de l'administration, son contrôle, en particulier le contrôle de gestion.(...) Au passif de l'administration, on trouve encore les éléments suivants : faiblesse de la culture du changement, inertie, automatismes figés ; coupure avec certains besoins évolutifs de la population ; lourdeur des processus et complexité des procédures, insuffisance dans les fonctions de contrôle ; absence de vision d'ensemble, cohérence problématique entre les projets. A l'actif de l'administration, on notera ceci : émergence d'une sensibilité aux besoins de l'utilisateur ; progression du facteur clé de l'information et donc perméabilité (l'horizon est ouvert même pour celui qui ne veut pas voir), amorce de décloisonnement et d'ouverture de l'appareil administratif ; assimilation de nouvelles méthodes de gestion ; introduction des notions de projets de services, d'objectifs et de résultats ainsi que leur corollaire, soit une autonomie et une responsabilisation accrues des dirigeants. (...) L'expérience montre que le pouvoir politique aussi bien que l'administration peuvent dépasser excessivement leurs rôles respectifs dans les réformes. »¹⁵⁶

Une administration en ébullition et en mutation

Aux quelques commentaires trouvés ici et là parmi les responsables de l'administration de conduire la réforme de l'administration, nous ajoutons ceux puisés dans les publications spécialisées sur les administrations publiques. La vague des changements repose sur des concepts et théories dont les principaux éléments sont donnés ci-après.¹⁵⁷

Les mutations se répercutent à différents niveaux

- Niveau institutionnel. L'Etat dans sa raison d'être fondamentale, garant de l'intérêt public et des fonctions multiples qui lui ont été progressivement assignées, voit ses contours discutés et sa légitimité remise en question. La crise des finances publiques accroît l'actualité de ce débat qui resurgit régulièrement dans les études longitudinales sur la croissance des services publics, y compris dans une perspective internationale (...) forcent les Etats à maigrir pour se concentrer sur l'optimisation des conditions de fonctionnement de l'économie privée.
- Le découpage géopolitique, les fusions de cantons et de communes, ainsi que la nouvelle articulation fonctionnelle qui leur est liée. La nouvelle répartition des tâches « Confédération-Cantons » et « Cantons-Communes », l'émergence du pouvoir des Villes et des régions, les réseaux de collaboration, l'émergence des pôles (notamment dans l'éducation et la recherche au niveau universitaire) en sont les principaux dossiers.
- L'Etat de droit, ce *Rechtstaat*, voit ses bases constitutionnelles et légales aussi fortement renouvelées. Projet des nouvelles Constitutions fédérale et cantonale, simplification des lois et orientation vers la finalité, la qualité plutôt que le droit conditionnel sont quelques tendances à souligner.
- Le contenu des politiques publiques dites substantielles, notamment dans les domaines de la santé, des transports, de l'environnement, de l'enseignement et de la recherche, et des entreprises publiques, se métamorphose aussi, venant stimuler par la substance même des thèmes traités les mutations fonctionnelles.
- La révolution du management et la conduite des affaires publiques, résumée sous l'appellation de « nouvelle gestion publique ».

L'ensemble de ces changements touche à la fois des facteurs « durs », structures, outils, lois, mais représente également un formidable changement culturel et d'identité pour

¹⁵⁶ GRANDJEAN, « L'ingérence », pp. 199-200, dans EMERY, Yves (éd.), *L'administration dans tous ses états*.

¹⁵⁷ Nous empruntons de larges éléments aux travaux de EMERY et de GIAUQUE, en particulier *L'administration dans tous les états* et *Sens et paradoxes de l'emploi au XXIe siècle*.

l'ensemble des acteurs du système des affaires publiques, qui voient leur rôle se transformer comme suit :

- Des politiques : il est attendu un rôle de stratège se concentrant sur les grandes options politiques, définissant les effets réellement recherchés par les politiques mises en œuvre et cessant de s'impliquer dans des considérations de détail sur les inputs (les ressources nécessaires) ;
- Des cadres dirigeants, l'on attend un comportement et une responsabilité d'entrepreneur dans le cadre d'unités organisationnelles plus autonomes ;
- Des fonctionnaires qui voient leur statut aboli et leurs conditions d'emploi transformées : l'on attend une performance et une motivation accrues ;
- Et même les usagers des services publics, rebaptisés de manière controversée « clients », devraient passer d'un comportement passif à celui de consommateur actif des services publics, voire de « prosumer » ;
- Gestion de la performance publique, à savoir l'introduction de système de *controlling*, la définition d'indicateurs de performance et le calcul analytique des coûts de prestations. Il n'est dès lors pas surprenant que les unités publiques touchées oeuvrent prioritairement dans des domaines de production où les prestations sont facilement identifiables (roues, génie civil, espaces verts, forêts, territoire).

Les valeurs qui sous-tendent ces réformes confirment la prééminence de la recherche d'une efficacité et d'une productivité accrues, associées à une amélioration de la qualité du service à la clientèle, une transparence meilleure de l'action publique et l'importance de maîtriser les compétences nécessaires.

L'évolution des organisations publiques dans le cadre de l'Etat de droit, devenu Etat Providence, puis aujourd'hui Etat gestionnaire.

Nous pouvons relever l'hétérogénéité des stratégies de réformes conduites, autant dans le caractère directif (top-down) versus participatif, que dans l'implication de ressources internes et/ou externes. La conduite des réformes nous paraît caractérisée par un double mouvement : la multiplication et l'accélération des réformes d'une part, et l'idée de capitaliser les expériences en une forme d'apprentissage permanent d'autre part. La multiplication et l'accélération proviennent de plusieurs facteurs qui agissent en combinaison, en particulier la pression de l'agenda politique qui force les élus à proposer des solutions rapides, et de l'autre côté le marché du conseil en management et en gestion des politiques publiques, véritable usine à générer des solutions « clés en mains » susceptibles de résoudre les problèmes les plus aigus. Dans l'idée de l'organisation en apprentissage permanent se dessine une tendance à ne plus concevoir les projets de modernisation comme des opérations bien délimitées dans le temps, avec un début et une fin, mais bien comme un processus d'apprentissage qui nécessite la mise sur pied de structures d'appui conceptuel et logistique au changement. La création de la DEM, « Démarche d'économie et de modernisation », à l'Etat de Vaud, va dans ce sens. Cette structure a été dissoute et reprise dans une structure permanente de gestion. Elle contribue à renforcer la crédibilité et l'impact des analyses organisationnelles conduites à un moment donné, évitant qu'elles ne s'effacent progressivement dans l'oubli.

Le statut de fonctionnaire est regardé avec dédain en période de haute conjoncture, comme une sorte de carcan vieillot empêchant l'employeur « administration » d'offrir des conditions de travail – notamment salariales – véritablement attractives ; alors qu'il est considéré avec convoitise lorsque la situation économique se dégrade, conduisant les entreprises privées à bloquer les effectifs et les salaires, quand ce n'est à licencier. Pour certains observateurs, représentants syndicaux en premier lieu, ce statut représente alors de dernier bastion face aux excès d'un libéralisme sauvage et incontrôlé, un bastion qu'il faut défendre aussi parce qu'il peut profiter, indirectement, aux collaborateurs privés. Pour d'autres au contraire, il incarne la maladministration, produisant un décalage inacceptable entre les

conditions du marché de l'emploi en général, et les conditions de travail offertes aux agents publics.

La réforme des mentalités amènera à la suppression de quelques règles iniques, telles que la promotion à l'ancienneté, l'indexation automatique des salaires ou la garantie à vie du contrat de travail.

Le statut traditionnel de la fonction publique a fait l'objet de vives critiques ces dernières années, principalement sous l'effet conjugué des théories de la nouvelle gestion publique, orientées notamment vers la satisfaction des usagers considérés comme des clients et sur la recherche de la plus grande efficacité au moindre coût, et de la crise des finances publiques qui a conduit à rechercher des économies dans le poste le plus important des dépenses étatiques, à savoir les salaires de la fonction publique. Parmi les critiques portant sur les éléments centraux du statut traditionnel, on retiendra la rigidité de ce statut, qui empêcherait l'allocation optimale des ressources humaines, le manque d'incitation à la performance dans la rémunération, une insensibilité trop grande du système de rémunération aux évolutions du marché ainsi que le manque d'espace de négociation pour les partenaires sociaux. Est également une cible de choix des critiques l'échelle légale des traitements, dans la mesure où elle ne permettrait pas de tenir suffisamment compte des performances du personnel et où elle serait imperméable aux influences du marché de l'emploi.

Sous l'impulsion des évolutions récentes, l'emploi public perd à grande vitesse les spécificités qui ont forgé son statut particulier au point qu'il est fortement menacé d'une forme de banalisation le poussant à ressembler de plus en plus à l'emploi privé. Les années de crise auront vaincu, non sans des résistances acharnées, le conservatisme dogmatique, relayé par des défenses corporatistes et des idéologies politiques figées.

« Au milieu du gué » ¹⁵⁸

La modernisation de l'Etat n'a pas commencé en 1997, elle ne s'est pas achevée cette année-là. Elle s'est accélérée sous la pression des déficits financiers et l'obligation des autorités politiques d'obtenir des résultats devant leurs électeurs. Le 10 novembre 1997, le Grand Conseil a approuvé le rapport du Conseil d'Etat sur la modernisation de l'Etat. Sept projets transversaux sont alors affichés qui vont mobiliser toutes les énergies de l'Etat et s'étendre sur les années suivantes :

- 1.- Modernisation des structures (DUPLO, nouvelle loi sur le Grand Conseil)
- 2.- Nouvelle politique de gestion du personnel
- 3.- Politique d'information et de communication.
- 4.- Modernisation des instruments de gestion financière
- 5.- Coordination de la gestion informatique
- 6.- Implantation territoriale de l'administration
- 7.- Répartition des tâches Etat-communes.

La période considérée met en évidence une administration cantonale qui grandit vite, sans doute trop vite, dont les habits ne sont plus adaptés à sa taille. Les années euphoriques, la régularité des budgets avec des bénéfices et la lecture souvent plus idéologique qu'objective de la situation du fonctionnement de l'Etat, ont anesthésié une partie de la classe politique qui pouvait se targuer de marges bénéficiaires pour faire taire les critiques et les demandes prospectives de modifier les structures de l'Etat. A la différence des conseillers d'Etat qui se sont prononcés sur leur action et ont fustigé leurs prédécesseurs, nous devons constater qu'à plusieurs reprises, les députés ont attiré l'attention du gouvernement sur leurs décisions, en les jugeant préoccupantes déjà dans les années 1970 et méritant considération dans le courant des années 1980. A la décharge du Conseil d'Etat, il faut lui reconnaître que les diminutions d'impôt et les allègements fiscaux consentis à la fin de la décennie 1980 ont été proposés et défendus par la députation. La vague des déficits et de la dégradation des conditions économiques a surpris par son ampleur et a désarmé la classe politique, tant vaudoise qu sur le plan national.

L'administration a grandi en effectifs et en compétences entre 1970 et 1991. Sans se séparer de sa configuration départementale, en raison des contraintes pour la faire changer, l'Administration a régulièrement et profondément évolué durant ces années, plus sur des équilibres politiques que sur de véritables stratégies. Les dossiers de l'Ecole, de l'aménagement du territoire, de la planification sanitaires, et surtout des finances ont concentré l'essentiel des efforts et ont consommé l'essentiel des ressources de l'Etat, L'informatique a modifié les budgets ; elle a passé de coûts modestes à des coûts fixes et élevés et tendant à croître. Les communes deviennent des partenaires obligés de l'administration cantonale vaudoise, avec l'obligation de reconsidérer leurs compétences respectives et de les inscrire dans un partenariat confiant et équilibré.

Face au chômage dont l'ampleur a submergé les services de l'Etat et aux déficits grandissants et colossaux, l'Etat s'est trouvé mal préparé et insuffisamment doté en outils de gestion et de planification pour les affronter.

Deux lectures se sont opposées.

La majorité des représentants politiques ont pensé que l'équilibre des finances publiques était d'abord un problème politique, de choix entre ce que le canton peut ou doit assumer et ce dont il ne doit pas s'occuper. De là, la nécessité de repenser la partition des tâches entre la Confédération, les cantons, les communes. Ils se sont employés à exiger la

¹⁵⁸ Expression empruntée au président du Conseil d'Etat en 1997, Charles Favre, *Rapport annuel du Conseil d'Etat 1997*, Avant-propos, p. 3.

réduction drastique des dépenses et ont demandé un examen critique des lois et leur modification éventuelle, afin que l'Etat renonce à assumer certaines tâches que l'individu, les organisations professionnelles, économiques, sociales pourraient assumer à meilleur compte.

La minorité a fait valoir les droits et devoirs de l'Etat, non contraint d'appliquer les principes de conduite d'une entreprise privée. La fonction publique s'est trouvée otage des politiques et, sans nécessairement bloquer toute réduction des dépenses, a refusé les modalités de ces compressions. Le mot « fonctionnaire » est progressivement abandonné au profit de collaboratrice et collaborateur, où les rapports de droit public traditionnels, unilatéraux et contraignants, font place à des arrangements de type contractuel. Les années 1970-1997 ont posé les nouveaux contours de la fonction publique et du rôle de l'Etat ; de nouvelles identités doivent être trouvées pour ancrer le nouvel édifice durement ballotté durant des années et dans lequel les fonctionnaires ont perdu une grande partie de leurs repères habituels et sont fortement menacés sur leurs acquis sociaux.

Ce qui a été longtemps jugé comme une situation conjoncturelle s'est muée subitement et pour longtemps en situation structurelle. Ce changement constitue sans doute la caractéristique principale de la césure intervenue au début des années 1990 par rapport aux années précédentes. Dès lors, faut-il un régime d'autorité et interventionniste plutôt qu'un régime libéral pour la conduite des affaires cantonales ? Les philosophies se sont affrontées longtemps, l'idéologie prenant le pas sur la réalité des faits qui, têtus et incontournables, ont obligé les autorités à trouver des convergences et des stratégies sur le long terme.

C'est dans ce contexte que l'idée d'une révision de la Constitution cantonale émergea au début de l'année 1996. Elle est portée en particulier par la socialiste Yvette Jaggi et par l'écologiste Philippe Biéler. En avril 1996, au terme d'un premier débat au Grand Conseil, le Conseil d'Etat juge inopportun de procéder à une révision totale de la Constitution et se prononce en faveur d'aménagements partiels. En juin 1996, le popiste Josef Zisyadis est élu au Conseil d'Etat, lors d'une élection complémentaire. Pour la première fois de son histoire, le canton de Vaud a un Gouvernement majoritairement à gauche. Josef Zisyadis, qui avait fait de la révision un thème de sa campagne, se voit confier le dossier de la révision constitutionnelle par ses collègues. Il décide de constituer un groupe de travail pour élaborer un avant-projet. Il y associe le constitutionnaliste Etienne Grisel et engage le politologue Bernard Voutaz en qualité de coordinateur. En août 1997, le groupe de travail publie son texte. Cette parution est suivie de celle du groupe de réflexion politique d'inspiration libérale *A propos*. Ce débat va occuper, comme celui de l'assainissement des finances et l'adoption d'un nouveau statut de la fonction publique, la classe politique des années 1998 à 2007, dont nous ferons l'étude dans notre prochain étude de l'histoire de l'administration, avant de livrer les conclusions sur la période 1803-2007.

« Le canton de Vaud est au milieu du gué. Il n'est plus tout à fait comme avant, mais il n'est pas encore ce qu'il devrait être. »¹⁵⁹ Le triste état du canton et l'avenir difficile sont des faits en 1998 : la chute a été stabilisée, sans que l'on puisse encore parler d'inversion de la tendance. Un processus non achevé, le point de départ de nouveaux élans, une administration en train de remonter la pente, un Conseil d'Etat qui se dépouille au propre comme au figuré de ses habits traditionnels pour mieux faire face à ses obligations,¹⁶⁰ voilà les termes pour

¹⁵⁹ *Rapport annuel du Conseil d'Etat 1997*, Avant-propos, p. 3, Charles Favre, président du Conseil d'Etat.

¹⁶⁰ A la motion du député radical Roger Dessaux du 13 décembre 1988 demandant que la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat ou éventuellement la loi sur le Grand Conseil soit complétée par un article sur la tenue officielle des conseillers d'Etat, discutée et acceptée le 7 mars 1989 par les députés, le Conseil d'Etat a décidé, le 20 février 1989, de renoncer à la tenue Veston Noir et Pantalon Rayé (VNPR) pour des raisons pratiques. « L'abandon de la tenue dite VNPR rapprochera en définitive le magistrat des citoyens, la démocratie n'aura sans doute rien à y perdre, tout au contraire. L'Etat aura tout à gagner en pouvoir de communication. » (Michel Margot, député radical, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 7 mars 1989, p. 2314). Voir aussi *ibidem*, 20 février 1989, p. 1431 « VNPR jusqu'à présent voulait dire : veston noir et

caractériser la période 1970 et 1998, avec au cœur de cette histoire un fonctionnement de l'Etat profondément renouvelé et qui interroge tous les acquis des périodes précédentes pour mieux les limiter et, dans la plupart des cas, pour mieux les sacrifier.

« Au milieu du gué », certes, mais c'est la révolution qui est en marche, et non plus un avatar dans une évolution linéaire de l'Administration cantonale vaudoise.

pantalon rayé ; eh bien, depuis aujourd'hui, VNPR signifie vieilles nippes au rancart ! », Jean-Pierre Gaillard, député radical).

Sources et bibliographie

Sources

K : archives officielles dès 1803, versées avant 1985

S : archives officielles versées entre 1985 et 1995

SB : archives officielles versées dès 1996

SB 96 : Démarches d'économies et de modernisation de l'Etat, 1995-2001

Enquêtes systématiques sur l'archivage dans l'administration cantonale et de l'Ordre judiciaire vaudois, 1996-1998 : dossiers.

Relations entre les Archives cantonales vaudoises et les secteurs de l'administration cantonale vaudoise : dossiers par département et par services.

Bibliographie

Remarques : l'établissement de la bibliographie a bénéficié de l'aide appréciée et efficace de Jean-Luc Wermeille, bibliothécaire, et Vincent Bezençon, stagiaire HEG. Nous n'avons pas retenu les rapports d'activité, hormis celui du Conseil d'Etat ; partout où cela s'imposait et pour autant que les publications soient parues à l'intérieur de la période 1970 à 1998, les renvois ont été faits entre les notices.

Journaux de service

L'antenne du CHUV : bulletin du centre hospitalier universitaire vaudois, Lausanne, CHUV, 1989-1997.

- 3 et 4 fois par année

Bc 10 : bulletin du Centre de documentation pour l'informatique scolaire secondaire / éd.: DIPC, Service de l'enseignement secondaire, Lausanne, CDIS DIPC, 1989-1997.

Devient, après fusion : *L'écran*

Le Bloc-Notes express/Etat de Vaud, Département de la santé et de l'action sociale, Lausanne, CHUV, dès 1996 (?).

- Dès le No 93 (2004), en version électronique,
http://www.chuv.ch/chuv_home/chuv_news/chuv_news_bloc_notes.htm

Le Bloc-Notes des Hospices. CHUV- magazine : bulletin d'information des Hospices, Lausanne, No 1 (1993)-No 25 (2000).

Bulletin / Musées cantonaux vaudois, [Lausanne] : [Département de l'instruction publique et des cultes - Service des activités culturelles], 1990-1996.

Bulletin école-musée, Lausanne : Département de la formation et de la jeunesse du canton de Vaud, Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire, 1991-2005.

Devient : *dp*.

Bulletin mensuel d'information, Etat de Vaud/Service de l'emploi, Lausanne, janvier 1997- ->

Bulletin des sciences expérimentales : biologie, chimie, physique / DIPC, Service de l'enseignements secondaire, Lausanne : DIPC Service de l'enseignement secondaire, 1992-1993.

Devient : *Osmose*.

Bulletin-Statistique du Logement et de la Construction dans le canton de Vaud/Office cantonal du logement, Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Lausanne, No 1 (1954)-No 42 (1976).

Fait suite : *Bulletin-statistique du logement et de la construction dans le canton de Vaud*.
Pour une suite, voir : *Communications-statistiques* et *Numerus*

Camps sportifs/Service de l'éducation physique et des sports/Lausanne, Service de l'éducation physique et du sport, 1992 - ->

Catalogue de graines/Jardin botanique de l'Université et de la ville de Lausanne, Lausanne, 1982-1984.
Devient : *Catalogue de graines*/Jardin botanique cantonal, Lausanne, Jardin botanique, 1986-1991.
Fait suite à : *Catalogue de graines*/Jardin botanique de l'Université et de la ville de Lausanne et Jardin alpin de Pont de Nant, Lausanne, 1967-1981.

La Cigogne / Unité de réhabilitation du département universitaire de psychiatrie adulte Prilly : [s.n.], 1993 ->

Concepts : Bc 10 spécial : bulletin du Centre de documentation pour l'informatique scolaire secondaire, Lausanne, DIPC Service de l'enseignement secondaire ; [puis] Le Mont, Office des fournitures et éd. scolaires, 1991-1994.

Croire : mensuel des paroisses de l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud, Lausanne ; [puis] Pully, Association du mensuel de l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud, 1981-2000
Fait suite à : *Ralliement des paroisses de Lausanne et environs*. Et à : *Le messenger*.
Devient: *Ensemble*.

Courrier de la prévention/ Etat de Vaud, Service de la santé publique, Lausanne, Service de la santé publique, No 1 (1991)-No 18 (2002).

- Bi-annuelle.
- Note : Supplément de *La Gazette*.

Deux point, ouvrez les guillemets : revue de formation et d'échanges pédagogiques/Département de l'instruction publique et des cultes du canton de Vaud, Lausanne, DIPC Cellule de communication, EVM, 1997-2003.
Fait suite à : *Projets & [et] formation : bulletin d'information du Burofco*.

DIPCinfo /Réd. Secrétariat général du Département, Lausanne, Département de l'Instruction publique et des cultes, No 1 (1994)-No 25 (1997).

Echo de l'Economat, Lausanne, Economat de l'Etat de Vaud, 1981-1982.

Ecole vaudoise en mutation : EVM 96 : information/GCM Direction de projet, Lausanne, DIPC [Département de l'instruction publique et cultes], No 1 (1993)-No 10 (1997).

L'écran : le multimédia/une revue du Centre informatique scolaire/Département de la formation et de la jeunesse du canton de Vaud, Lausanne, Centre informatique scolaire, 1998-2002.
Fait suite à : *Bc 10*.

Espace : bulletin d'information du Département des travaux, de l'aménagement et des transports du canton de Vaud, Lausanne, No 1 (novembre 1988) – No 21 (1993).

- Trimestriel

Espaces pédagogiques/Publication du Service de l'éducation physique et du sport, Lausanne, No 1 (décembre 1996)- ->

- Irrégulier.

Etamine : bulletin d'information / Musée et jardins botaniques cantonaux, Lausanne, Musée de botanique, 1997-
Pour un début, voir: *Musée et jardins botaniques*.

La Gazette : journal de la fonction publique vaudoise, Lausanne, Etat de Vaud, 1997 - - >

Gazette de la réforme de l'organisation judiciaire, Lausanne : Projet de réforme de l'organisation judiciaire, 1997-2003.

Devient : *Gazette de l'ordre judiciaire*.

HEP info / réd. Secrétariat général DIPC, Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, 1996-1997.

Info. Périodique d'information de la Police cantonale vaudoise, Lausanne : JPAM Police cantonale vaudoise, 1990-1993.

Devient : *Périodique d'information de la Police cantonale vaudoise*.

Le messager de l'hôpital, Lausanne, Hôpital cantonal, puis Centre universitaire hospitalier vaudois, 1935-1978.

Le moulin de la galette : journal interne des collaborateurs de l'Administration cantonale des impôts, Lausanne, Administration cantonale des impôts, No 1 (1989)-No 12 (1992).

Mutations 2000 / Département de la prévoyance sociale et des assurances, Lausanne : DPSA, 1990-1993.

Orchidée II information, Lausanne, Direction de projet Orchidée II, septembre-décembre 1995.

Fait suite à : *La serre aux orchidées*.

Osmose : bulletin des sciences / DIPC, Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire du canton de Vaud, Lausanne : DIPC Service de l'enseignement secondaire du canton de Vaud ; [puis] Lausanne : DIPC, Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire du canton de Vaud, 1994-2000

Fait suite à : Bulletin des sciences expérimentales

La Passerelle, No 1 (octobre 1991) – No 9 (décembre 1993)

Périodique d'information de la Police cantonale vaudoise, Lausanne : JPAM Police cantonale vaudoise, 1990-1993.

Fait suite à : *Info*.

Devient : *Pol Cant information*

Perspectives : bulletin d'information des départements/Départements de l'instruction publique et des cultes ; de la prévoyance sociale et des assurances, Service de l'enseignement spécialisé, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Service de la formation professionnelle ; de l'intérieur et de la santé publique, Service de la Santé publique, Lausanne, Département de l'Instruction publique et des cultes, 1975-1993.

➤ Bimestriel

➤ Numéros spéciaux « Nouveau carrefour pour l'école vaudois », mars 1984 ; « La loi scolaire du 12 juin 1984 », octobre 1984.

Pol Cant : bulletin d'information de la Police cantonale d'information, Lausanne, JPAM Police cantonale d'information, No 1 (1990)- ->

Projets & [et] formations : bulletin d'information du Burofco, Lausanne, Burofco, 1997
Pour une suite, voir: *Deux points ouvrez les guillemets*.

Publications de l'Office de statistique de l'Etat de Vaud, Lausanne, 1975-1980.

Publication du Service cantonal de recherche et d'informations statistiques, Lausanne, dès 1981.

Ralliement des paroisses de Lausanne et environs, Lausanne, Eglise évangélique réformée du canton de Vaud, 1974-1980.

La serre aux orchidées : bulletin/Etat de Vaud, Lausanne, Direction de projet Orchidée II, Nos 1-3 (1995).

Devient : *Orchidée II information*.

Sources officielles imprimées

700^e anniversaire de la Confédération, Canton de Vaud, Lausanne, Feuille des avis officiels du canton de Vaud, 1990, 63 p.

A la découverte du DAIC/Canton de Vaud, Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Lausanne, DAIC, [1997], 10 f.

Annuaire de l'enseignement secondaire et secondaire supérieur, Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, 1987-1996.

Fait suite à : *Annuaire de l'enseignement secondaire du canton de Vaud*.

Annuaire officiel du canton de Vaud pour..., avec le tableau général des autorités, fonctionnaires, employés de l'Etat, du clergé, etc., dès 1817, Lausanne, 1818.

Annuaire de l'instruction publique du canton de Vaud, Lausanne, 1879, 1883, 1886, 1887. Devient : *Annuaire de l'instruction primaire du canton de Vaud*, Lausanne, 1889-1996.

Annuaire de l'instruction publique secondaire et secondaire supérieur du canton de Vaud : année scolaire, Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, 1987-1996.

Fait suite à : *Annuaire de l'enseignement secondaire du canton de Vaud*.

Annuaire statistique du canton de Vaud/Service de la recherche et de l'information statistiques, Lausanne, Office de statistique, [puis] SCRIS, année 1 (1977) - ->

Annuaire de statistiques sanitaires du canton de Vaud/Etat de Vaud. Département de la santé et de l'action sociale, Service de la santé publique, Lausanne, Groupe de planification et de gestion sanitaire, [puis] Service de la santé publique, 1982-2003.

Fait suite à : *Statistiques d'activité sanitaire en*. Devient : *Données de référence du système sanitaire vaudois*

Autorités vaudoises, 1803-1974 : pouvoirs exécutif et législatif, composition du Grand Conseil dès 1945, diète fédérale et représentation vaudoise à Berne, pouvoir judiciaire, lieutenants du Petit Conseil et préfets, élections et votations dès 1900, ouvrage élaboré par Pierre GILLIAND, Lausanne, 1975, 482 p.

Autorités vaudoises 1803-1974-1978 Mise à jour à fin 1978./ Ouvrage élaboré par Pierre GILLIAND, Marc JUNOD, collaboration de Jean-Louis NEYROUD, Lausanne, Office de statistique de l'Etat de Vaud, 1979, 78 p.

Bienvenue au sein de l'administration cantonale vaudoise/Service du personnel de l'Etat de Vaud, Lausanne, Service du personnel de l'Etat de Vaud, 1995-2000.

➤ Annuel, puis biennal.

Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, 1829-1830, 1832, Lausanne, 1829 - ->

Bulletin officiel du Département de l'Instruction publique et des cultes, Lausanne, Département de l'Instruction publique et des cultes, Lausanne, Année 1 (1924)- Année 50 (1974).

Bulletin-Statistique du Logement et de la Construction dans le canton de Vaud/Office cantonal du Logement, Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Lausanne, No 1 (1954)-No 42 (1974).

Bulletin-Statistique de la Population, du Logement, de la Construction et des Transferts Immobiliers, dans le canton de Vaud/Office du Logement, Département de l'agriculture, de l'industrie, Lausanne, No 43 (1977)- No 66 (1983).

Cahier de l'aménagement du territoire / Etat de Vaud, Département des infrastructures, Service de l'aménagement du territoire, [Lausanne], Etat de Vaud, Département des infrastructures, Service de l'aménagement du territoire, 1998.

Cahier de l'aménagement régional/Canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, Lausanne, Service de l'aménagement du territoire, 1963-1982.

Cahiers de l'enseignement spécialisé, Lausanne, Service de l'enseignement spécialisés, 1980-1989.
Fait suite à : *Information/Service /séminaire de l'Enseignement spécialisé*.

Cahiers de recherches et de documentation, Lausanne, Institut d'universitaire de médecine sociale et préventive, 1985-1997.

Cahiers de la Section de recherche sociologique, Service de protection de la jeunesse Lausanne, Département de la prévoyance sociale et des assurances, 1972-[?]

Choisir des études... un métier... : divisions supérieure et pré-gymnasiale / Orientation scolaire et professionnelle du canton de Vaud, Lausanne, Orientation scolaire et professionnelle du canton de Vaud, 1991-1995.

Choisir un métier... : division terminale / Orientation scolaire et professionnelle du canton de Vaud, Lausanne, Orientation scolaire et professionnelle du canton de Vaud, 1991-1995.

Chronique archéologique/Canton de Vaud, Monuments historiques et archéologie, Lausanne, Monuments historiques et archéologie, dès 1997.

Chronique des fouilles archéologiques/Canton de Vaud, Département des travaux publics, Monuments historiques et archéologie, Lausanne, Monuments historiques et archéologie, 1972/1978-1996.

Communications statistiques, Service de recherches et d'informations statistiques, Lausanne, Service de recherches et d'informations statistiques, 1981-1983.

➤ Semestriel.

Comptes/ Etat de Vaud (a changé plusieurs de noms), Lausanne, 1886- ->

Compte rendu du Conseil d'Etat, [Canton de Vaud], Lausanne, 1829-1996.

Devient *Rapport annuel du Conseil d'Etat*/Etat de Vaud, Lausanne, Chancellerie d'Etat, dès 1997.

Conditions de travail et égalité des sexes dans l'administration cantonale vaudoise : rapport d'enquête d'avril 1999/Service cantonal de recherche et d'informations statistiques, Henri BRIANT, Bureau de l'égalité entre hommes et femmes, Nicole GOLAY, Lausanne, Bureau de l'égalité entre hommes et femmes, 1999, 123, 22 p.

Le Conseil d'Etat et ses départements. Organisations, attributions, [S.l.], [S. n.] (1971, Lausanne, 72 p.

- A paru d'abord sous la forme d'un *Supplément de la Feuille des avis officiels du canton de Vaud*, No 99, 11 décembre 1970, « Le Conseil d'Etat et ses départements. Organisation, attributions », 72 p. Comprend des chapitres : « L'Administration cantonale vaudoise et la nouvelle organisation du Conseil d'Etat », Daniel HOFMANN, pp. 5-10 ; « La coordination administrative dans le canton de Vaud », François PAYOT, pp. 104-106 ; « Compétences des préfets vaudois », Jean-Jacques BOLENS, pp. 107-109 ; « Le service de justice et législation », André MARTIN, pp. 112-114 ; « Service de l'économat de l'administration cantonale », Georges CORTHESEY, pp. 122-124 ; « Le service de l'urbanisme et des bâtiments », Jean-Pierre VOUGA, pp. 125-127 ; « Office du personnel de l'Etat de Vaud », Edmond DECORVET, pp. 128-130 ; « 167 ans d'évolution constitutionnelle », anonyme, pp. 131-135.

Démarche participative. Liste des propositions par département. Etat au 31 décembre 1998, Lausanne, Etat de Vaud, 1998, 80 p.

Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. [Lausanne], [Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce], [1990], 36 p.

Des impôts ... qui ça, moi ? Canton de Vaud, Administration cantonale des impôts, Lausanne, 1994, 14 p.

Directives concernant les techniques de Recensement architectural du canton de Vaud, Lausanne, Département des travaux publics, Service des bâtiments (Monuments historiques), 3^e éd., octobre 1978, 16 p.

Document de l'aménagement du territoire / Service cantonal de l'aménagement du territoire Lausanne : Service cantonal de l'aménagement du territoire, 1985

Fait suite à : *Documents de l'aménagement régional*, Lausanne, Office cantonal vaudois de l'urbanisme ; Fribourg, Office des constructions et de l'aménagement du territoire, 1964-1992.

Pour la suite dès 1998 : *Cahier de l'aménagement du territoire*.

Documents d'histoire / Département de l'instruction publique du canton de Vaud Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, 1973-1984, Collection: Connaissance de l'environnement

Données sanitaires de référence du système sanitaire vaudois/Etat de Vaud, Département de la santé et de l'action sociale, Lausanne, Service de la santé publique, dès 1997.

Dossiers de l'enseignement spécialisé, Lausanne, Département de la prévoyance sociale et des assurances, 1985-1990.

Ecole de diplôme volée ... : informations destinées aux parents des élèves qui fréquentent la neuvième année de la division pré-gymnasiale ... durant l'année scolaire ... / Gymnases vaudois, [Lausanne], Département de la formation et de la jeunesse Service de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation, [1997]- ->

Ecole de perfectionnement en ... : informations destinées aux élèves qui fréquentent la neuvième année durant l'année scolaire ... et à leurs parents / Département de la formation et de la jeunesse, Service de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation, [Lausanne], Département de la formation et de la jeunesse Service de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation, [1997-2002].

Devient : *OPTI Office de perfectionnement scolaire*, de transition et d'insertion professionnelle.

Ecoles secondaires du canton de Vaud : programme du 5e au 9e degré / Canton de Vaud, Département de l'instruction publique et des cultes, [Service de l'enseignement secondaire], [Lausanne], Canton de Vaud Département de l'instruction publique et des cultes, 1986/1987-1994.

Election complémentaire de deux membres du Conseil d'Etat au mois de mars 1981 : résultats statistiques/Travail réalisé par le Service cantonal de recherche d'information statistiques, avec la collaboration du Service de l'intérieur, coordination et conception Yves AMMANN; travaux informatiques André DEPPIERAZ, Lausanne, Service cantonale de recherche et d'information statistiques, 1981, 117 p. (Communications statistiques, 12).

Elections cantonales 1982 : élections au Grand Conseil, élection du Conseil d'Etat : travail effectué au Service cantonale de recherche et d'information statistiques./Etude réalisée par Yves GOËL, avec la collaboration de Henri BRIANT, Marc JUNOD .. [et al.], Lausanne, SCRIS, 1982, 132 p. (Publication du SCRIS, 32).

Etablissements secondaires supérieurs, Division de culture générale : plans d'études, objectifs, méthodes et programmes des cours / Département de l'instruction publique et des cultes, Service de l'enseignement secondaire, [Lausanne], Département de l'instruction publique et des cultes Service de l'enseignement secondaire, 1991-1995.

Fait suite à : *Loi, règlements, plans d'études, programme des cours* / Gymnases cantonaux. Devient: *Gymnases cantonaux, Ecole de diplôme*.

Etablissements secondaires supérieurs, Généralités / Département de l'instruction publique et des cultes, Service de l'enseignement secondaire, [Lausanne] : Département de l'instruction publique et des cultes Service de l'enseignement secondaire, 1991-1995.

Eventail des cours destinés aux personnes momentanément sans emploi/Etat de Vaud, Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Lausanne, Service de l'emploi, 1993-1999.

- Semestriel, puis annuel.

Finances cantonales : quelques indicateurs/Service de l'administration cantonale, Service cantonal de recherche et d'informations statistiques, [Lausanne], Département des finances, 1991-1994.

- Annuel.

Fonctions publiques cantonales : classification et définitions/Administration cantonale vaudoise, [Lausanne], Administration cantonale vaudoise, 1993

Guide pratique de gestion des Archives communales du canton de Vaud. Publié par les Archives cantonales vaudoises et l'Association vaudoise des archivistes, sous les auspices de l'Union des communes vaudoises et du Service cantonal de l'intérieur et des cultes, avec le concours des Associations professionnelles en charge de l'administration, Lausanne-Chavannes-près-Renens, 2^e éd., 2007, pp. 69-174 : Le Plan de classement type : législation et bibliographie.

Gymnases cantonaux, Ecole de diplôme : plans d'études, objectifs, méthodes et programmes des cours/Département de l'instruction publique et des cultes, Service de l'enseignement supérieur et de la formation, [Lausanne], Département de l'instruction et des cultes, Service de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation, 1997.

*Les Indicateurs conjoncturels mensuels vaudois/*Etat de Vaud/Département de la santé et de l'action sociale, Lausanne, 1998, janvier- 2002, juin.

Info-guide : informations juridiques et sociales, adresses utiles / Etat de Vaud, Groupe interdépartemental de politique familiale, Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes ; avec la collaboration de l'Association Action bénévole, Lausanne, Etat de Vaud, Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes, 1995-1998.

Information / Service/séminaire de l'Enseignement Spécialisé, Lausanne : Service de l'enseignement spécialisé, 1974-1979.

Devient : *Les cahiers de l'enseignement spécialisé.*

Informations et communications statistiques / Office de statistique de l'Etat de Vaud ; [puis] Service cantonal de recherche et d'information statistiques, Lausanne, 1976-1981.

Devient : *Communications statistiques.*

LANG, Claude, *Surveillance biologique de l'état des lacs et des rivières du canton de Vaud : résultats 1977-1990*, Laboratoire d'hydrobiologie, Conservation de la faune, Service des forêts et de la faune, Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Etat de Vaud, Saint-Sulpice, Conservation de la faune, 1991, 22 p.

LANG, Claude, *Surveillance biologique et des rivières du canton de Vaud : évolution 1980-2000*, Epalinges, Laboratoire du Service des eaux, sols et assainissement, 2000, 2001, 18 p.

Le marché du travail et les mesures de lutte contre le chômage. Aperçu des années'90, Lausanne, Département de l'économie, Service de l'emploi, 2000, 43 p.

Loi, règlements, plans d'études, programme des cours / Gymnases cantonaux, Lausanne, 1984-1991.

Fait suite : *Règlements, programme des cours, plans d'études /* Gymnases cantonaux. Devient : *Gymnases cantonaux.*

MEDVECKY, Igor ; PFISTER, Richard, *Recettes et dépenses de l'Etat de Vaud, 1946-1974 : analyse descriptive et structurelle des finances publiques, comparaisons intercommunales, analyses factorielles, Vaud et ensemble des Cantons, situation financière des Cantons, séries statistiques*, Lausanne, 1976, 111 p.

Mémento statistique Vaud-Genève / [réalisé par le Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Vaud) et l'Office cantonal de la statistique (Genève)], Lausanne, SCRIS ; Genève, OCSTAT, 1997.

*Numerus : courrier statistique/*Service de recherche et d'information statistique, Lausanne, SCRIS, No 0 (1986) - ->

Orientation scolaire dès le 5e degré de la scolarité : orientation professionnelle / [Service de l'enseignement secondaire, Office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle], Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, 1986-1994.

Orientations gouvernementales 1996-1998, Lausanne, Chancellerie d'Etat, 1996, 25 p.

Perfectionnement : programme des cours ... / Département de l'instruction publique et des cultes, [Centre de perfectionnement et de formation complémentaire (CPF)], Lausanne, Centre de perfectionnement et de formation complémentaire, 1986-2001.

Fait suite à : *Programme des cours /* Centre de perfectionnement du corps enseignant.

Devient : *Formation continue en HEP*.
Jusqu'en 1993, supplément de: *Perspectives*.

Perfectionnement, réorientation : [état au 30 juin 1984], [Réalisation par l'Office cantonal d'orientation professionnelle, documentation], Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, 1985, 118 p.

Le Petit guide de vos impôts [Vaud], Lausanne [etc.], Commission d'impôt, [1990 ?]-1995.

Petit lexique fiscal/Canton de Vaud, Département des finances, Administration cantonale des impôts, Lausanne, 1994, 28 p.

Plan cantonal des pôles de développement économique : aménagement du territoire et économie/Etat de Vaud, Département des travaux publics de l'aménagement et des transports, Service de l'aménagement du territoire ; Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Office économique ; Conseil pour le développement économique, Lausanne, Etat de Vaud, 1997, 60 p.

Plan directeur cantonal /Canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, Lausanne, 1982, 175 p. (Cahiers de l'aménagement régional, 18)

Plan directeur cantonal/Canton de Vaud, Service de l'aménagement, [S.l.]. [s.n.], 1986-1987 (Yverdon-les-Bains, Arts graphiques Les Remparts), 229 p.

Plan directeur cantonal/Canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, [Lausanne], [Service de l'aménagement du territoire], [1988], 60 p.

Planification des lits du CHUV : projections 1994-2005/Tarick YALCIN et al., Lausanne, [Institut universitaire de médecine sociale et préventive], 1997, 39 p. (Raison de santé 3).

Profession - études : comment choisir? comment y réfléchir? / Orientation scolaire et professionnelle du canton de Vaud, Lausanne : Orientation scolaire et professionnelle du canton de Vaud, 1991-1995.

Programme / Ecole supérieure de commerce du canton de Vaud, Lausanne, 1970-1979.
Fait suite à: *Programme - Ecole supérieure de commerce et d'administration du canton de Vaud*.
Devient : *Règlements, plans d'études, programme / Ecole supérieure de commerce*.

Programme des cours / Centre de perfectionnement du corps enseignant/ Département de l'instruction publique et des cultes, [Centre de perfectionnement et de formation complémentaire], Lausanne, Centre de perfectionnement et de la formation, 1986-2001.
Devient : *Formation continue en HEP*.

Programme des cours des classes de type "collège secondaire" / Etat de Vaud, [Service de l'enseignement secondaire], [Lausanne], 1987.

Fait suite à: *Programme des cours des collèges secondaires*, Lausanne, 1958-1985.

- Irrégulier.

Programmes de formation interdépartementale de formation/Administration cantonale vaudoise, Lausanne, Unité de formation et de recherche en management public –IDHEAP, 1989-1991.

Programmes interdépartementaux de formation/CEP Centre d'éducation permanente pour la fonction publique, Lausanne-Dorigny, puis Le Mont-sur-Lausanne, Centre d'éducation permanente pour la fonction publique, 1991-2001.

- Annuel.

Propositions d'économies : catalogue des 2638 propositions d'économies recueillies au sein de l'administration cantonale vaudoise entre juin et septembre 1995, [Lausanne], Département des finances, juin 1996.

Publication / Office de statistique de l'Etat de Vaud. Série méthodes et techniques, [Lausanne] : Office de statistique de l'Etat de Vaud, 1975-[?].

Publication du Service cantonal de recherche et d'information statistiques, Lausanne : Service cantonal de recherche et d'information statistiques, 1981->

Fait suite à: *Publications de l'Office de statistique de l'Etat de Vaud*.

Publication du Service des bâtiments / Canton de Vaud, Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, Service des bâtiments, Lausanne : Service des bâtiments, 1984-2001.

Devient: *Publication du Service des bâtiments, monuments et archéologie*.

Publications de l'Office de Statistique de l'État de Vaud, Lausanne, Office de statistique de l'Etat de Vaud, 1971-1980.

Devient: *Publication du Service cantonal de recherche et d'information statistiques*.

Publications de l'Office de Statistique de l'État de Vaud. Hors série, Lausanne, Office de statistique de l'Etat de Vaud, 1974- ->

Publication du Service du bâtiment/Canton de Vaud, Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports publics, Lausanne, Service des bâtiments, 1984-2001.

Raisons de santé / Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive : Hospices cantonaux, 1997- ->

Fait suite à : *Cahiers de recherches et de documentation / Institut universitaire de médecine sociale et préventive*.

Rapport annuel du Conseil d'Etat/Etat de Vaud, Lausanne, Chancellerie d'Etat, dès 1997.

Fait suite à : *Compte rendu du Conseil d'Etat*.

Rapport au Conseil d'Etat du Groupe de travail chargé du réexamen des tâches et du fonctionnement de l'Etat, [Lausanne], 3 août 1992, 101 p. + annexes pagination multiple, dactyl.

Rapport de l'archéologue cantonal/Commission cantonale des monuments historiques, Lausanne, Monuments historiques et archéologie, [1952]-1971.

Rapport NOPS : nouvelles orientations de la politique sanitaire/Conseil d'Etat, Lausanne, Département de l'intérieur et de la santé publique, Service de la santé publique, 1997, 273 p.

Recensement architectural du canton de Vaud/ [Texte de Christine VON BÜREN]; [Coll. de Bruni DEGLISE et al.], Lausanne, Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, Service des bâtiments, 1995, 32 p.

Recueil des lois, décrets, (arrêtés) et autres actes du gouvernement du canton de Vaud, Lausanne, 1803-1996.

Recueil annuel de la législation vaudoise, Lausanne, 1997 - ->

Recueil systématique de la législation vaudoise, Lausanne, 1977-2003.

Fait suite à: *Répertoire des lois vaudoises*.

Devient: *Recueil systématique de la législation vaudoise*. Volume 1 - Volume 10.

Règlements, plans d'études, programme / Ecole supérieure de commerce, Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, 1980-1995.

Fait suite à : *Programme/Ecole supérieure de commerce du canton de Vaud*.

Règlements, programmes des cours, plans d'études/Gymnases cantonaux, Lausanne, 1975-1983.

Fait suite à : *Programme des cours / Gymnase cantonal de la Cité*, Lausanne. Et à: *Programme des cours / Gymnase du Belvédère*, Lausanne. Devient: *Loi, règlements, plans d'études, programme des cours / Gymnases cantonaux*

RMR information : une information du Département de la prévoyance sociale et des assurances et du Département de l'agriculture, l'industrie et du commerce concernant le Revenu minimum de réinsertion, Lausanne, Equipe du projet, No 1 (février 1997)-No 7 (mars 1998).

Série. Éditée par l'Office de Statistique de l'État de Vaud, Lausanne, Office de statistique de l'Etat de Vaud, 1974->

Service des bâtiments : 20 ans, 1972-1992/Etat de Vaud. Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports publics, Lausanne, Service des bâtiments, [1993], 28 p.

Service des hospices cantonaux/Etat de Vaud, Département de l'intérieur et de la santé publique, Service des hospices cantonaux, Lausanne : Service des hospices cantonaux, 1992- ->

La statistique, un service majeur : le SCRIS a 20 ans. Exposés présentés à l'occasion du 20e anniversaire du Service cantonal de recherche et d'information statistiques, 1971-1991, Lausanne, SCRIS, [1991], 56 p.

Statistique de l'assurance chômage, canton de Vaud/Etat de Vaud, Lausanne, 1993, décembre-2003, novembre.
➤ Mensuel.

Statistiques des personnes employées par l'Etat de Vaud : 1907-1971, ouvrage élaboré par Pierre GILLIAND, Marc JUNOD et al., 1972, 70 p. (Publications de l'Office de statistique de l'Etat de Vaud, 8).

Statistique Vaud-Genève, Lausanne, SCRIS, Genève, OCSTAT, 1997-1998.

Statistiques sanitaires en .../Canton de Vaud, Groupe de planification et de gestion sanitaires, Lausanne, 1975-1980.

- Fait suite : *Annuaire de statistiques sanitaires*.
- Devient : *Données de référence du système sanitaire vaudois*.

Statistiques scolaires : résultats des recensements scolaires réalisés dans les écoles publiques et les classes d'enseignement spécialisé, Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, puis Département Formation et Jeunesse, Informatique et statistique, 1968/1969- 2002/2003.

Le système d'information sanitaire vaudois : cadre général/Yves EGGLI, Alain BOUTAT, Association d'information des établissements sanitaires vaudois, Département statistique, en collaboration avec le Bureau de la Commission cantonale de statistiques sanitaires, Prilly, ADIES, 1991, 24 f.

Visions : revue scientifique de l'Ecole d'ingénieurs du canton de Vaud, Yverdon-les-Bains, EINEV, [puis] Ei-Vd, 1995- ->

Monographies et articles

« 1/3 de siècle pour la CIEV », dans *La Passerelle*, No 3, mai 1992, pp. 36 p.

BARONI, Daniela, *Les instruments d'une politique cantonale des transports : étude préliminaire*, sous la direction de Katia HORBER-PAPAZIAN et Peter KNOEPFEL, Chavannes-près-Renens : Institut des hautes études en administration publique, 1995, 45 p.

BERCHER, André, *Evolution du cadastre vaudois entre 1954 et 1995*, Lausanne, 1995, 13 f.

BERGIER, Jacques, *Traces de Mémoire. Pédopsychiatrie et protection de l'enfance dans le canton de Vaud au XXe siècle*, Lausanne, 2003, 124 p.

BESSON, Charles, « 175 ans de cadastre vaudois », dans *Mensuration, Photogrammétrie, Génie rural*, juillet 1978.

BISSEGGGER, Paul, « Le recensement architectural du canton de Vaud », dans *Nos monuments d'art et d'histoire*, t. 28, 1977, pp. 350-353.

BOBER, Gérard, *La formation des maîtres secondaires. De la création du Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire du canton de Vaud en 1960 aux premiers pas de la Haute école pédagogique vaudoise en 2002*, Le Mont-sur-Lausanne, Editions Loisirs et Pédagogie, 2002, 332 p.

BOBER, Gérard, *La réforme scolaire vaudoise. Genèse de la loi scolaire du 12 juin 1984*, Le Mont-sur-Lausanne, Loisirs et Pédagogie, 1988, 477 p. (Bibliothèque historique vaudoise, 95).

BOCHSLER, Daniel, KOLLER, Christophe, SCIARINI, Pascal, TRAIMOND, Sylvie, TRIPPOLINI, Ivar, *Les cantons suisses sous la loupe. Autorités, employés publics, finances*. Préface de Vincent GRANDJEAN, Berne, Suttgart, Wien, Editions Haupt, 2004, 167 p.

Centre hospitalier universitaire vaudois, Lausanne, Imprimerie Vaudoise, Lausanne, 1982, 80 p.

Chefs de section militaire 1876-1976, [S.l.], [s.d.], 44 p.

COFOP : Centre d'Orientation et de Formation Professionnelle, Lausanne, 1995, 18 f.

[CHAUSSON, Pierre], *Le Pissot, 13-14 août 1995*, [Villeneuve]. [s.n.], (Villeneuve, Impr. CDS, 2002), 18 p.

CHAUVIE, Albert, *Du « Comité de santé » au Service de la santé publique et de la planification sanitaire : historique de l'organisation sanitaire : historique de l'organisation sanitaire dans le canton de Vaud dans le canton de Vaud dès son indépendance*, Lausanne, 1990, 119 p.

Chefs de section militaire [canton de Vaud], 1876-1976, [S.l.], [S.n.] (Lausanne, 1976), 44 p.

Chère gratuité... : 1891-1991 : 100 ans de l'Office cantonal vaudois de fournitures et éditions scolaires, Lausanne, 1991, 62 p.

CHRISTEN, Philippe, REGAMEY, Pierre, *Le sol, l'équiper, l'organiser : les améliorations foncières dans le canton de Vaud*, Lausanne, 1985, 56 p.

La classe de développement vaudoise : 75 ans, Lausanne, Fournitures et éditions scolaires, 1986, 36 p. (Perspectives, N.S., 1986).

CLEMENT, Bruno, *C'est en marchant que l'on fait le chemin : [entretiens avec Josef Zisyadis]*. [Préface de Michel Buehler], Lausanne, Ed. Favre, 1997, 160 p.

COHEN DUMANI, Doris, *Vers l'institutionnalisation des régions vaudoises. Etat de la situation au début des années 1990*, [Chavannes-près-Lausanne], Institut des hautes études en administration publique, 1994, 65 p. (Cahiers de l'IDHEAP No 128)

COUTAZ, Gilbert, « Le pouvoir exécutif et administratif dans les Constitutions vaudoises (1803-1885) », dans *Les Constitutions vaudoises 1803-2003. Miroir des idées politiques*, dirigé par Oliver MEUWLY, avec la collaboration de Bernard VOUTAT, Lausanne, 2003, pp. 55-98 (Bibliothèque historique vaudoise, 123).

COUTAZ, Gilbert, *Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1886-1970*, Chavannes-près-Renens, Archives cantonales vaudoises, 113 p.

DRESCO, Jean-Pierre, « La motion Henri Payot », dans *Habitation* Nos 7-8, 1991, pp. 4-6.

Elections vaudoises : 1986 : sondage à la sortie des urnes et estimation : aspects méthodologiques/ Jean-François BALLIF, Jean-Pierre MÜLLER, Lausanne, Faculté des SPP Université de Lausanne, Lausanne, 1986, 28 p. (Cahiers de l'U.E.R. de mathématiques, 3),

EMERY, Yves (éd.), *L'administration dans tous ses états : réalisations et conséquences = Grossbaustelleverwaltung : Bilanzen und Ausblicke* : actes du colloque, 11.12.02.1999, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2000, 367 p.

- RUEY, Claude, « le processus de réforme vu du point de vue politique. Propos liminaires », pp. 33-39.
- GRANDJEAN, Vincent, « L'«ingérence» de l'administration dans la sphère politique pour la définition de réformes », pp. 195-202.

EMERY, Yves, GIAUQUE, David (éd.), *Sens et paradoxes de l'emploi au XXIe siècle*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003, 160 p.

- GRANDJEAN, Vincent, « Dirigeants de demain dans les services publics : la question du sens et des valeurs », pp. 137-143.

EMERY, Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence, *Les politiques du personnel : conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP Institut de hautes études en administration publiques, 2000, 122 p. (Cahier de l'IDHEAP No 192).

L'Etat de Vaud en faillite ? Diagnostic et traitement : actes du séminaire de la Ligue vaudoise, janvier 1998/Jacques Perrin et al., Lausanne, Cahiers de la Renaissance vaudoise, 1998, 84 p. (Cahiers de la Renaissance vaudoise, 131)

- CAVIN, Jean-François, « Finances vaudoises : zoom sur le chaos », pp. 15-40.
- GOETSCHIN, Blaise, « De quelques précisions techniques pour éclaircir le débat sur l'assainissement des finances de l'Etat de Vaud », pp. 41-61.
- COSSY, Cédric, « La nouvelle gestion publique », pp. 63-70.

L'Etat de Vaud existera-t-il encore en l'an 2000 ? Actes du colloque multimédia et métadisciplinaire du 11 mars 1995, Lausanne, Institut pour la promotion la distinction, Oleyres, Centre de recherches périphériques, 1995, 100 p.

ETHENOZ, Pierre et NOËL, Yves, « Réforme de la fonction de contrôle des finances dans le canton de Vaud », dans *Der Schweizer Treuhänder- L'Expert comptable suisse*, No 1/1998.

FONTANNAZ, Monique, *Les cures vaudoises. Histoire architecturale 1536-1845*, Lausanne, 1986, Bibliothèque historique vaudoise, 1986, 455 p. (Bibliothèque historique vadoise, 84).

FISCHLIN, Jean-Mario, *Service de l'identité judiciaire et des laboratoires. Cent ans d'histoire 1896-1996*, [Lausanne], Police de sûreté vaudoise, [1996], 72 p.

Formation dans le canton de Vaud : aspects de l'évolution des principaux acteurs : 1950-1976, ouvrage élaboré par René GALLAND, Lausanne, 1978, 129 p.

GERMANN, Raimund E., *Administration publique en Suisse. Vol. 1 : L'appareil étatique et le gouvernement*, Berne, Stuttgart, 1996, 294 p.

GERMANN, Raimund E, WEIS, Katja, *Les administrations cantonales*. Avant-propos de Kurt NUSPLIGER, Berne, Stuttgart, Haupt, 1995, 195 p.

GRANDJEAN, Marcel, *Les temples vaudois. L'architecture réformée dans le Pays de Vaud (1536-1798)*. Avec la collaboration de Claude BORNAND, photographe, Lausanne, 1988, 67 (Bibliothèque historique vaudoise, 89).

HAENNI, Dominique, *La Chancellerie de l'Etat de Vaud*. Rapport à l'intention de M. W[erner] Stern, chancelier d'Etat, Carouge, 1990, 101 p.

HAENNI, Dominique, *Le fonctionnement du gouvernement du canton de Vaud*. Rapport intermédiaire I, Lausanne, 1994, 44 p.

HORBER-PAPAZIAN, Katia (ed.), *L'espace local en mutation*, [Préface de Michel BASSAND], Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2001, 159 p.

Les institutions ou le Pouvoir chez les Vaudois, Lausanne, 24 heures, 1974, 269 p. (Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud, 5).

LASSERRE, André, et, sous sa direction Nathalie GARDIOL et Laurent DROZ, *La politique vaudoise envers les réfugiés victimes du nazisme, 1933 à 1945*. Rapport présenté en juin 2000 au Conseil d'Etat de Vaud en exécution de son mandat du 18 juin 1997, Lausanne, Conseil d'Etat du Canton de Vaud, 2000, 287 p.

LAYAZ, Michel, *L'Université de Lausanne-Dorigny*, Berne, Société d'histoire de l'art en Suisse, 1991, 39 p.

MAYOR, Grégoire, *Le serment politique : ethnologie de l'assermentation dans le canton de Vaud*, Neuchâtel, Institut d'ethnologie, 2001, 148 p. (Ethnoscope, 6)

- MARCEL, Jérôme, *L'implantation territoriale du pouvoir de l'Etat de Vaud à l'heure des changements*, Lausanne, [s.n.], 2000, 182 p.
- MAYOR, Grégoire, *L'installation des autorités politiques dans le canton de Vaud : une approche ethnographiques du serment*, Neuchâtel, Institut d'ethnographie, 2000, 137 f.
- MEUWLY, Olivier, *La politique vaudoise au 20^e siècle. De l'Etat radical à l'émission du pouvoir*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 200, 139 p. (Collection Le Savoir suisse, 11).
- MOOR, Pierre (éd.), *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Berne, Staempfli Editions SA, 2004,
- MOTTAZ, Arlette, *L'Ecole vaudoise de 1971 à 1981. Système expérimentale : les zones pilotes de Rolle et de Vevey. Le projet du CREPS de 1970*, Lausanne, 1991, 217 p. (Thèse de la Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne).
- NARINDAL, Jean-Philippe, « *Je le promets* ». *Depuis deux cents ans, les gendarmes vaudois prononcent cette phrase rituelle et s'engagent ainsi au service de notre pays et de ses citoyens*, Lausanne, 2004, 247 p.
- OGAY, Christian et CHANCEREL, Jean-Louis, « Le Service de l'enseignement spécialisés : dix ans déjà ! », dans *Perspectives...*, février 1983, pp. 4-8.
- PANCHAUD, Georges, *Ces impossibles réformes scolaires*, Lausanne, Réalités sociales, 1983, 334 p.
- PFISTER, Barbara, CRIVELLI, Ruggero et REY, Michel, *Finances et territoires. La place dans la prise de décision publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1999, 280 p.
- GUEX, Sébastien, « En quoi la mise en perspective historique permet-elle d'alimenter certains débats actuels sur les finances publiques suisses ? », pp. 89-105.
- PIDOUX, Philippe, *Une Suisse plus loin : le courage de le dire, l'ambition de le faire*, Lausanne, Ed. 24 heures, 1995, 167 p.
- PINGEON, Pierre Henri, *Analyse comparative de l'évolution des pratiques des Inspections cantonales des finances en Suisse romande*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, Institut de hautes études en administration publique, UER Finances publiques, 2004, 87 f.
- Police cantonale vaudoise : tranche de vie 1982-2002*, [réd. responsable Jean-Christophe SAUTEREL] ; [réd. Jean-Luc AGASSIS et al.], Lausanne, Police cantonale vaudoise, Cellule presse, communication & relations publiques, [2002], 43 p.
- Rapport sur le partage des charges entre la commune de Lausanne, l'Etat de Vaud et certaines communes vaudoises/Municipalité de Lausanne*, Lausanne, [s.n.], 1977, 1 fasc. (pagination multiple)
- Registre foncier vaudoise (historique, état des lieux, perspectives d'avenir)*, Lausanne, Société vaudoise des Conservateurs du Registre Foncier, Lausanne, 2006, 25 p
- Revitalisation de la place économique vaudoise : appel aux milieux politiques et économiques du canton*, Lausanne, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, 1993, 8 p.
- ROMANG, Marie-Madeleine, DELEVAL, Paulette, *De l'enfance malheureuse à la protection de la jeunesse : étude de documents officiels traitant de la protection des mineurs dans le canton de Vaud de la première loi cantonale à nos jours*, Genève, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales, 1988, 132 f.
- ROSENDE, Magdalena, *A propos de la ségrégation professionnelle : étude sociologique, du travail féminin auprès de l'administration cantonale vaudoise*, [Lausanne], [s.n.], 1993, 116 p.
- SAUDAN, Guy, *La médecine à Lausanne du XVI^e au XX^e siècle*. Ouvrage publié à l'occasion du Centenaire de la Faculté de médecine de l'Université de Lausanne, Denges, Faculté de médecine de Lausanne et Editions du Verseau, 1991, 273 p.

SCHWAAB, Jean Jacques, « *Lettre ouverte à ceux qui ne croient plus aux promesses électorales. Bilan d'une législature pas comme les autres et perspectives pour 1998-2002*, [S.l.], [s.n.], (Riex, Jean Jaques Schwaab), 1997, 48 p.

La serre aux orchidées : numéro 3, avril 1995 [édition pirate], Lausanne, 1995, 4 p.

Service des bâtiments : 20 ans, 1972-1992/Etat de Vaud, Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, Lausanne, Service des bâtiments, [1993], 28 p. (Tiré à part de : *Espace*, Lausanne, No 20 (1993), pp. 2-28).

Société des magistrats, fonctionnaires et employés de l'Etat de Vaud. Plaquette du centième anniversaire de la Société des magistrats, fonctionnaire et employés de l'Etat de Vaud –SMF- : 1893-1993, [Lausanne], 1993, 55 p.

Société vaudoise des chefs de section militaire, 1909-1984, [S.l.], [s.d.], [18 p.]

Trait d'union des communes vaudoises, Jouxkens, [puis] Yverdon, [puis] Pully, 1969-2002.

VEILLON, Pierre-François, *Une démission pour rien ? Entretien avec Pierre-François Veillon* [rédaction avec Christian CHEVROLET], Morges, Editions des Deux guérites, 1996, 63 p.

VOLET, Simone, *L'école vaudoise ou que recourent les concepts d' « autonomie-communale » et de « partage des responsabilités canton-commune » en matière scolaire dans le canton de Vaud, aux moments-clés de l'évolution de l'instruction publique vaudoise*, Genève, [S.n.], 1985, 185 f.

VOLET, Simone, *Ecole, communes, Canton : le cas du Pays de Vaud*, Genève, Université de Genève. Fac. De psychologie et des sciences de l'éducation, 1982, 197 p. (Cahiers de la Section des sciences de l'éducation. Pratiques et théorie, No 29. Série Mémoires de licence, No 3).

WEIBEL, Ernest, *Politique et Conseils d'Etat en Suisse romande de 1940 à nos jours*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1996, 159 p.

Liste des tableaux

Tableau 1.- Pouvoir exécutif du canton de Vaud, 1970-1998.....	11
Tableau 2.- Députation au Grand Conseil, par législature, par parti et par sexe, 1970-1998.....	13
Tableau 3.- Répertoire chronologique des lois adoptées entre mai 1970 et avril 1998	17
Tableau 4.- Evolution du nombre de services par législature et lors de l'élection complémentaire de 1996	18
Tableau 5.- Evolution des compétences et des services durant la période 1970-1998	22
Tableau 6.- Postes supplémentaires entre 1985 et 1992, dont ceux des enseignants (colonne de droite)	23
Tableau 7.- Evolution des effectifs entre 1980 et 1991 par département, en prenant pour base 1980 = 100	24
Tableau 8.- Bâtiments construits sur le site de Dorigny ou en relation avec la nouvelle implantation de l'Université de Lausanne, 1969-1997	52
Tableau 9.- Principales constructions de bâtiments de l'Etat, 1970-1997	63
Tableau 10.- Détail des mutations intervenues entre l'organigramme de l'Etat de 1998 et celui des années 1970 à 1998 – le tableau tient compte des développements intervenus depuis l'organisation de 1970.....	70
Tableau 11.- Nombre de pages du <i>Bulletin des séances du Grand Conseil</i> , 1970/1992-1998.....	98
Tableau 12.- Impact des mesures d'économie sur les salaires des fonctionnaires cantonaux de Suisse romande et de Berne, 1991-1999	110

Liste des graphiques

Page de couverture. - Recettes et dépenses de l'exploitation de l'Etat de Vaud 1987-1997	
Graphique 1.- Evolution chiffrée du personnel régulier, avec dès 1980 le nombre d'Emploi à Temps Plein.....	23
Graphique 2.- Effectif du personnel régulier entre 1970 et 1997 par département.....	24
Graphique 3.- Evolution des recettes et dépenses d'exploitation de l'Etat de Vaud entre 1970 et 1997	30
Graphique 4.- Dépenses d'investissement entre 1970 et 1997.....	33

Liste des organigrammes

Organigramme 1.- Service des hospices cantonaux, 1991.....	58
Organigramme 2. - Administration cantonale en 1998	67
Organigramme 3. - Administration cantonale en 1970	78

Table des matières

Introduction	3
Les années noires	3
Se risquer à une première histoire des années 1970 à 1998	5
D'une révolution à une autre : les grandes caractéristiques de la période 1970 à 1998	6
La fin des trente glorieuses.....	6
La Suisse des années 1980 à 1990	7
La Suisse redécouvre la pauvreté	8
Les indicateurs de la période	9
Membres du Gouvernement vaudois de 1970 à 1998	9
Le Grand Conseil	12
Evolution du nombre des services.....	17
Les effectifs de la fonction publique	23
Des interventions pour demander la maîtrise des coûts	25
Les finances en quelques reflets.....	29
Les dossiers transversaux	33
La loi sur le personnel de 1947, régulièrement mise à jour	34
Les acquis en 1970	34
La valorisation des salaires : plusieurs mécanismes à disposition en regard des contraintes financières.....	35
Assurance-maternité.....	36
Vacances et absences	37
Un fonctionnaire mieux formé et jugé sur ses résultats	38
<i>La formation reconnue comme un droit et un devoir du fonctionnaire</i>	40
L'introduction du 13 ^e salaire	44
Gestion des ressources et encouragement à la retraite	45
Des questions pendantes : la reclassification des fonctions et les motifs de licenciement	46
L'Ecole vaudoise : un thème récurrent	47
Un long et lointain processus	48
Un département pour la première fois, sous la conduite d'un socialiste.....	49
L'Université s'installe à la campagne	50
L'informatique	52
Son entrée en force en 1961	52
Sous le contrôle des politiques	52
Les principales étapes.....	54
Planification sanitaire	56
Plan directeur cantonal	60
Le patrimoine immobilier de l'Etat.....	61
1998, l'année de la réorganisation de l'administration.....	64
La période 1970-1991	73
La réforme du 11 février 1970 : la fin d'un processus, le début d'un autre	73
Les cadres.....	76

Plus qu'un changement de nom, le nouveau Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports	77
Administration des sections militaires et fonctions des chefs de section.....	80
Chancellerie d'Etat.....	81
Organe de contrôle	81
Les locaux et les télécommunications	83
Le coût des locaux.....	83
La décentralisation	84
L'échec du projet îlot Riponne-Tunnel	85
Le réseau cantonal des téléphones et informatique.....	86
Demandes réitérées d'expertise sur la situation financière cantonale de l'Administration .	87
Une motion qui annonce Orchidée, développée par Claude Ruey.....	88
Privatisation.....	92
Communes.....	95
1996, 25 mars : unanime souhait de modernisation de l'Etat	99
Une crise structurelle brutale et durable.....	99
Quelques dates pour situer le grand chambardement des années 1990.....	101
« Des institutions politiques également en crise »	103
La photographie de l'administration cantonale en 1992 :	
rapport de travail « Marcel Blanc ».....	104
Revisiter toute l'administration	106
Offices régionaux de placement.....	106
Orientations gouvernementales 1996-1998.....	107
Orchidée	109
La grogne des fonctionnaires	110
Efficacité, rationalisation, cohérence, les maîtres mots sont lâchés.....	111
Quelques lectures de la Nouvelle gestion publique dans l'administration cantonale	112
Une administration en ébullition et en mutation	114
« Au milieu du gué »	117
Sources et bibliographie.....	120
Sources	120
Bibliographie.....	120
Liste des tableaux	134
Liste des graphiques.....	134
Liste des organigrammes	134
Table des matières.....	135

Liste des dossiers thématiques publiés en complément du Rapport d'activité des ACV

Ces dossiers sont consultables en ligne sur le site internet des ACV (www.vd.ch/archives-cantoniales).

- 1996 : *Profils des usagers et documents consultés : enseignements des données statistiques de 1996*, pp. 24-31 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Robert Pictet et Christian Gilliéron).
- 1997 : *La bibliothèque des Archives cantonales vaudoises ou la place de l'imprimé dans un dépôt d'archives*, pp. 29-47 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Michel Depoisier).
- 1998 : *Enquête systématique sur l'archivage dans l'administration cantonale vaudoise*, pp. 30-42 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration du personnel des ACV et des MAH).
- 1999 : *Conservation préventive et restauration aux Archives cantonales vaudoises : une chaîne de solidarités*, pp. 31-39 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration d'Anne Bellanger).
- 2000 : *Coups de projecteur sur le microfilmage aux Archives cantonales vaudoises*, pp. 29-42 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Christophe Moratal).
- 2001 : *Un patrimoine exceptionnel et complexe aux Archives cantonales vaudoises : les archives médiévales*, pp. 32-51 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Pierre-Yves Favez et Sandrine Fantys). Une version longue a paru sous le même titre, en tiré à part, 55 p.
- 2002 : *Une approche négligée de l'informatique : l'archivage des données et des documents numériques*, pp. 33-55 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration d'Olivier Conne).
- 2003 : *Quelles politiques pour quelles archives privées aux Archives cantonales vaudoises ?* pp. 35-64 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Florence Dugrillon).
- 2004 : *Les Archives cantonales vaudoises, une valeur d'avenir ? Les enjeux d'un repositionnement administratif*, pp. 39-78 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Jérôme Guisolan).
- 2005 : *Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1886-1970*, 113 p. (Gilbert Coutaz)