



## Archives cantonales vaudoises

*Histoire de l'administration cantonale vaudoise :  
pouvoir exécutif et administratif  
1998-2007,  
suivie du bilan de deux cents ans d'histoire de  
l'administration cantonale vaudoise  
1803-2007*

Par Gilbert Coutaz



*L'étude constitue le dossier thématique du Rapport d'activité 2007 des Archives cantonales vaudoises*

*Chavannes-près-Renens, octobre 2008  
1200 exemplaires*

Page de couverture : 29 août 2007, depuis Epesses, vignes de Lavaux, consacrées en juin 2007 patrimoine mondial de l'UNESCO, et lac Léman, sous un ciel en train de se déchirer – le Canton de Vaud, en passe de retrouver des couleurs après 16 ans de crise profonde ; 4 prises de vue jointes en panorama.

Olivier Rubin, photographe, Archives cantonales vaudoises

© Archives cantonales vaudoises, 2008

# Introduction

## Des années « Lothar »

Dès le démarrage du projet qui visait à écrire l'histoire de l'Administration cantonale vaudoise, il était clair qu'il fallait le mener jusqu'en 2007, et ne pas s'arrêter à l'année 1998.\*

En effet, en avril 1998, l'Administration cantonale vaudoise était « au milieu du gué », tandis qu'en juillet 2007, elle est appelée à fonctionner différemment. Entre les deux dates, la situation économique et financière du Canton a profondément changé. Poussive et en mal de confiance, elle est revigorée, dix ans plus tard.

Une nouvelle constitution est entrée en vigueur le 14 avril 2003. Le plus jeune gouvernement, jamais nommé depuis son élection directe par le peuple en 1918, tient les rênes de l'Etat pour la période de cinq ans qui s'ouvre en 2007.

L'année 2003 ne constitue pas une coupure naturelle, parce qu'elle s'inscrit d'une part à l'intérieur d'une législature, et, d'autre part, parce qu'elle se situe encore dans les années de crise qui ont commencé en 1992 et qui se prolongeront dans les faits jusqu'à l'année 2005, première année depuis 1989 à présenter des comptes bénéficiaires. La fin du cycle économique ne se termine pas en 2003, mais plus tard.

De plus, comprises dans la longue durée, les années 1998 à 2007 donnent une tout autre lecture de l'histoire administrative du canton de Vaud depuis ses origines, en 1803. Elles ont permis en effet de faire sauter de nombreux verrous qui empêchaient le bon fonctionnement de l'Etat ; elles ont correspondu à un foisonnement extraordinaire de chantiers, la plupart aboutis ; elles ont régénéré toutes les pratiques administratives, non sans résistances ni affaires retentissantes. L'unité du collège gouvernemental a été retrouvée durant la législature 2002-2007, alors qu'elle avait été rompue à plusieurs reprises, dans la précédente législature.

Années décisives, enserrées entre les années commémoratives de l'Indépendance vaudoise en 1998 et l'accès à la souveraineté en 2003, la décennie 1998-2007 a démontré à l'envi que le fonctionnement de l'appareil étatique était conçu pour s'exercer par temps favorables, difficilement par vents contraires. Trop longtemps centrées sur des mesures conjoncturelles et ponctuelles, les autorités ont dû se résoudre à trancher dans le vif, à revisiter toute l'administration et à investiguer les acquis pour souvent les chambouler. Il leur a fallu agir sur les structures de l'Etat et ébranler une bonne partie de ses soubassements. La durée de la crise les a forcées à trouver de nouveaux modes de travail (le programme de législature), à mettre en place des outils de contrôle et de suivi financiers (la planification financière).

Les années 1998 à 2007 sonnent le glas d'une certaine administration, souvent caricaturée et tancée, engluée dans ses atavismes, son perfectionnisme, sa lenteur et son manque de rentabilité. La Constitution de 1885 vole en éclats, après avoir contenu tous les assauts plus ou moins vigoureux de la modernisation, lancés dès le début du XXe siècle, en particulier à la faveur des crises financières.

A bien des égards, les années 1998 à 2007 font penser aux effets de l'ouragan « Lothar ». En deux jours (25 et 26 décembre 1999) et une nuit (27 et 28 décembre 1999),

---

\* Toutes les références à des sites ont été vérifiées en octobre 2008. Le détail des références bibliographiques se trouve dans la section BIBLIOGRAPHIE. Les indications de la pagination des *Bulletins des séances du Grand Conseil* sont appelées à être changées pour les sessions dont les travaux ne sont pas encore publiés sous forme imprimée (après novembre 2006).

les éléments naturels ont dévasté 12 millions de mètres cubes de bois en Suisse dont 800 000 pour le seul canton de Vaud, soit en moyenne près de deux fois les possibilités de coupes annuelles, et pour certains propriétaires privés et de nombreuses communes, dix-huit fois le volume annuel de coupe. Or, six ans plus tard, le 21 avril 2004, la Coopérative de valorisation des bois « Covalbois », dotée par le Grand Conseil vaudois d'un fond de roulement de 15,5 millions sous forme de prêt sans intérêt, pouvait annoncer sa dissolution. Elle avait remboursé au préalable l'emprunt et effectué les derniers versements à ses membres. Il n'empêche qu'au terme de l'exercice, une partie du patrimoine forestier était définitivement perdue.

Autrement dit, à l'exemple de « Lothar », les années 1998 à 2007 constituent tout autant des années de transition et des années charnières vers les années 2007-2012, passant d'un état des lieux catastrophique à une situation qui permet de liquider le passif administratif et de créer un futur sur de nouvelles bases.

Déjà vulnérable à l'apparition des premiers effets de la crise économique du début des années 1990, grandement fragilisée par les déficits à répétition, la fonction publique a connu une mutation sans pareille avec la nouvelle loi sur le personnel, adoptée le 12 septembre 2001. Elle a payé un fort tribut aux restructurations de l'Etat, non sans que les mouvements de grève, une forme inhabituelle jusqu'alors dans ses rapports avec son employeur, ne permettent des approches différenciées et proportionnées, là où certaines majorités politiques auraient voulu davantage de sacrifices des serviteurs de l'Etat. Le paysage syndical a été transformé fondamentalement et refaçonné par les épreuves.

Il n'est pas possible de dissocier l'histoire de l'administration de ses agents, surtout dans des périodes de crise qui apportent leur lot de turbulences et de sacrifices. Indéniablement, les circonstances ont laissé peu de marge de manœuvre aux autorités qui ont dû composer des majorités sur des thèmes qui ont souvent transcendé les clivages politiques. Ne pouvant plus se réfugier derrière une ligne dogmatique, elles ont été contraintes de trouver des consensus progressivement, par paliers pour aboutir à des résultats. En ce sens, nous avons jugé utile de passer en revue des dossiers transversaux et encore en cours, liés à la période étudiée.

Il n'est pas aisé de vouloir offrir une première présentation de l'histoire de l'Administration cantonale vaudoise : les faits sont proches, le feu couve encore sous la cendre, la plupart des politiques des années concernées continuent à exercer de hautes charges. Autrement dit, l'immédiateté historique constitue un handicap certain pour dresser des bilans.

La démarche est d'ailleurs d'autant plus périlleuse que nous sommes également un employé et un acteur de cette administration. Tout en déclinant nos intérêts, il nous a semblé qu'il fallait tenter l'exercice, au nom de la logique historique et devant le risque de laisser une démarche inachevée et, à certains égards, fautive.

C'est pourquoi, notre étude des années les plus récentes de l'Administration cantonale vaudoise s'intègre au bilan des deux siècles de l'exercice du pouvoir exécutif et administratif, en permettant des conclusions nuancées et à la véritable échelle temporelle du fonctionnement de l'Etat de Vaud.

Notre démarche se veut en conséquence aussi descriptive qu'impartiale. Elle n'est ni polémique ni idéologique, laissant les faits parler, et recourant à la chronologie objective des événements pour fixer un cadre solide. Elle a été conduite en toute indépendance d'esprit et après un vaste et minutieux examen des dossiers.

Au terme de notre recherche, dans une postface dépouillée de toutes contraintes, nous nous permettrons néanmoins de commenter un certain nombre de constats sur les ressources documentaires en histoire administrative, dans le cas de l'Administration cantonale vaudoise.

## Des années de profonds et durables bouleversements

Un certain nombre d'indicateurs nous permet de fixer le cadre politique des années 1998 à 2007. Ils se déclinent sous forme de tableaux.

### Le contexte général

#### Les forces politiques

La législature 2007-2012 a commencé le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Un tiers du Parlement a été alors renouvelé, deux nouveaux visages apparaissent au Conseil d'Etat, Jacqueline de Quattro et Philippe Leuba. Il est à noter dans le mouvement des représentants à Berne l'accession de deux anciens conseillers d'Etat, Claude Ruey, libéral, et Charles Favre, radical, en 2003. Roger Nordmann, socialiste, remplace au Conseil national, le 17 novembre 2004, Pierre-Yves Maillard, qui fait alors son entrée au Conseil d'Etat.

La représentation vaudoise aux Chambres fédérales est donnée par les deux tableaux suivants :

Périodes	SOC.	UDC	RAD	VER	LIB	POP	PDC	Totaux
1999	5	2	5	1	2	1	1	17
2003	4	4	4	2	2	2	-	18
2007	4	5	3	3	1	1	1	18

Tableau 1.- Conseil national, députés par parti, 1999, 2003 et 2007

Années	SOC	RAD	VER	LIB	Totaux
1991-1999	-	1	-	1	2
1999-2007	1	1	-	-	2
2007-2011	1	-	1	-	2

Géraldine Savary (socialiste) et Luc Recordon (Verts) représentent le canton de Vaud, depuis 2007. Ils remplacent alors Michel Béguelin (socialiste) et Christiane Langenberger (radicale), nommés au Conseil des Etats, le 1<sup>er</sup> décembre 1999. Avant eux, depuis 1991, Jacques Martin (radical) et Hubert Reymond (libéral) avaient siégé à la Chambre haute.

Tableau 2.- Conseil des Etats, députés par parti, 1991-1999, 1999-2007, 2007-2011

Années	RAD	SOC	LIB	VER	UDC
1998	2	1	2	1	1
2002	2	2	1	1	1
2007	2	2	1	1	1

Tableau 3.- Conseil d'Etat, répartition des sièges par parti et par législature, 1998, 2002 et 2007

Années	Députation	RAD	SOC	LIB	VER	UDC	POP <sup>1)</sup>	PDC	Total
1998	Total/dont femmes	54/5	46/15	35/8	16/5	14/2	12/6	3/2	180/43
2002	Total/dont femmes	44/7	46/17	31/5	23/2 <sup>2)</sup>	22/3	12/5	2/1	180/43
2007	Total/dont femmes	29/5	39/18	20/6	24/10	26/3	5/1	-/-	150/44 <sup>3)</sup>

1) A Gauche Toute

2) Y compris 2 « indépendants » qui ont rallié ce groupe

3) 1998 et 2002 : 180 députés ; dès 2007 : 150 députés

Tableau 4.- Composition du Grand Conseil (situation au moment de l'assermentation), sièges par législature, par parti et par sexe, 1998, 2002 et 2007

Daniel Schmutz, socialiste, quitte le gouvernement vaudois, en avril 1998, après l'avoir servi durant 17 ans et avoir dirigé (une sorte de record) trois départements (finances, prévoyances sociales, travaux publics). Il livre à ses successeurs immédiats et lointains un dernier message qui va caractériser l'action gouvernementale des années suivantes : combattre les conservatismes et les résistances, tout en relevant des sentiments de crainte et de méfiance de la population envers ses autorités.

<b>Département de la sécurité et de l'environnement</b>				
Jean-Claude Mermoud (1952)	UDC	21 avril 1998	2003	Changement de département en août 2004. Changement de département en 2007
Charles-Louis Rochat (1947)	Libéral	1 <sup>er</sup> décembre 2004-30 juin 2007	1 <sup>er</sup> janvier-30 juin 2007	Ne se représente pas aux élections 2007-2012. Lui succède Jacqueline de Quattro (1947), radicale.
<b>Département de la formation et de la jeunesse</b>				
Francine Jean-prêtre (1947)	Socialiste	21 avril 1998-22 avril 2002		N'est pas réélue
Anne-Catherine Lyon (1963)	Socialiste	17 mars 2002	2005	Réélue pour la législature 2007-2012
<b>Département des institutions et des relations extérieures</b>				
Claude Ruey (1949)	Libéral	21 avril 1998-2002	1999	Département de l'intérieur et de la santé publique, entre 1994-1998, tout en assurant l'intérim au Département de justice, police et affaires militaires, entre le 17 mars et le 29 juin 1996. Ne se représente pas aux élections 2002-2007
Pierre Chiffelle (1957)	Socialiste	17 mars 2002 - 3 août 2004		En congé maladie depuis le 14 juin 2004, démissionne le 3 août 2004, pour des raisons de santé

Jean-Claude Mermoud (1952)	UDC	1 <sup>er</sup> décembre 2004		Chef ad intérim du Département, en reprend la direction dès le 1 <sup>er</sup> décembre 2004. Réélu pour la législature 2007-2012 Changement de département. Lui succède à la tête du Département pour la législature 2007-2012 le libéral Philippe Leuba (1967). Le Département prend le nouveau nom de Département de l'intérieur.
<b>Département de la santé et de l'action sociale</b>				
Charles-Louis Rochat	Libéral	21 avril 1998	30 novembre 2004	Changement de département, au moment de l'arrivée au gouvernement de Pierre-Yves Maillard
Pierre-Yves Maillard (1968)	Socialiste	24 octobre 2004		Entre en fonction le 1 <sup>er</sup> décembre 2004. Réélu pour la législature 2007-2012
<b>Département de l'économie</b>				
Jacqueline Maurer-Mayor (1947)	Radicale	3 mars 1997-30 juin 2007	2000, 2004	Première présidente jamais élue à la tête du Conseil d'Etat. Election complémentaire. Ne se représente pas aux élections 2007-2012. Lui succède Jean-Claude Mermoud.
<b>Département des infrastructures</b>				
Philippe Biéler (1954)	Verts	20 mars 1994 - 31 décembre 2003	1998	D'abord, entre 1994 et 1996, chef du Département de justice, police et affaire militaires, puis entre 1996-1998, chef du Département de la prévoyance sociale et assurances. Annonce de la démission pour le 31 décembre 2003, effective dès le 20 août 2003.
François Marthaler (1960)	Verts	30 novembre 2003		Entre en fonction, le 1 <sup>er</sup> janvier 2004. Réélu pour la législature 2007-2012
<b>Direction des finances</b>				
Charles Favre (1957)	Radical	20 mars 1994-2002	2001	D'abord chef du Département de l'intérieur et de la santé publique, entre 1994 et 6 mars 1996.
Pascal Broulis (1965)	Radical	17 mars 2002	2006	Réélu pour la législature 2007-2012. Président pour cinq ans

Tableau 5.- Pouvoir exécutif, 1998-2007/2012

Quelques dates méritent d'être commentées.

Après avoir été la première conseillère d'Etat, élue au gouvernement cantonal, le 3 mars 1997, Jacqueline Maurer-Mayor fut la première présidente du Conseil d'Etat en 2000. L'accession d'une femme si tardivement au Conseil d'Etat surprend, quand on sait

que le canton de Vaud a été un précurseur en octroyant les droits civiques aux femmes en 1959.

Les conseillers d'Etat sortants sont élus au premier tour le 1<sup>er</sup> mars 1998, soit Charles Favre, Claude Ruey et Jacqueline Maurer-Mayor, alors que les autres arrivent, au second tour, le 15 mars 1998, dans l'ordre suivant : Philippe Biéler, Francine Jeanprêtre, Charles-Louis Rochat et Jean-Claude Mermoud. Jean Jacques Schwaab et Josef Zisyadis ne sont pas réélus.

Quatre ans plus tard, l'électorat vaudois sanctionne sévèrement un Conseil d'Etat qui n'a pas fait ses preuves et a manqué de cohésion ; malgré ses promesses, il n'est pas arrivé à redresser les finances cantonales. Pour la première fois dans l'histoire du canton, la droite ne place aucun candidat au premier tour. De ce ballottage général, l'écologiste Philippe Biéler sort en tête, manquant de peu son élection directe. Par contre, la socialiste Francine Jeanprêtre, au 10<sup>e</sup> rang et dernière de tous les sortants, paie le prix fort des mécontentements soulevés par la mise en place controversée des réformes scolaires. Elle renonce à se représenter au second tour, lors duquel la gauche manque de peu d'obtenir la majorité en faisant élire le popiste Josef Zisyadis ; l'écart de 830 voix profite au libéral sortant Charles-Louis Rochat. Quant à Anne-Catherine Lyon, elle est brillamment élue à la deuxième place et devant son camarade de parti Pierre Chiffelle. La droite occupe les autres sièges, avec le nouveau venu Pascal Broulis, et les sortants : Jacqueline Maurer-Mayor, Jean-Claude Mermoud et Charles-Louis Rochat.

La participation en 1998 fut de 31,2% au premier tour, et de 29,8 au second tour, tandis qu'en 2002, les élections attirèrent au premier tour 43,3% des électeurs contre 28,1% au second tour.

Quelques mouvements vont intervenir en raison de démissions, entre 2002 et 2007.

C'est d'abord Philippe Biéler qui renonce à son mandat, en invoquant des raisons d'usure et de fatigue dans une déclaration touchante, au 31 décembre 2002.<sup>1</sup> François Marthaler, député redouté et efficace, lui succède, garantissant par là même la continuité politique et l'équilibre des forces politiques. Il sort en tête, lors du 1<sup>er</sup> tour des élections, le 9 novembre 2003, avec 42,3% des voix, devant le libéral Jacques-André Haury (30,6%), le popiste Josef Zisyadis (20,6%) et le hors-partis, Marc-Etienne Burdet (2,6%). Malgré le désistement de trois vaincus, un second tour est organisé, le 30 novembre 2003, en raison de l'irruption inattendue du candidat également hors partis, François de Siebenthal : François Marthaler récolte 87,2% des voix contre 6,8% au candidat sorti des rangs de l'Association « Appel au peuple », dont la ligne de conduite est de dénoncer les dysfonctionnements de l'administration et de la justice. 33,5% des Vaudois prirent la peine de voter au second tour, en dépit du manque d'enjeu.

A la faveur de cette élection complémentaire, le Service de l'aménagement du territoire passe du Département des infrastructures au Département de la sécurité et de l'environnement (DES) qui cède au Département des infrastructures l'Unité de développement durable du Département de la sécurité et de l'environnement. Le nouveau conseiller d'Etat

---

<sup>1</sup> Premier écologiste vaudois à siéger au gouvernement vaudois, dès 1994, doyen en fonction, au moment de sa démission, il laisse une empreinte indélébile dans l'action gouvernementale. « Pourquoi tant d'éloges ? "La méthode Biéler" fondée sur la concertation plutôt que sur l'autorité attribuée à sa fonction, tend à évacuer la contrainte et les jeux de pouvoir. Elle transforme les rapports de force en conflits d'intérêts. En cela, elle est essentiellement moderne, et bien adaptée à l'état de notre société. Sachant que la raison du plus fort n'est pas toujours la meilleure, et que les décisions autoritaires ont les meilleures chances de ne pas être appliquées, Philippe Biéler a inlassablement cherché, par le dialogue, des solutions de consensus ou de compromis ménageant les intérêts essentiels et la fierté de ses partenaires du Conseil d'Etat. Il a souvent amené les gens, autour de lui, à procéder de cette manière. », dans *La Gazette*, No 139, 3 septembre 2003, p. 3, Laurent Rebeaud.

reçoit encore la Direction, planification et stratégie informatiques du Département des institutions et relations extérieures.

Victime de problèmes de santé, Pierre Chiffelle doit à son tour envoyer sa lettre de démission, le 3 août 2004. Il est remplacé, d'abord momentanément, puis définitivement, dès le 1<sup>er</sup> décembre 2004, par Jean-Claude Mermoud, à la tête du Département des institutions et des relations extérieures. Entre temps, Pierre-Yves Maillard, déjà candidat à l'élection complémentaire du 3 mars 1997 (tout en faisant un score excellent pour une première tentative, il fut battu par la radicale Jacqueline Maurer-Mayor), fut élu haut la main, le 24 octobre 2004, avec 63,05% des voix contre le candidat, du Rassemblement du centre-droite vaudois, Martin Chevallaz qui obtint 30,02% des suffrages.

Le nouvel élu reprend le Département de l'action sociale et de la santé des mains du libéral Charles-Louis Rochat, qui hérite de Jean-Claude Mermoud le Département de la sécurité et de l'environnement. Quelques mouvements sont opérés de plus au sein de l'Administration cantonale : le Service des affaires culturelles regagne le Département de la formation et de la jeunesse, les Archives cantonales vaudoises sont rattachées à la Chancellerie de l'Etat, alors que le Service de l'aménagement du territoire passe du Département de la sécurité et de l'environnement au Département des institutions et des relations extérieures.

La nouvelle législature 2007-2012, la première d'une durée de cinq ans, selon les exigences de la Constitution de 2003, voit la réélection de trois conseillers d'Etat sortants : le radical Pascal Broulis, après son bilan positif en tant que chef des finances, est reconduit dans sa charge, avec plus de 58% des voix. Le socialiste Pierre-Yves Maillard, très médiatisé à l'occasion du débat sur la caisse unique, passe également l'épaule avec 54,4% des voix. Enfin, l'UDC Jean-Claude Mermoud, est le troisième qualifié du jour, 50% des voix. Le second tour du 30 avril 2007, confirmera la volonté de stabilité des Vaudois : avec l'élection de la socialiste Anne-Catherine Lyon, de l'écologiste François Marthaler, de la radicale Jacqueline de Quattro et du libéral Philippe Leuba. Le Conseil d'Etat garde son orientation majoritairement à droite.

Grand perdant de ces élections, Josef Zisyadis déclare qu'il ne se représentera plus à une élection au Conseil d'Etat.

Avec une moyenne d'âge de 44, 9 ans, le nouveau gouvernement est le plus jeune jamais élu depuis 1918, année de la première élection du Conseil d'Etat par le peuple.

Enfin, il est à noter que, pour la première fois dans une campagne électorale au Conseil d'Etat, deux conseillers d'Etat en fonction, Pascal Broulis et Pierre-Yves Maillard, publient un ouvrage pour ouvrir et soutenir leur campagne.<sup>2</sup>

## **La législation**

En relation avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, en 2003, c'est un immense chantier législatif qui s'ouvre. Au début de l'année 2003, le Conseil d'Etat remet au Grand Conseil un rapport sur le programme législatif et un projet de décret sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution. Celle-ci a de très nombreux impacts sur les institutions et la population vaudoises, ainsi que sur la législation.

Voici quelques exemples des domaines touchés : les droits politiques communaux pour les personnes étrangères, la Cour des comptes, la juridiction constitutionnelle, la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, l'allongement des législatures de quatre à cinq ans, la présidence du Conseil d'Etat, le programme de législature, le nouveau

---

<sup>2</sup> Voir BIBLIOGRAPHIE.

découpage des districts, la maîtrise des finances publiques liée à l'assainissement financier, le statut des Eglises et communautés religieuses, le droit de recours en matière de naturalisation, les allocations familiales aussi pour les personnes indépendantes ou sans activité rémunérée.

Une cellule d'appui est créée à cet effet pour conduire la modification d'une soixantaine de lois.<sup>3</sup>

Le tableau ne reprend pas les lois concernées par cette démarche<sup>4</sup> ni celles qui ont dû être modifiées en fonction des objectifs du plan d'assainissement financier.

22.09.1998	Loi sur les entreprises de sécurité
10.11.1998	Loi d'application de la législation fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir
17.05.1999	Loi sur la juridiction du travail
15.06.1999	Loi sur le registre du commerce
15.09.1999	Loi sur la statistique cantonale
15.09.1999	Loi sur la promotion économique
02.11.1999	Loi sur l'Eglise évangélique du Canton de Vaud
08.11.1999	Loi sur l'activité de courtage transnationale visant à la conclusion d'un mariage ou à l'établissement d'un partenariat
08.03.2000	Loi sur la Haute Ecole Pédagogique
04.07.2000	Loi sur les impôts directs cantonaux
05.09.2000	Loi sur les armes, les accessoires d'armes, les munitions et les substances explosibles
07.11.2000	Loi sur l'établissement CCE Vaud (Centre Cantonal d'Exploitation)
30.01.2001	Loi d'application de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu
12.11.2001	Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud
05.02.2002	Loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
26.03.2002	Loi sur les auberges et les débits de boissons
24.09.2002	Loi sur l'information
24.09.2002	Loi sur la profession d'avocat
14.04.2003.	Constitution du canton de Vaud
02.07.2003	Loi concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats
24.11.2003	Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale
24.11.2003	Loi sur la Fondation pour la formation et le perfectionnement professionnels des métiers machines, électronique et métallurgie
28.11.2003	Loi sur la prévention et le règlement des conflits collectifs
02.12.2003	Loi sur l'action sociale vaudoise
10.02.2004	Loi sur le recouvrement et les avances sur les pensions alimentaires
10.02.2004	Loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées
30.03.2004	Loi sur l'exercice de la prostitution
04.05.2004	Loi sur la protection des mineurs

<sup>3</sup> Elle est rattachée au Secrétariat général du Département des relations et des institutions extérieures (aujourd'hui Département de l'intérieur) et conduite par Jean-François Bastian, depuis ses débuts.

<sup>4</sup> Décret du 12 juillet 2003 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, voir *La Gazette*, No 155, 9 juin 2004, p. 7. Plusieurs états de situation ont été donnés par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, le dernier sous forme d'un communiqué de presse, 26 septembre 2008, « Mise en œuvre de la nouvelle Constitution. La législation est sous toit ».

29.06.2004	Loi sur le notariat
06.07.2004	Loi sur l'Université de Lausanne
28.09.2004	Loi sur le droit de cité vaudois
05.10.2004	Loi sur la juridiction constitutionnelle
23.11.2004	Loi sur la protection de la population
07.12.2004	Loi sur les fusions de communes
22.02.2005	Loi sur les subventions
17.05.2005	Loi sur la participation de l'Etat et des communes à des personnes morales
31.05.2005	Loi sur l'exercice des activités économiques
05.07.2005	Loi sur l'emploi
20.09.2005	Loi sur les finances
28.06.2005	Loi sur les péréquations intercommunales
17.01.2006	Loi sur l'assainissement des sites pollués
24.01.2006	Loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale
07.03.2006	Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers
16.05.2006	Loi sur l'énergie
30.05.2006	Loi sur le découpage territorial
20.06.2006	Loi sur l'accueil de jour des enfants
27.06.2006	Loi sur le cinéma, les vidéogrammes et les logiciels de loisirs
04.07.2006	Loi sur l'exécution des condamnations pénales
05.09.2006	Loi sur la gestion des déchets
31.10.2006	Loi sur la juridiction des mineurs
07.11.2006	Loi sur l'exécution de la détention avant jugement
21.11.2006	Loi sur la Cour des comptes
19.12.2006	Loi d'application dans le canton de Vaud de la loi fédérale sur le partenariat
09.01.2007	Loi sur l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud
09.01.2007	Loi sur la Fédération ecclésiastique catholique romaine du canton de Vaud
09.01.2007	Loi sur la communauté israélite de Lausanne et du Canton de Vaud
09.01.2007	Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public
9.01.2007	Loi sur les relations entre l'Etat et les églises reconnues de droit public
23.01.2007	Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme
30.01.2007	Loi sur les réseaux de soins
27.03.2007	Loi sur les préfets et les préfectures
12.06.2007	Loi sur l'appui au développement économique

Tableau 6.- Répertoire chronologique des lois adoptées entre mai 1998 et juin 2007

### Les votations cantonales

Le peuple fut consulté à quinze reprises pour se prononcer sur 33 objets différents. Il n'est pas utile de commenter ici chaque consultation publique, mais de faire ressortir quelques scrutins particulièrement tendus.

L'adoption à plus de deux voix contre une, le 2 juin 2002, de la modification de l'article 63 de la Constitution cantonale vaudoise qui supprime la nomination des fonctionnaires, consacre par là même la fin de la protection des fonctionnaires contre toute mesure de licenciement abusive. La *Loi sur le Statut général des fonctions publiques cantonales* du 9 juillet 1947 avait introduit la notion de licenciement « pour justes motifs » que la nouvelle loi sur le personnel, en cours d'élaboration au moment de la votation, ne reconnaît plus. Les syndicats demandèrent le maintien de cette disposition dans la Constitution pour éviter la précarisation et la généralisation de l'insécurité de l'emploi. Il en appelle à la défense de la dignité du travail et au respect des travailleurs et des travailleuses. Les préjugés négatifs de la population sur la fonction publique, surtout dans une période profonde de crises financières, balayèrent les arguments des tenants du statu quo. Deux fois plus de voix se portèrent sur l'élaboration de la nomination.

Dans sa recherche de nouvelles ressources pour assainir les finances cantonales, le Conseil d'Etat et une majorité du Grand Conseil proposèrent quatre nouvelles mesures débouchant sur des augmentations d'impôt et un accroissement de la charge fiscale de 58,5 millions. Défendus par deux députés particulièrement incisifs et actifs, le radical Olivier Feller et le libéral Philippe Leuba, soutenus par la Chambre vaudoise de commerce et de l'industrie et les autres organisations économiques vaudoises, les référendums contre ces hausses d'impôt aboutirent avec plus de 18 000 signatures. Le 17 avril 2005, le peuple vaudois refusa les quatre objets fiscaux prônés pour alléger les finances cantonales. Les détracteurs eurent beau jeu de dénoncer une fiscalité trop lourde et le choix opéré par le gouvernement de rechercher dans les recettes plutôt que dans les dépenses les moyens d'alléger la situation financière de l'Etat.<sup>5</sup>

Dates	Objets	Participation en % et en chiffres absolus				
		%	Oui	Non	Oui %	Non %
1998, 7 juin	Révision de la Constitution, Principe de la révision totale	34,0	92 125	22 622	80,3	19,7
1998, 7 juin	Révision de la Constitution. Désignation de l'organe de révision	34,0				
	Oui par le Grand Conseil		26 225		27,0	
	Oui par un Assemblée constituante		70 815		73,0	
1998, 29 novembre	Introduction du référendum financier dans la Constitution cantonale	34,2	61 081	54 379	52,9	47,1
1998, 29 novembre	Introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement dans le Constitution cantonale	34,2	53 782	64 793	45,4	54,6

<sup>5</sup> Signalons, même si l'objet ne fut pas un objet de votation cantonale, la décision prise, le 28 juin 2007, d'inscrire la terre de Lavaux dans la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Ce jour, à 11h.15, les cloches des églises de Lavaux sonnèrent à toute volée, voir *Rapport annuel du Conseil d'Etat du Conseil d'Etat*, 2007, p. 9.

1999, 13 juin	Construction d'un centre de l'enseignement professionnel et d'un gymnase à Morges (Marcelin)	37,3	75 843	52 743	59,0	41,0
1999, 24 octobre	Construction du Centre psychiatrique du Secteur Nord, Yverdon-les-Bains	30,6	74 536	31 400	70,4	29,6
2000, 21 mai	Création d'un fonds de péréquation entre communes (dans le cadre d'EtaCom)	45,4	100 357	57 784	63,5	36,5
2000, 24 septembre	Initiative populaire législative « Pour des hôpitaux de proximité »	38,5	65 8015	66 442	49,8	50,2
2001, 10 juin	Modification de la loi sur l'Université de Lausanne (projet triangulaire)	37,7	73 501	50 397	59,3	40,7
2001, 10 juin	Décret sur le regroupement de l'Ecole romande de pharmacie	37,7	68 961	59 368	53,7	46,3
2001, 10 juin	Initiative « Oui à la basse d'impôt pour deux tiers des Vaudois – halte aux privilèges fiscaux – Justice et solidarité entre les communes vaudoises » (Taux unique)	37,7	42 074	91 593	31,	68,5
2001, 23 septembre	Loi sur la Banque cantonale vaudoise	21,3	33 161	41 206	44,6	55,4
2001, 23 septembre	TRIDEL, installation d'incinération et de valorisation des déchets	21,3	44 141	30 810	58,9	41,1
2002, 2 juin	Initiative populaire Vaud-Genève »	48,6	38 974	133 131	22,6	77,4
2002, 2 juin	Abrogation de l'art. 63. de la Constitution suppression de la nomination des fonctionnaires)	48,4	114 099	54 325	67,7	32,3
2002, 2 juin	Modification de la loi sur le Grand Conseil (indemnité de base des députés, notamment)	48,3	54 210	110 547	32,9	67,1
2002, 29 septembre	Nouvelle Constitution vaudoise	44,4	87 099	68 775	55,9	44,1
2002, 24 novembre	Métro M2	51,26	112 963	69 158	62,03	37,97
2002, 24 novembre	Loi sur les déchets (Décret du 10 septembre 2002 concernant la participation de l'Etat au financement de la réalisation du Métro M2 entre Ouchy (Lausanne) et Les Croisettes (Epalinges)	51,26	73 358	106 104	40,88	59,12

2003, 18 mai	a) Décret du Grand Conseil du 4 février 2003 accordant un crédit d'ouvrage de Fr. 34'720'000.- pour financer, par moitié, les frais de construction du Gymnase intercantonal de la Broye à Payerne, en collaboration avec le Canton de Fribourg	48,85	131 522	41 925	75,83	24,17
2004, 16 mai	Initiative « Sauver le Pied du Jura »	52,32	56 636	125 106	31,16	68,84
2004, 16 mai	Initiative sur les successions Oui à l'initiative ou Oui au contre-projet	52,34	135 018	52 834	71,87	28,13
2005, 17 avril	Gains immobiliers	52,07	63 037	107 334	37,0	63,0
2005, 17 avril	Impôt sur la fortune	43,72	61 676	98 714	38,45	61,55
2005, 17 avril	Impôt sur la fortune	43,7	56 633	103 928	35,26	64,73
2005, 17 avril	Impôt sur la dépense	43,71	76 710	83 731	47,81	52,19
2005, 17 avril	Intérêts d'épargne	43,7	50 664	109 381	31,66	68,34
2005, 17 avril	Loi sur les EMS	43,6	37 389	119 511	23,83	76,17
2005, 27 novembre	Initiative populaire « Sauver Lavaux »	43,48	127 079	29 851	80,98	19,02
2005, 27 novembre	Animalerie de Dorigny, participation de l'Etat	43,44	62 844	92 419	40,48	59,52
2005, 27 novembre	Modification de la Constitution (participation de l'Etat)	43,22	95 960	45 851	67,67	32,33
2005, 27 novembre	Elections judiciaires	43,13	131 970	13 046	90,88	9,12
2007, 17 juin	Initiative populaire "2 janvier et lundi de Pentecôte: jours fériés pour toutes et tous"	45,09	124 900	43 362	74,23	25,77
2007, 17 juin	Initiative populaire « La Parole aux Communes »	44,74	56 715	104 308	35,22	64,78

Tableau 7.- Votations cantonales, 1998-2007

## **Organisation et fonctionnement de l'administration**

### **Une administration revisitée**

Le 21 avril 1998, la nouvelle organisation de l'administration cantonale est mise en place sous le nom DUPLO (Démarche Urgente Pour l'Organisation de l'Etat). Elle répartit 55 services entre 7 départements, elle déplace 17 services, elle distribue différemment les compétences entre les départements et les services. A l'exception du Département des finances, fortement remanié en 1996 et en 1997 en raison de ses dysfonctionnements et pour lui permettre les objectifs financiers, tous les départements changèrent de nom et de

contenus. Le Département de l'intérieur, présent dans tous les organigrammes depuis 1803, disparut bizarrement de la nouvelle organisation.

L'organisation mise en place dès 1998 rompt avec les schémas antérieurs.

Il s'agit d'abord d'adapter l'organisation aux besoins du fonctionnement général de l'Etat et aux objectifs fixés, et non pas aux attentes partisans et aux groupes politiques. Les journalistes parlent d'un « Grand chambardement », d'un « Grand coup de balai », saluant l'esprit de décision des autorités qui firent de cette réforme de l'administration, l'acte fondateur de la nouvelle législature.

Les objectifs principaux de la démarche étaient ensuite d'introduire une culture d'Etat, et non plus de département, d'arriver à mener à bien des projets transversaux qui dépassent la hiérarchie interne à chaque service et à chaque département. La profonde réorganisation entreprise en 1998 qui semblait faite dans le marbre, même si certains découpages n'étaient pas idéaux du point de vue de ses initiateurs, allait démontrer assez vite ses insuffisances et ses limites. Les équilibres politiques inhérents à chaque changement de législature allaient modifier la composition des départements et progressivement remettre en cause les choix faits en 1998.

Enfin, l'Administration cantonale vaudoise devait gagner en efficacité, en visibilité et en réactivité, à des coûts financiers amoindris.

Les trois organigrammes et le tableau qui suivent donnent le détail des changements intervenus en une décennie.

Plusieurs phénomènes se combinent pour justifier les efforts de regroupement de compétences.

Une nouvelle structure administrative apparaît dès 1998 dans les organigrammes, celle de la direction, soit réunion de services.

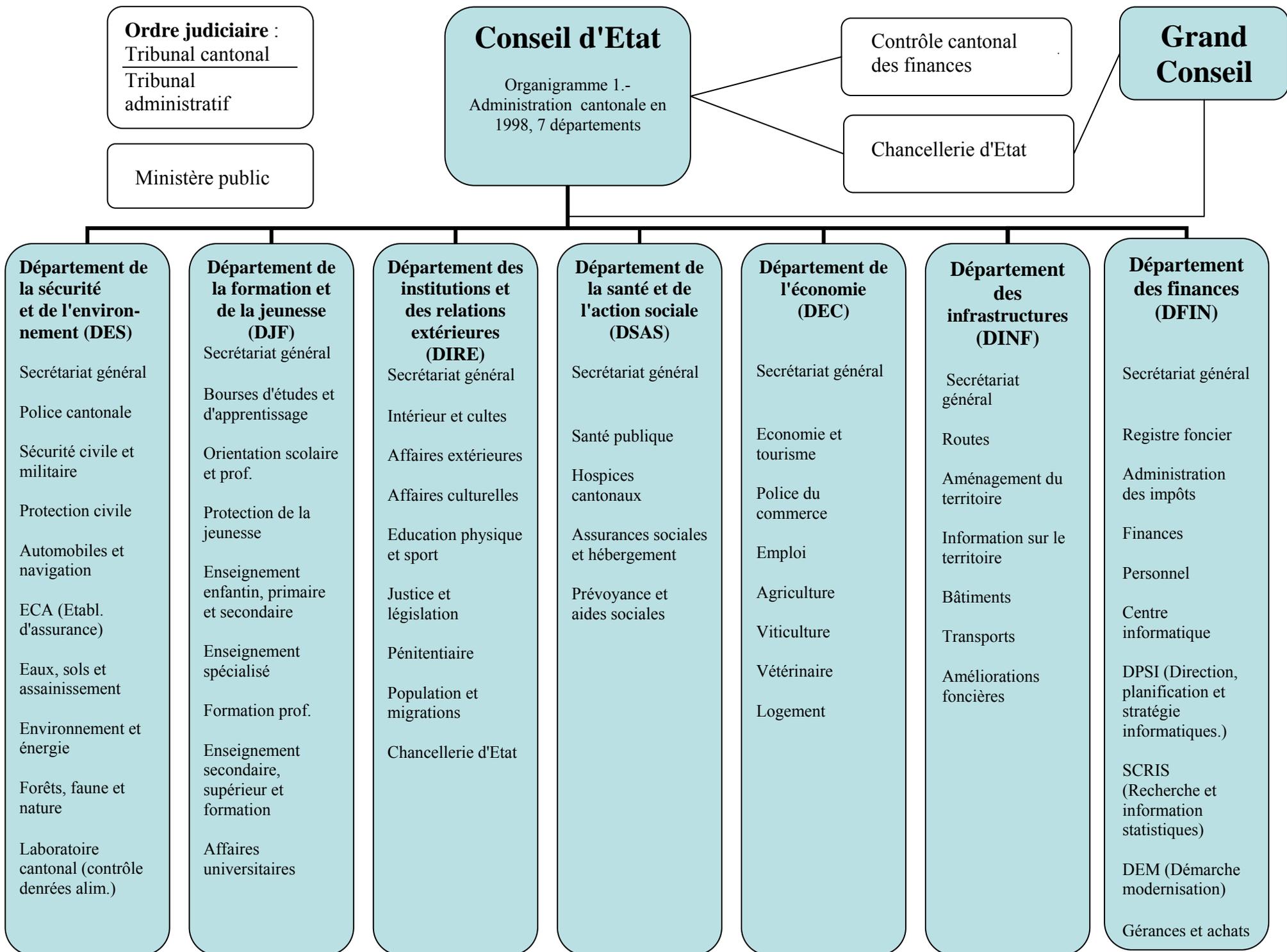
Parallèlement, on assiste à la déconcentration administrative, comme à une décentralisation des compétences, qui se calque sur une nouvelle répartition territoriale dont la mesure la plus emblématique est le passage de 19 districts à dix districts.

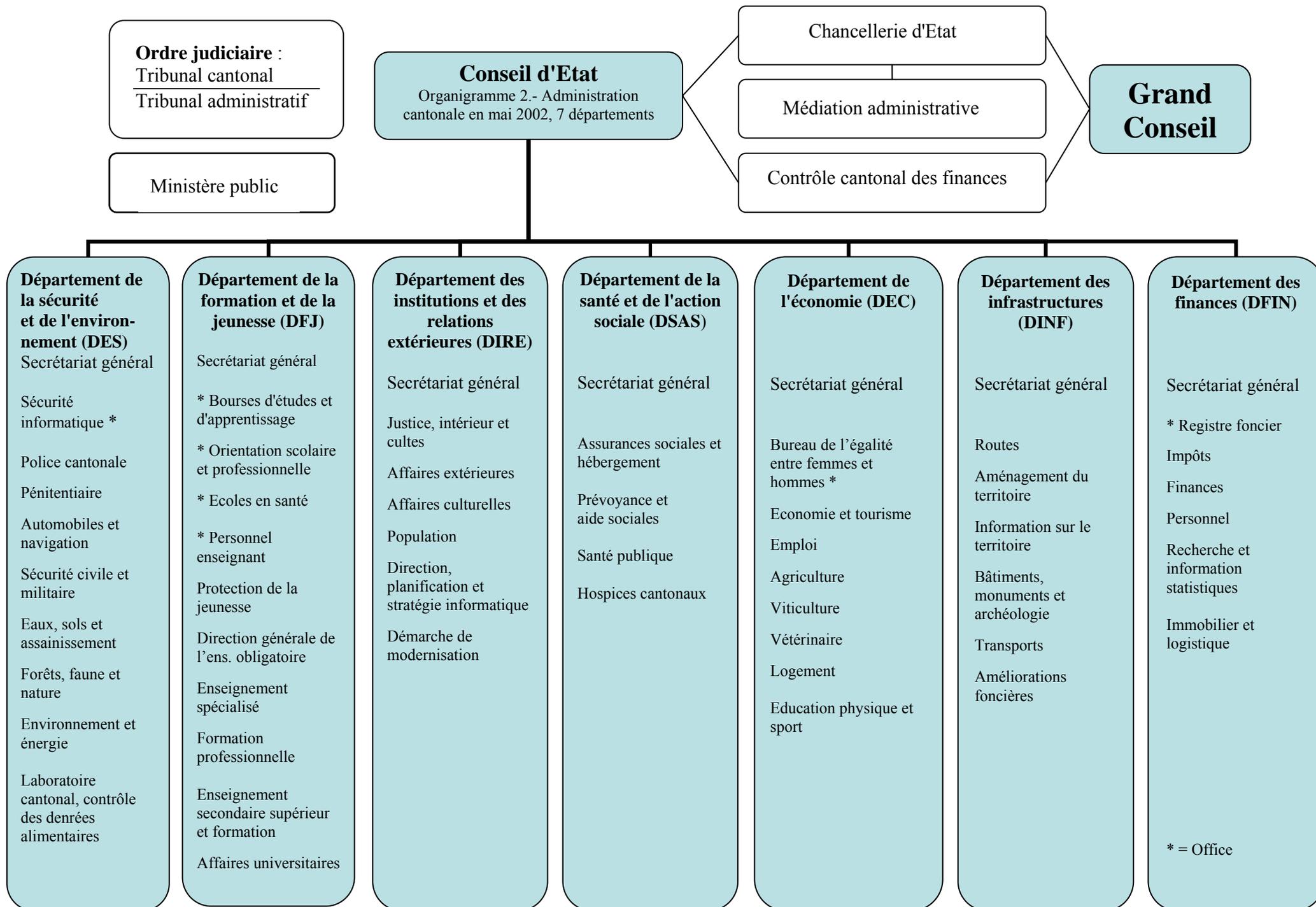
De nouvelles compétences sont introduites pour améliorer et contrôler le fonctionnement de l'Administration cantonale vaudoise. Celle-ci comptait depuis 2001 7 départements et 44 services, alors que l'on observe d'un côté, une diminution de 23% du nombre de départements, et de l'autre, une augmentation de 20% du nombre de services dans l'ensemble des cantons suisses. Cette situation particulière n'empêche pas un accroissement des effectifs de 46% entre 1980 et 2004 contre 15% pour l'ensemble des 26 cantons, alors qu'elle avait été de 20% dans les années 1980 et 13% dans les années 1990. Il faut nuancer cette progression en raison de la forte cantonalisation des tâches publiques.<sup>6</sup>

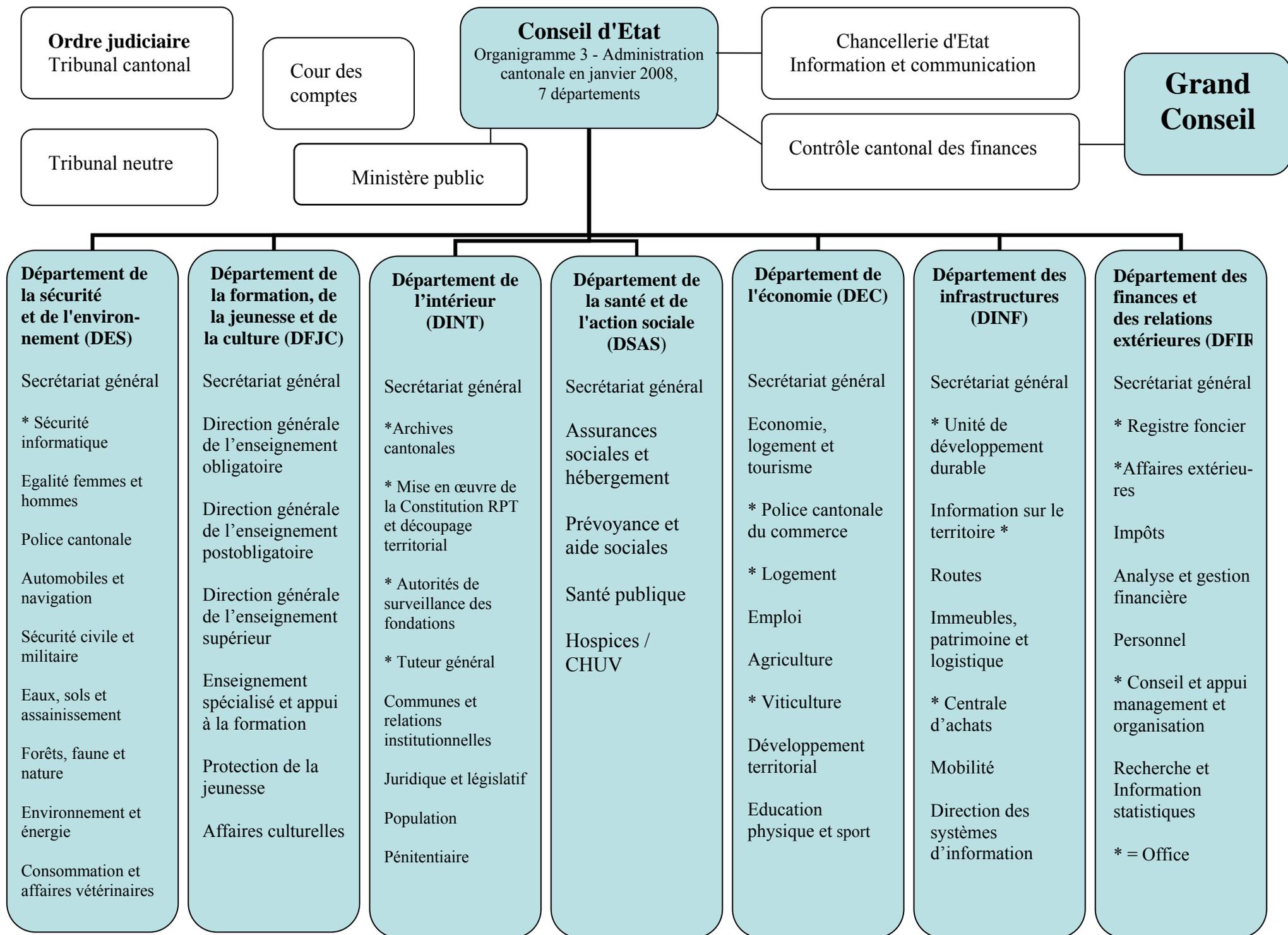
C'est ce que nous allons présenter maintenant.

---

<sup>6</sup> KOLLER, *Administrations cantonales et autorités cantonales* (voir BIBLIOGRAPHIE et [www.badac.ch/pretations/publications/articles/wp14\\_06-last-Koller.pdf](http://www.badac.ch/pretations/publications/articles/wp14_06-last-Koller.pdf)).







Le détail des changements à l'intérieur des départements est restitué par le tableau suivant qui présente les mouvements dans un ordre chronologique. Leur nombre et leur densité sont notoires.

1998, 21 avril	Mise en place de la nouvelle organisation de l'Administration cantonale vaudoise, Démarche Urgente pour l'Organisation de l'Etat (« DUPLO »)	Conseil d'Etat
1998, 21 avril	Fusion des services de l'agriculture et de la viticulture, - la viticulture est désormais un office. Le chef de l'Office est également le régisseur du domaine de Marcelin	DEC
1998, 8 mai	Raoul Baud, secrétaire général du Département de l'économie, nommé délégué cantonal à l'approvisionnement économique. Annonce de son remplacement à son poste	DEC
1998, 21 octobre	Arrêté concernant la mise en activité à titre expérimental d'un Bureau cantonal de médiation administrative	DIRE
1998, 1 <sup>er</sup> novembre	Nomination à la tête des offices régionaux d'orientation scolaire et professionnelle d'Isabel Taher	DFJ
1998, 1 <sup>er</sup> décembre	Service des affaires extérieures : entrée en fonction de Jean-Pierre Hocké	DIRE
1998, 1 <sup>er</sup> décembre	Eric Perrette succède à Jean-Pierre Dresco, à la tête du Service des bâtiments	DINF
1998, 22 décembre	Certification ISO 9001 pour l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels	DSE
1999	Le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes est détaché du Service de l'emploi pour être rattaché à la cheffe de département	DEC
1999, 1 <sup>er</sup> janvier	Régionalisation de la Police cantonale	DSE
Au début de l'année 1999	Création de l'Unité de recherche en système de pilotage, sous la direction d'Alex Blanchet, rattaché administrativement au Secrétariat général du Département de la formation et de la jeunesse	DFJ
1999, 1 <sup>er</sup> janvier	Création de l'Office des écoles en santé, rattaché au Secrétariat du Département de la formation et de la jeunesse	DFJ
1999, 1 <sup>er</sup> janvier	Création du Centre d'éducation aux Médias et aux Technologies de l'Information et de la Communication (CMTIC), qui regroupe le Centre d'initiation aux communications de masse et du Centre d'informatique scolaire	DFJ
1999, 1 <sup>er</sup> janvier	Création de l'Unité de recherche en système de pilotage	DFJ
1999, 31 mars	Démission de Jean-Marc Mommer, chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (engagé le 1 <sup>er</sup> août 1994), remplacé par Frédéric Daler	DFIN

1999, avril	Division de la Démarche d'économies et de modernisation, en deux structures distinctes, soit un volet économique rattaché au Département des finances, un volet « modernisation, rattaché au Département des institutions et relations extérieures, Chancellerie d'Etat. Direction : Jean-Marc Schwaab	DFIN/DIRE
1999, mai	Marianne Brélaz, jusqu'alors vice-chancelière, devient à la suite de la nouvelle loi sur le Grand Conseil et de la séparation des pouvoirs, secrétaire générale du Grand Conseil	DIRE
1999, juin	Adoption du projet d'organisation de l'Administration cantonale des impôts, présenté à l'enseigne d' « Harmonie 2006 »	DFIN
1999, 23 juin	Création par voie d'arrêté d'un « Groupe de lutte contre harcèlement », Groupe Impact	DEC
1999, 25 juin	Au nom de la restructuration de l'informatique, Le Direction, planification et stratégie informatiques prend le contrôle de l'informatique de l'Etat, sous la direction de Francis Randin, en fonction à la tête de cette structure, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1998, en remplacement de Raymond Wyss. Le Centre informatique de l'Etat de Vaud disparaît de l'organigramme de l'Etat.	DFIN
1999, 1 <sup>er</sup> septembre	Nomination à la tête du Musée de zoologie, de Michel Sartori, en remplacement de Pierre Goedlin, atteint par l'âge de la retraite	DIRE
1999, 13 août	Nomination de Frédéric Chevalley, à la tête du Service de la population, né de la réunion des domaines de l'ancien Service de la population et des migrations plus les naturalisations, les passeports et l'état civil	DIRE
1999, 1 <sup>er</sup> septembre	Entrée en fonction du nouveau rectorat de l'Université de Lausanne, sous la direction de Jean-Marc Rapp qui succède à Eric Junod	DFJ
1999, 6 octobre	Annnonce de la fermeture du Centre de bilan de l'Etat rattaché à l'Office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle pour la fin de l'année 1999	DFJ
1999, 30 octobre	Départ pour le secteur d'Olivier Mayor, chef du Service de l'intérieur et des cultes	DIRE
1999, novembre	Certification ISO 9001 du Service des routes	DINF
1999, décembre	Nouvelle convention de l'Etat avec la Fondation pour un centre d'éducation permanente (CEP)	DFIN
2000, 1 <sup>er</sup> janvier	Nouveau secrétaire général du Département de la sécurité et de l'environnement, Jérôme Frachebourg, en remplacement d'Anne-Catherine Lyon	DSE
2000, 1 <sup>er</sup> janvier	Début de l'Office des écoles en santé (Direction : Dr. Eric Masseret, Philippe de Vargas, Jean-Daniel Boegli), rattaché au Secrétariat général du Département de la formation et de la jeunesse. Sa mission : promouvoir la santé et la prévention en milieu scolaire	DFJ/DSAS

2000, janvier	Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les dégâts naturels, désormais une société de droit public, qui ne fait plus partie de l'organigramme de l'Administration cantonale vaudoise	DSE
2000, 29 février	Jean-François Durussel abandonne son poste de chef du Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire	DFJ
2000, 1 <sup>er</sup> mars	Entrée en fonction de Bernard Studer, directeur du Collège d'Aubonne, comme chef intérim du Service de l'enseignement primaire et secondaire, secondé par Jacqueline Pellet, cheffe de service adjointe intérimaire	DFJ
2000, 1 <sup>er</sup> mars	Nomination d'Olivier Meuwly à la tête du nouveau Service de la justice, de l'intérieur et des cultes	DIRE
2000, 1 <sup>er</sup> mai	Nouveau chef du Service financier : Francis Randin, en lieu et place de Patrick Mariller, parti pour le privé	DFIN
2000, 1 <sup>er</sup> mai	Nouveau chef de la Direction planification et stratégie informatiques : Claude Pasche, en lieu et place de Francis Randin	DFIN
2000, 8 mai	Approbation de la nouvelle organisation du Service du personnel de l'Etat de Vaud par le Conseil d'Etat	DFIN
2000, juin	Reprise de la direction du Service des eaux, sols et assainissement par Jean-François Jaton	DSE
2000, juin	Création du Centre Cantonal d'Exploitation (CCE) et du Comité de Validation Informatique (CVI), à l'occasion de la nouvelle organisation de l'informatique cantonale vaudoise	DFIN
2000, 5 juillet	Publication du Rapport sur la politique vaudoise du refuge de 1933 à 1945, dirigé par le professeur André Lasserre. Le Conseil d'Etat exprime ses regrets sur la politique restrictive appliquée à l'époque par les autorités vaudoises.	DIRE
2000, 1 <sup>er</sup> août	Jean-François Durussel, ancien chef du Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire, est « parachuté » comme directeur du Gymnase de la Cité, à Lausanne	DFJ
2000, 1 <sup>er</sup> août	Entrée en fonction de Daniel Noverraz, directeur de la Haute Ecole Pédagogique qui ouvrira ses portes en été 2001	DFJ
2000, août	Mise en place d'une unité de coordination de mise en oeuvre d'Ecole vaudoise en mutation avec nomination à sa tête de Philippe Martinet	DFJ
2000, août	Départ du Secrétariat général des finances de Christian Currat	DFIN
2001	L'Office cantonal de la police du commerce – désormais Police cantonale du commerce -, rattaché au Service de l'économie et du tourisme	DEC
2001, 1 <sup>er</sup> janvier	Cantonisation des constructions scolaires, des fournitures et du traitement des enseignants	DFJ

2001, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de la nouvelle secrétaire générale au Département des finances, Isabelle Salomé	DFIN
2001, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de Jean-Paul Jaunin, chef de la Direction, planification et stratégie informatiques	DFIN
2001, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de Konrad Rummer, responsable du Bureau de la relève et du développement du Service du personnel de l'Etat de Vaud	DFIN
2001, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction progressive d'Abdelilah Zertini, comme chef de la Centrale des autorisations de construire	DINF
2001, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en vigueur de la Gestion des Effectifs et Décisions d'Organisation (GEDO), mise sur pied par le Service du personnel de l'Etat de Vaud, avec déploiement de responsables de ressources humaines dans chaque département	DFIN
2001, 9 janvier	Création d'une cellule Hygiène et Prévention des infections, chargée d'organiser l'hygiène et la prévention des infections au niveau du réseau hospitalier vaudois	DSAS
2001, 1 <sup>er</sup> mars	Entrée en fonction de Daniel Christen, directeur général de la nouvelle Direction générale de l'enseignement obligatoire	DFJ
2001, 1 <sup>er</sup> mars	Entrée en fonction de Marc Johannot comme responsable du site web de l'Etat	DFIN
2001, 1 <sup>er</sup> mars	Démission du Conseil de fondation de la FAREAS. (Fondation Vaudoise pour l'Accueil des Requérants d'Asile). Nomination d'un administrateur provisoire en la personne d'Eric Golaz	DIRE
2001, avril	Nomination à la tête du Service des améliorations foncières de Bernard Pernet	DINF
2001, 14 avril	Annnonce de la création du Bureau cantonal des prestations psychopédagogiques scolaires (psychologues, logopédistes et psychomotriciens), né de la nouvelle répartition des compétences liée à EtaCom	DFJ
2001, 1 <sup>er</sup> mai	Entrée en fonction de Pascal Mayor, à la tête de la Station cantonale d'arboriculture, en remplacement de Philippe Chapuis, atteint par la limite d'âge	DEC
2001, 1 <sup>er</sup> mai	Nomination d'Yves Martin, à la tête du Service du logement, en remplacement de Werner Stern, qui a fait valoir ses droits à la retraite	DEC
2001, 15 mai	Entrée en fonction de Bernard Decrauzat en qualité de secrétaire général du Département de la santé et de l'action sociale	DSAS
2001, 12 mai	Départ « à l'arraché » de Pierre-Marc Burnand, directeur du Gymnase Auguste-Piccard, à Lausanne	DFJ
2001, 1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en fonction de Marcel Parietti comme délégué au sport vaudois, en remplacement de Raymond Séchaud, qui a fait valoir ses droits à la retraite	DEC

2001, 1 <sup>er</sup> août	Ouverture de la Haute Ecole Pédagogique	DFJ
2001, 1 <sup>er</sup> août	La Direction Générale de l'Enseignement Obligatoire (DGEO) succède officiellement au Service de l'enseignement infantin, primaire et secondaire.	DFJ
2001, 1 <sup>er</sup> août	Entrée en fonction de Cilette Cretton, directrice pédagogique à la Direction générale de l'enseignement obligatoire	DFJ
2001, 1 <sup>er</sup> septembre	Le Service Cantonal de Recherche et d'Information statistiques (SCRIS) adopte l'appellation « Statistique Vaud »	DFIN
2001, 1 <sup>er</sup> août	Entrée en fonction de Brigitte Guidollet, directrice de l'Ecole cantonale pour enfants sourds, en remplacement de Maurice Mayor, décédé accidentellement, et en partage avec son poste de Directrice du Centre logopédique et pédagogique de Lausanne	DFJ
2001, 1 <sup>er</sup> décembre	Entrée en fonction de Cornelis Neet, nouveau chef du Service des forêts, de la faune et de la nature	DEC
2001, 31 décembre	Départ à la retraite de Jean Vallet, chef du Service de la protection de la jeunesse	DFJ
2002, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction du délégué cantonal à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme, Frédéric Chevalley	DIRE
2002, 1 <sup>er</sup> janvier	Nomination d'abord à titre provisoire, puis à titre officiel du nouveau chef du Service de la population, Henri Rothen	DIRE
2002, 10 avril	Le Centre d'Education Permanente pour la fonction publique (CEP) fête ses dix ans d'existence	DFIN
2002, 15 avril	Fin de la collaboration de Pierre-André Grandchamp, à la tête des Hospices cantonaux, entré en fonction en février 1998	DSAS
2002, 18 avril	Licenciement immédiat de Gilbert Duchoud, président du Conseil d'administration de la Banque cantonale vaudoise depuis 1 <sup>er</sup> juillet 2001. Il est remplacé par M <sup>e</sup> Alain Hirsch, pour une période de deux ans maximum.	DFIN
2002, 1 <sup>er</sup> mai	Annnonce du départ du secrétaire général du Département de la formation et de la jeunesse, Fabien Loï Zedda, pour un poste de professeur à la Haute Ecole de gestion dès le 1 <sup>er</sup> octobre 2002	DFJ
2002, 1 <sup>er</sup> mai	Entrée en fonction d'Anne Giroud, cheffe du Service de la protection de la jeunesse	DFJ
2002, 1 <sup>er</sup> mai	Jean-François Steiert, conseiller personnel de Francine Jeanprêtre entre 2000 et mars 2002, est le nouveau délégué aux affaires intercantionales du Département de la formation et de la jeunesse	DFJ
2002, 29 juin	Journée cantonale vaudoise à Expo02. « J'Yvé », conçue par Denis Alber, chef de projet Expo02, engagé dès juin 2000 pour cette animation	DFJ

2002, 1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en fonction Roland Prélaz-Droux, chef du Service des améliorations foncières, en remplacement de Bernard Perret, chef ad intérim du service depuis juillet 2000	DINF
2002, juillet	Rattachement de la FAREAS (Fondation Vaudoise pour l'Accueil des Requérants d'Asile) au Département des institutions et des relations extérieures, jusqu'alors dépendant du Département de la sécurité et de l'environnement	DIRE
2002, 1 <sup>er</sup> septembre	Entrée en fonction de Pierre Imhof, secrétaire général du Département des infrastructures	DINF
2002, 1 <sup>er</sup> septembre	Rattachement du Bureau des constructions scolaires et du Bureau de l'enseignement privé, jusqu'alors au Secrétariat général, à la Direction générale de l'enseignement obligatoire	DFJ
2002, 1 <sup>er</sup> octobre	Rattachement de l'Office Cantonal d'Orientation Scolaire et Professionnelle (OCOSP), de l'Office Cantonal des Bourses d'Etudes et d'Apprentissage (OCBE) et de l'Office des Ecoles en Santé publique (ODES, uniquement pour son volet pédagogique) jusqu'alors au Secrétariat général du Département de la formation et de la jeunesse, au Service, qui prend le nom de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (anciennement Service de l'enseignement spécialisé)	DFJ
2002, 1 <sup>er</sup> octobre	Catherine Martin, directrice des Etablissements de la Plaine de l'Orbe, première directrice d'un établissement d'exécution des peines pour condamnés, en Suisse	DSE
2002, 30 octobre	Entrée en fonction d'Olivier Steimer, comme nouveau président du Conseil d'administration de la Banque cantonale vaudoise ; Alexandre Zeller remplace à la présidence de la Direction générale Pierre Fischer, rétrogradé vice-président. M <sup>e</sup> Alain Hirsch démissionne alors de la présidence de la Conseil d'administration.	DEC
2002, 1 <sup>er</sup> novembre	Départ à la retraite de Claude Gendroz, chef de l'Office du personnel enseignant, dont la place est reprise par John Christin	DFJ
2002, 7 novembre	Nomination par le Conseil d'Etat de Paolo Bernasconi, ancien magistrat du Ministère public du canton du Tessin, en qualité d'expert neutre sur les responsabilités à l'origine des pertes de la Banque cantonale vaudoise et de leur constatation tardive dans ses bilans	DEC
2002, 1 <sup>er</sup> décembre	Nomination de Cornelis Neet, chef du Service des forêts, de la faune et de nature	DSE
2002, 1 <sup>er</sup> décembre	Nomination de l'inspecteur cantonal des forêts, Daniel Zimmermann, qui reste adjoint et remplaçant du chef du Service des forêts, de la faune et de la nature	DSE

2002, 1 <sup>er</sup> décembre	Nomination de Sébastien Sachot, conservateur de la faune	DSE
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Intégration de l'Office de Psychologie Scolaire (OPS) au Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation	DFJ
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Rattachement au Service d'analyse et de gestion financières de l'Office de surveillance des fondations, en provenance du Département des institutions et relations extérieures	DFOM
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Regroupement des activités du garage de la Police cantonale avec celles du Centre d'entretien du matériel du Service des routes, au Mont-sur-Lausanne	DES/DINF+
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Eric Golaz, nouveau chef du Service de justice, de l'intérieur et des cultes	DIRE
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Dotation d'une division planification au Service des transports, chargée de mettre en place les bases du nouveau service	DINF
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Le Service financier fait place au Service d'analyse et de gestion financières, afin d'accroître l'efficacité de la fonction financière de l'Etat de Vaud	DFIN
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Rattachement de l'Office de Psychologie Scolaire (OPS) au Service spécialisé et de l'appui à la formation. Ce nouvel office a été créé suite à la cantonalisation des prestations psychopédagogiques scolaires (logopédie, psychologie, psychomotricité), lors de la démarche EtaCom.	DFJ
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de Jean-Paul Jubin, secrétaire général du Département de la formation et de la jeunesse	DFJ
2003, 1 <sup>er</sup> janvier	Intégration de l'ensemble de l'activité statistique de la Ville de Lausanne au Service cantonal de recherche et d'information statistiques	DFIN
2003, 8 janvier	Arrêté du Conseil d'Etat instaurant à titre expérimental, un Bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire	DIRE/Tribunal cantonal
2003, 1 <sup>er</sup> février	Entrée en fonction de Jean-François Bastian, délégué à la nouvelle constitution, jusqu'alors secrétaire général du Département des institutions et des relations extérieures	DIRE
2003, 19 mars	Création, en remplacement de la Démarche de modernisation, de l'Unité de Conseil et d'Appui (UCA) en management & organisation, rattachée à la Chancellerie : Dominique Hayoz en a la responsabilité	DIRE
2003, mai	Entrée en fonction de Dominique Favre, comme directeur de l'Office des fondations « Autorité de surveillance des fondations »	DFIN
2003, mai	Direction ad intérim du Contrôle cantonal des finances, après le licenciement, le 12 mai, de son chef, Pierre Ethenoz : Pierre-André Romanens, Thierry Bornand et Michel Poirier	DFIN

2003, 1 <sup>er</sup> mai	Daniel Laufer succède à Jean Martin, médecin cantonal, atteint par la limite d'âge	DSAS
2003, 1 <sup>er</sup> mai	Départ à la retraite anticipée de Claude Burnat, chef de l'Office cantonal des bourses d'études	DFJ
2003, 1 <sup>er</sup> juin	Restructuration de l'état civil cantonal en raison du projet fédéral « Infostar »	DIRE
2003, 1 <sup>er</sup> juin	Nouveau secrétaire général du Département des institutions et relations extérieures, Serge Terribilini, qui occupait ce poste ad intérim depuis le 1 <sup>er</sup> février 2003	DIRE
2003, juillet	Nomination d'Alain Maillard, secrétaire général du Département de la santé et de l'action sociale	DSAS
2003, 9 juillet	Création de l'Office de Perfectionnement scolaire, de Transition et d'Insertion (OPTI), qui regroupe l'Ecole de perfectionnement, le Centre d'Orientation et de Formation Professionnelle (COFOP), et le Centre Horizon d'Activités et de Relais Transition Ecole - Métiers (CHARTEM). Il est rattaché au Service de l'enseignement secondaire supérieur, de la transition et de l'insertion	DFJ
2003, août	La Haute Ecole pédagogique offre une formation originale : deux Médiabus - Cyberbus et Radiobus - mettent à disposition les formateurs et le matériel nécessaires à une intégration judicieuse des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement des différentes disciplines et dans des projets interdisciplinaires.	DFJ
2003, août	Entrée en fonction de Philippe Maillard en qualité de chef de l'Administration cantonale des impôts, en remplacement de Jean-Marie Brandt, démissionnaire le 29 janvier 2003, et d'Eric Horisberger, chef de service adjoint, avec le titre de directeur administratif dans le même service	DFIN
2003, 25 août	Ouverture du Bureau médiation en matière d'administration judiciaire, à la place de la Riponne 5, à Lausanne	Tribunal cantonal / Tribunal administratif
2003, 31 août	Départ d'Olivier Meuwly, de la direction du Service de justice, de l'intérieur et des cultes	DIRE
2003, 1 <sup>er</sup> septembre	Rattachement des bureaux de l'enseignement privé et des constructions scolaires, jusqu'alors au Secrétariat général du Département de la formation et de la jeunesse, à la Direction générale de l'enseignement obligatoire	DFJ
2003, 1 <sup>er</sup> septembre	Création, sous l'égide du Service de la santé publique, de l'Unité de coordination chargée d'établir des directives de prévention des infections, rattaché au Service de Médecin Préventive Hospitalière	DSAS
2003, 30 septembre	Départ à la retraite du chef du Service de l'éducation physique et du sport, Raymond Bron	DEC

2003, 1 <sup>er</sup> octobre	Eric Lehman, nouveau commandant de la Police cantonale, en remplacement de Pierre Aepli, parti à la retraite	DSE
2003, 31 octobre	Départ à la retraite de Jacques Rège, chef du Service des automobiles et de la navigation	DSE
2003, 1 <sup>er</sup> novembre	Nomination d'Alexandre Schwager, directeur de l'enseignement agricole vaudois, en remplacement de Charles-Louis Morel, atteint par la limite d'âge	DEC
2003, 26 novembre	Décision du Conseil d'Etat de modifier la mission et l'intitulé du Service de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation, qui devient Service de l'Enseignement Secondaire Supérieur, de la Transition et de l'Insertion (SESSTI), qui accueillera l'office nouvellement créé pour regrouper les structures s'occupant de perfectionnement scolaire, de transition et d'insertion à l'intention des jeunes en difficulté issus de la scolarité obligatoire, Office de Perfectionnement scolaire, de Transition et d'Insertion (OPTI)	DFJ
2003, 1 <sup>er</sup> décembre	Philippe Lavanchy devient le nouveau chef du Service de protection de la jeunesse, après en avoir assuré l'intérim depuis mai 2003, tout en demeurant chef du Service de l'enseignement secondaire et de la formation	DFJ
2003, 1 <sup>er</sup> décembre	Rattachement administratif de l'Unité de recherche pour le pilotage des Systèmes Pédagogiques (USP), du Service de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation au Secrétariat général du Département de la formation et de la jeunesse	DFJ
2003, 1 <sup>er</sup> décembre	Début de l'engagement jusqu'au 30 novembre 2005 de Philippe Steiner, chef du projet Découpage territorial, démissionnaire à fin février 2005	DINF
2004, 1 <sup>er</sup> janvier	Rattachement du Service d'aménagement du territoire au Département de la sécurité et de l'environnement, jusqu'alors dépendant du Département des infrastructures	DSE
2004, 1 <sup>er</sup> janvier	Rattachement l'Unité de développement durable, créée en 2001, du Département de la sécurité et de l'environnement au Département des infrastructures	DINF
2004, 1 <sup>er</sup> janvier	Transfert de la Haute école pédagogique du Service de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation au Service des affaires universitaires	DFJ
2004, 1 <sup>er</sup> janvier	Transfert de la Direction, planification et stratégie informatique du Département des institutions et des relations institutionnelles au Département des infrastructures	DINF

2004, 1 <sup>er</sup> janvier	Regroupement du Service du logement avec le Service de l'économie et du tourisme, pour former le Service de l'économie, du logement et du tourisme	DEC
2004, 1 <sup>er</sup> janvier	Renforcement de la planification multimodale des transports par la création du Service de la mobilité aux compétences élargies, qui remplace le Service des transports	DINF
2004, 1 <sup>er</sup> février	Entrée en fonction de Nicolas Imhof, nouveau chef du Service de l'éducation et du sport	DEC
2004, 22 janvier	Annnonce d'une formation d'assistant(-e) en soins et santé communautaires, à Saint-Loup	DFJ
2004, 1 <sup>er</sup> février	Entrée en fonctions de Romain Boichat, chef du Service du Service des automobiles et de la navigation	DSE
2004, 16 février	Olivier Durgnat, chef du Service de la sécurité civile et militaire, remplace André Vallotton, à la tête du Service pénitentiaire, désigné comme délégué aux affaires pénitentiaires du canton, en relation avec l'introduction du nouveau code pénal le 1 <sup>er</sup> janvier 2006	DSE
2004, février	Philippe Martinet est appelé à la direction de l'Office de Perfectionnement scolaire, de Transition et d'Insertion (OPTI), Louis Staffoni, à la tête du Centre Horizon d'Activités et de Relais Transition Ecole - Métiers	DFJ
2004, 17 mars	Création d'une Cellule amiante permanente	DINF
2004, dès mars	Mise en œuvre progressive de la réorganisation du Service de la protection de la jeunesse	DFJ
2004, 1 <sup>er</sup> avril	Changement de statut des officiers de l'état civil : de « miliciens semi-indépendants », ils deviennent des collaborateurs de l'Etat	DIRE
2004, 21 avril	Convention réglant le litige entre l'Etat de Vaud et Michel Hoffmann, directeur de la Fondation vaudoise pour l'Accueil des REquérants d'ASile (FAREAS), qui quitte son poste après quatre ans d'activité	DIRE
2004, avril	Création de la Direction Générale de l'Enseignement Postobligatoire (DGEP) qui regroupe désormais les activités précédemment couvertes par le Service de la formation professionnelle et le Service de l'enseignement secondaire, supérieur et de la formation, devenu entre temps Service de l'enseignement secondaire, supérieur, de la transition et de l'insertion.	DFJ
2004, 1 <sup>er</sup> mai	Ouverture du Bureau cantonal de médiation santé, à l'avenue Louis-Ruchonnet 57, à Lausanne, avec à sa tête Chantal Thouvenez	DSAS
2004, 21 juin	Inauguration du nouveau bâtiment de l'Administration cantonale des impôts, à la route de Berne 46, à Lausanne	DFIN
2004, 30 juin	Départ à la retraite de René Perdrix, préfet du district de Grandson et président de la Confrérie des préfets, et coprésident de la Constituante	DIRE

2004, 1 <sup>er</sup> août	Début de la Haute Ecole d'Ingénierie et de Gestion (HEIG), née de la fusion de la Haute école de gestion (HEG), à Lausanne, et de l'Ecole d'ingénieurs du Canton de Vaud (EIVD), à Yverdon-les-Bains	DFJ
2004, 1 <sup>er</sup> août	Rattachement de l'ensemble des hautes écoles à la Direction Générale de l'Enseignement Supérieur (DGES), qui regroupe la Direction des affaires universitaires avec l'Université, la Haute Ecole Pédagogique (HEP) et l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), et la Direction de la Haute Ecole Vaudoise (HEV)	DFJ
2004, août	Regroupement à Grangeneuve (FR) de la formation professionnelle dans le domaine agricole des cantons de Fribourg et de Vaud ; jusqu'alors elle était dispensée pour le canton de Vaud à l'Ecole de fromagerie de Moudon	DEC
2004, 1 <sup>er</sup> septembre	Entrée en fonction du délégué aux affaires fédérales, Lionel Eperon, dont le poste a été créé et rattaché à l'Office de affaires extérieures	DIRE
2004, 1 <sup>er</sup> septembre	Le Secrétariat du Grand Conseil, jusqu'alors rattaché à la Chancellerie d'Etat, devient un service indépendant	DIRE
2004, 29 novembre	Annonce du rattachement du répondant à l'intégration et à la prévention du racisme, du Secrétariat général du Département des institutions et des relations extérieures, au Service de la population	DIRE
2004, 1 <sup>er</sup> décembre	Rattachement des Archives cantonales vaudoises à la Chancellerie d'Etat	DIRE
2004, 1 <sup>er</sup> décembre	Rattachement du Service des affaires culturelles du Département des institutions et des relations extérieures au Département de la formation et de la jeunesse	DFJ
2004, 1 <sup>er</sup> décembre	Le Service de l'aménagement du territoire, rattaché au Département de la sécurité et de l'environnement, rejoint le Département des institutions et des relations extérieures	DIRE
2005, 1 <sup>er</sup> janvier	Installation de la Cour constitutionnelle, chargée notamment de contrôler la constitutionnalité des lois	DIRE
2005, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de Christian Raetz, coordinateur en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme, rattaché au Service de la population	DIRE
2005, 1 <sup>er</sup> février	Nomination de Laurence Wasem et d'Eric Masserey, adjoints du médecin cantonal, pour veiller sur la santé dans l'administration	DSAS
2005, 1 <sup>er</sup> mars	Entrée en fonction du chef de service ad intérim au Service de l'aménagement du territoire, Daniel Berner, à la suite du départ d'un commun accord de Nicole Surchat Vial	DIRE
2005, 1 <sup>er</sup> mars	Entrée en fonction de Séverin Bez en qualité de directeur adjoint en charge des gymnases au sein de la Direction générale de l'enseignement postobligatoire	DFJ

2005, 1 <sup>er</sup> avril	Nomination d'Andreas Waldvogel en qualité de directeur de l'Institut Galli-Valerio	DEC
2005, 30 avril	Départ de Christine Schaub, cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales	DSAS
2005, 30 juin	Départ à la retraite anticipée, de Jean-Paul Jaunin, chef de la Direction des systèmes d'information de l'Etat de Vaud, remplacé ad intérim par Lionel Delbart	DINF
2005, 1 <sup>er</sup> juin	Entrée en fonction de Filip Grund, chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud, en remplacement de Frédéric Daler qui quitte au 31 juillet 2007 le service public pour le secteur privé	DFIN
2005, 1 <sup>er</sup> juin	Entrée en fonction de Gérard Waeber, chef de Service de médecine interne au Centre hospitalier et universitaire vaudois	DSAS
2005, 1 <sup>er</sup> juillet	Eric Golaz, chef du Service de justice, de l'intérieur et des cultes, reprend la direction du Service des communes et des relations institutionnelles	DIRE
2005, 1 <sup>er</sup> juillet	Jean-Luc Schwaar, promu chef du Service juridique et législatif	DIRE
2005, 1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en fonction de Marinette Kellenberger, directrice du Contrôle des finances	DFIN
2005, 1 <sup>er</sup> août	Création de l'Office de l'enseignement spécialisé, rattaché au Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation, dirigé par Philippe Nendaz	DFJ
2005, 31 août	Départ à la retraite de Jean-Marc Schwenter, procureur général du canton, après 40 ans à l'Etat dont 21 dans sa fonction de procureur	Conseil d'Etat
2005, 1 <sup>er</sup> septembre	Entrée en fonction de Denis Froidevaux, chef du Service de la sécurité civile et militaire et responsable de l'Organisation et Coordination de secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe), en remplacement de Raoul Baud, qui a fait valoir ses droits à la retraite	DSE
2005, mi-septembre	Fusion de la Cellule web et du Bureau d'information et de communication, sous l'appellation Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud, et comme unité continuant à dépendre de la Chancellerie d'Etat	DIRE
2006, 1 <sup>er</sup> janvier	Installation du Service des immeubles, du patrimoine et de logistique, né de la fusion du Service immobilier et logistique et du Service des bâtiments, des monuments et de l'archéologie. Chef de service : Philippe Pont	DINF
2006, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de la nouvelle cheffe du Bureau de l'égalité, Sylvie Durrer	DEC
2006, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de Nicole Golay, à la direction du Groupe Impact, rattachée à la Chancellerie d'Etat	DIRE
2006, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de François Jaques, cheffe du	DSAS

	Service de prévoyance et d'aide sociales	
2006, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de Pierre-Yves Gruaz, chef du Service des routes, après le départ à la retraite anticipée de Bernard Daucher	DINF
2006, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction de Giancarlo Ombelli, secrétaire général du Département des finances	DFIN
2006, 1 <sup>er</sup> janvier	Entrée en fonction d'André Müller, à la tête de l'Office de psychologie scolaire, rattaché à la Direction générale de l'enseignement obligatoire	DFJ
2006, 1 <sup>er</sup> février	Léonard Favre, conseiller stratégique depuis 2004 de Jacqueline Maurer-Mayor, cheffe du Département de l'économie, est démissionné pour des actes délictueux	DEC
2006, 1 <sup>er</sup> février	Entrée en fonction de Jean-Claude Ghaleb, chef de la Direction des systèmes d'information	DINF
2006, 1 <sup>er</sup> février	Entrée en fonction de Serge Loutan, chef de Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation, en remplacement de Jean-Jacques Allisson, atteint par l'âge de la retraite	DFJ
2006, 1 <sup>er</sup> mars	Jacques Pasche succède à Francis Sermet à la tête du Développement économique du canton de Vaud	DEC
2006, 26 mars	Olivier Durnat, chef du Service pénitentiaire, annonce qu'il quitte ses fonctions pour des raisons de santé	DSE
2006, 26 avril	Licenciement avec effet immédiat de Julien Bogousslavsky, chef du Service de neurologie au Centre hospitalier universitaire vaudois	DSAS
2006, 30 avril	Départ à la retraite de Marianne Brélaz, secrétaire générale du Grand Conseil, et vice-chancelière, la dernière du genre en raison de l'indépendance consentie désormais au poste de secrétaire général du Grand Conseil. Olivier Rapin est son successeur.	Grand Conseil/DIRE
2006, 1 <sup>er</sup> mai	Entrée en fonction de Jacques Pasche, directeur du DEWS - organe commun d'acquisition des cantons de Neuchâtel, du Valais, du Jura et de Vaud, en remplacement de Francis Sermet, démissionnaire	DEC
2006, 6 juin	Anne Giroud, cheffe de l'Office cantonal des bourses d'études et d'apprentissage, est déchargée de sa responsabilité, en raison du retard critique du traitement des dossiers	DFJ
2006, 22 juin	Annnonce du rattachement du Service de l'information sur le territoire, sous forme d'un office, au Secrétariat général du Département des infrastructures	DINF
2006, 28 juin	Nomination du Docteur Pierre Vogt, chef du Service de cardiologie du Centre hospitalier universitaire du CHUV	DSAS
2006, 1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en fonction de Thierry Calandra, chef du Service des maladies infectieuses au Centre hospitalier universitaire vaudois	DSAS
2006, 31 juillet	Cessation de la collaboration, après plus de cinq ans, d'Yves Aupetitallot, directeur chargé de mission pour	DFJ

	le nouveau Musée Cantonal des Beaux-Arts	
2006, 16 août	Arrêté instituant de manière définitive le Bureau cantonal de médiation administrative, rattaché à la Chancellerie d'Etat	DIRE
2006, 1 <sup>er</sup> septembre	Entrée en vigueur de la décision du Conseil d'Etat d'intégrer les nettoyeurs auxiliaires au personnel régulier de l'Etat, avec effet rétroactif au 1 <sup>er</sup> janvier 2004	DFJ
2006, 1 <sup>er</sup> septembre	Entrée pour un mandat de deux ans de Jacques Thiébaud, à la présidence du Conseil de direction de la Haute Ecole Pédagogique	DFJ
2006, 1 <sup>er</sup> septembre	Entrée en fonction du nouveau recteur de l'Université de Lausanne, Dominique Arlettaz	DFJ
2006, 1 <sup>er</sup> septembre	Marc Tille succède à la tête de l'Office cantonal de la police du commerce à Alain Jeanmonod, nommé directeur de la Commission des loteries et paris	DEC
2006, 1 <sup>er</sup> septembre	Entrée en fonction d'Eric Aellen, à la tête du Secrétariat général du Département de la sécurité et de l'environnement, en remplacement de Jérôme Frachebourg, nommé directeur de l'Etablissement cantonal d'assurance	DSE
2006, 1 <sup>er</sup> octobre	Entrée en fonction de Fabrice Ghelfi, chef de Service des assurances sociales et de l'hébergement, en remplacement de Michel Surbeck, qui a fait valoir ses droits à la retraite	DSAS
2006, 31 octobre	Départ de Béatrice Simos-Rapin, de la tête du Service de l'information sur le territoire, transformé en office	DINF
2006, 31 octobre	Départ d'Alain Maillard, secrétaire général du Département de la santé et de l'action sociale, pour une fonction dirigeante dans une entreprise du secteur privé	DSAS
2006, 1 <sup>er</sup> novembre	Entrée en fonction de Pierre Fellay, secrétaire général du Département de l'économie, à la place de Vincent Hort, parti dans le privé	DEC
2006, 1 <sup>er</sup> décembre	Entrée en fonction de Catherine Martin, cheffe du Service pénitentiaire	DSE
2006, 1 <sup>er</sup> décembre	Sandra Nicollier succède, au poste de vice-chancelier, à Pierre-Alain Uberti, nommé suppléant du chef du Service de la population	DIRE
2006, 18 décembre	Le Conseil d'Etat annonce qu'il a fixé le nombre de préfet à 17 pour 10 districts. Le district de Lausanne comptera 3 préfets. Mise en œuvre de la décision, 1 <sup>er</sup> janvier 2008	DIRE
2007, 1 <sup>er</sup> janvier	Vingt ans après avoir été exclue du corps enseignant en raison de ses prises de position révisionnistes, Mariette Paschoud prend sa retraite ; elle avait conservé un poste au sein du Département de la formation et de la jeunesse (travaux de traduction faits à domicile, pour le département)	DFJ

2007, 1 <sup>er</sup> janvier	L'interdiction de fumer est généralisée à tous les bâtiments de l'Administration cantonale vaudoise	DSAS
2007, 25 février	Annnonce de la nomination à la direction des Etablissements des Plaines de l'Orbe, Sébastien Aeby, en remplacement de Catherine Martin, nommée cheffe du Service pénitentiaire	DSE
2007, 7 mars	Annnonce de la nomination du nouveau géomètre cantonal, Cyril Favre, appelé à diriger l'Office d'information sur le territoire	DINF
2007, 1 <sup>er</sup> avril	Entrée en fonction de Jérôme Frachebourg, directeur de l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels	DSE
2007, 1 <sup>er</sup> avril	Adoption du projet d'autonomie du Service des automobiles et de la navigation, par le Grand Conseil - il sera refusé en votation populaire le 21 octobre 2007	DSE
2007, 17 avril	Annnonce du départ à la retraite dès le 1 <sup>er</sup> janvier 2008, de Christian Pillioud, directeur général de l'enseignant supérieur, après 41 ans au service de l'Etat de Vaud	DFJ
2007, 1 <sup>er</sup> juin	Nomination au poste de directeur administratif et financier des Hospices-CHUV, avec effet au 1 <sup>er</sup> juin 2007, d'Olivier Peters	DSAS
2007, 7 juin	Le Service de la protection de la jeunesse fête ses 50 ans d'existence : annonce de diverses manifestations	DFJ
2007, 30 juin	Démission de Georges Glatz, délégué cantonal à la prévention des mauvais traitement, rattaché depuis 2002 au Secrétariat général du Département de la formation et de la jeunesse	DFJ
2007, 30 juin	Départ anticipé du chef du Service des automobiles et de la navigation, Romain Boichat	DSE
2007, 1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en fonction de Lionel Eperon, à la tête du Service de l'économie, du logement et du tourisme, en lieu et place de Philippe Sordet, parti pour un poste à responsabilité dans le privé	DEC
2007, 1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en fonction de Daniel Berner, chef du Service du développement territorial, née de la fusion des services de l'aménagement du territoire et des améliorations foncières dont le chef de service Roland Prélaz-Droux reprend un poste de professeur au sein de la Haute Ecole d'ingénieur et de gestion dès le 1 <sup>er</sup> septembre 2007	DEC
2007, 1 <sup>er</sup> juillet	Entrée en fonction de Roland Ecoffey, nouveau chef de l'Office des affaires extérieures, en remplacement de Lionel Eperon	DFIN

Tableau 8.- Evolution des compétences et des services, 21 avril 1998 – 1<sup>er</sup> juillet 2007

## Des réformes souvent fébriles et douloureuses

Le nombre de mutations et la rapidité de certaines décisions caractérisent les réformes engagées depuis 1998. Nous n'entendons pas les commenter individuellement, mais les mettre en perspective et poser quelques constats généraux.

Depuis la *Loi du 17 juin 1997 modifiant celle du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat*, le gouvernement disposait de la compétence d'organiser lui-même les départements. Les députés intervinrent à plusieurs reprises pour interpellier le Conseil d'Etat, en raison de choix qu'ils jugeaient précipités, opaques, sans logique apparente. Ils s'inquiétèrent des nombreux départs, plusieurs en pleine tempête médiatique, d'autres en catimini, de nombreux chefs de service et cadres supérieurs, avec à la clef des conventions de départ plus ou moins généreuses.

Il suffit de rappeler ici, dans leur ordre d'apparition, les affaires, de Jean-François Durussel, chef du Service de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire,<sup>7</sup> et de Pierre-Marc Burnand, directeur du Gymnase lausannois Auguste Piccard,<sup>8</sup> éconduits vertement par leur cheffe de département, Francine Jeanprêtre, en 2000 et 2001.

Les embarras financiers de la Banque cantonale vaudoise ont pollué longuement l'image de l'Administration cantonale vaudoise et mis en cause les structures de contrôle de l'Etat, en particulier à la suite du licenciement fortement médiatisé, le 18 avril 2002, de Gilbert Duchoud, Président du Conseil d'administration de la Banque cantonale vaudoise, avec une indemnité de départ de 2,02 millions, et du procès des principaux dirigeants de ladite banque, en novembre 2007. Le nom du conseiller d'Etat, Charles Favre, a été écorné par cette affaire qui a poursuivi d'autres conseillers d'Etat, d'abord Pierre Chiffelle, puis Jacqueline Maurer-Mayor.<sup>9</sup>

Le député radical, Jérôme Christen, déposa une interpellation au titre évocateur « Quand va-t-on mettre un terme aux habitudes ancestrales mais inadmissibles de l'époque des vaches grasses ? », au sujet des abus financiers et des prérogatives choquantes du directeur des maisons d'arrêts et de préventive. Le conseiller d'Etat en charge du dossier, Jean-Claude Mermoud, dut licencier, en 2002, le coupable et prendre des mesures pour mettre de l'ordre au Service pénitentiaire.<sup>10</sup>

Après des mois de débats publics, et un avertissement en janvier 2003, le chef du Contrôle cantonal des finances, Pierre Ethenoz, est licencié, le 12 mai 2003, par son conseiller d'Etat de tutelle, Pascal Broulis ; l'affaire trouvera son épilogue dans un accord long à élaborer en raison des indemnités de départ.

Pierre Chiffelle, à peine entré en fonction, fut confronté aux affres de la politique de l'asile, et au scandale financier de la Fondation Vaudoise pour l'Accueil des REéquérants d'ASile (FAREAS), dont il dut se passer des services du directeur, Michel Hoffmann, le 21 avril 2004.

---

<sup>7</sup> Article dans *24 heures*, avec le titre : « Affaire Durussel : les Associations d'enseignants réagissent ». Voir aussi l'interpellation du député libéral, Olivier Rapin (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 mars 2000 matin, pp. 8766-8769 et 26 septembre 2000 après-midi, pp. 3151-3156), qui releva combien les décisions du Département de la formation et de la jeunesse étaient opaques, concernant le transfert de Jean-François Durussel au poste de directeur du Gymnase de la Cité, à Lausanne, pour avoir violé le secret de fonction et sans mise au concours

<sup>8</sup> Article dans *24 heures*, 12 juin 2001, avec le titre : Gymnase Auguste-Piccard : un départ à l'arraché, le directeur a tiré sa révérence. Francine Jeanprêtre a informé professeurs et élèves. »

<sup>9</sup> Pour l'ensemble des faits, dans une interprétation très personnelle, voir PLANCHE, *L'affaire BCV* (voir BIBLIOGRAPHIE), passim.

<sup>10</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 26 novembre 2002 après-midi, pp. 4702-4705.

Le conseiller d'Etat, François Marthaler, dut faire face aux questions des députés entourant le départ précipité de Philippe Steiner, chef du projet de découpage territorial, engagé en décembre 2003, et démissionnaire pour fin février 2005.<sup>11</sup>

Le conseiller personnel de Jacqueline Maurer-Mayor, Léonard Favre, est démissionné, le 1<sup>er</sup> février 2006, pour des actes délictueux, alors que le chef du Service des automobiles et de la navigation, Romain Boichat, est contraint de quitter son poste, le 30 juin 2007, après avoir terni gravement l'image de la fonction publique par des dépenses somptuaires en repas, des attitudes et des déclarations arrogantes.<sup>12</sup>

Dans un communiqué de presse laconique du 26 juin 2007, la cheffe du Département de la formation et de la jeunesse, Catherine Lyon, informait que le litige entre l'Etat de Vaud et Anne Catherine Giroud, en qualité de cheffe de l'Office des bourses du canton de Vaud, avait trouvé une conclusion dans un accord financier : alors qu'elle avait été mise à pied le 6 juin 2006 et licenciée le 26 juin 2006, l'Etat a révoqué la décision ; les parties ont convenu que leur rapport de travail prenait fin à l'échéance du délai légal de trois mois.

Les constats faits par le député socialiste Michel Borboën, sous-commissaire de gestion du Département des infrastructures, confirment l'impression générale qui prévaut pour la période 1998 à 2007, soit beaucoup d'agitation et de mouvements parmi le personnel dirigeant. « C'est un département qui a subi un nombre de transformations et de restructurations impressionnant. D'où la difficulté d'avoir un suivi – je parle pour la législature, pas pour une année –, car chaque fois nous rencontrons de nouvelles personnes et une nouvelle organisation. Il a fallu s'adapter à une nouvelle donne provenant du fédéral, d'une part, et de restructuration entre les départements, d'autre part. Si j'ai un souhait à formuler, c'est que le département trouve maintenant une stabilité et qu'il puisse fonctionner sur des bases plus quinquennales qu'annuelles. Par exemple, un service qui a disparu est le Service d'information sur le territoire, rattaché maintenant en office au Secrétariat général. Deux services ont changé de nom : le Service des bâtiments est devenu le Service immeubles, patrimoine et logistique ; le Service (immobilier et) de logistique qui était rattaché au Département des finances s'est intégré dans le Service des bâtiments et le service informatique est devenu le Service d'information. Le Service des routes a été totalement restructuré, ce qui était préparé de longue date, nécessaire et bienvenu, évidemment. En 2007, les Améliorations foncières vont disparaître, absorbées (...) par le Service de l'aménagement du territoire. »<sup>13</sup>

Le Conseil d'Etat, interpellé par le socialiste Michel Borboën, sur les départs de plusieurs de ses collaborateurs, donna sa version des faits, le 14 novembre 2006.<sup>14</sup>

Sans tenir de statistiques, il constate que la nomination à un poste sans mise au concours se résume à quelques cas par an. Dans les plus récents, on peut notamment citer celui du chef de Service du personnel de l'Etat de Vaud, ou encore les déplacements d'un ancien chancelier au poste du Service du logement, ceux des deux secrétaires généraux du Département de l'économie, celui du chef du Centre informatique de l'Etat de Vaud, ou

<sup>11</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1<sup>er</sup> février 2005 après-midi, pp. 7286-7293. Le député socialiste, Jean Guignard avait soulevé le problème par le développement d'une interpellation.

<sup>12</sup> Voir également l'interpellation du libéral Michel Golay à propos de ce chef de service : « Est-ce tolérable qu'un chef de service s'en prenne par le truchement d'un média, à un organisme de l'Etat dont l'indépendance et l'autonomie doivent être absolues ? » (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 août 2005 matin, pp. 2596-2600) et Interpellation du député Vert Jean-Marc Chollet « Le Service des automobiles et de la navigation se trompe et envoie 6 700 sommations », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 août 2005 matin, pp. 2595-2596.

<sup>13</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 24 avril 2007 après-midi, pp. 13-14.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 20 avril 2004 après-midi, pp. 8991-8392 et « Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Michel Borboën. Engagement et congédiement des hauts fonctionnaires de l'Etat ou des institutions qui lui sont rattachés », *ibidem*, 14 novembre 2006 après-midi, p. 5320.

encore les appels du chef de la Démarche de modernisation, puis de son remplacement ad intérim. Il « a pris l'option de recourir à la convention de départ lors de la cessation des rapports de travail des chefs de service, pour autant qu'on ne soit pas en présence de violation des obligations contractuelles ou légales. La fonction de chef de service évolue rapidement et de ce fait les exigences qui y sont liées s'en trouvent modifiées. Par ailleurs les chefs de service sont de plus en plus exposés. D'une part, le fait d'être subordonné à une autorité politique, renouvelée tous les cinq ans, contribue à une certaine fragilité de la fonction renforcée par une exposition certaine à la sphère médiatique. D'autre part, les exigences requises pour l'exercice de la fonction sont de plus en plus étendues. Elles ne couvrent pas uniquement l'aspect métier, mais appréhendent des compétences managériales et stratégiques. De ce fait un certain *turn-over* est tout à fait normal dans cette fonction et il n'y a pas lieu de s'en inquiéter. »<sup>15</sup> Il est encore précisé dans la réponse que, depuis 2002, 21 cadres supérieurs de l'administration ont cessé leur activité au sein de l'Etat, suite à des réorganisations (par exemple fusions d'entités), des départs naturels, volontaires ou convenus... Aux Hospices cantonaux, six cadres supérieurs ont quitté leur fonction. Le montant des indemnités de départ versées aux cadres supérieurs de l'administration ayant quitté leur fonction depuis 2002 s'est élevé à environ à Fr. 900 000. « Ce qu'on peut constater, c'est que la stabilité de l'Etat, au sens où l'on l'entendait, il y a vingt ou trente ans, s'est profondément modifiée. C'est dû en particulier à la mobilité des gens. Le changement de carrière, surtout chez les cadres, est plus fréquent, signe de dynamisme plutôt que d'échec. Ce qui n'exclut pas, et surtout n'excuse pas, les erreurs dues à un mauvais choix lors des nominations, erreurs qui peuvent coûter cher à l'Etat. Même 900 000 francs, pour se séparer de collaborateurs, est trop cher payés. »<sup>16</sup>

Dans le jeu de la réorganisation des services, il ressort que plusieurs situations sont moins liées à la compétence des titulaires qu'à des relations conflictuelles. A preuve, le commentaire du député libéral, Philippe Leuba, sur le départ de Pierre Ethenoz, chef du Contrôle cantonal des finances, dont l'affaire fut portée sur la place publique et empoisonna le fonctionnement du Département des finances, en particulier le Service du personnel : « Je ne veux pas polémiquer dans cette affaire qui a causé un tort considérable à l'Etat. Simplement, je tiens à dire, à l'occasion de la réponse à l'interpellation de M. le député Golay, [= Michel Golay, député libéral] que lorsqu'on licencie un chef de service avec effet immédiat et que l'on finit par conclure une transaction avec lui dans laquelle on reconnaît que ni les compétences ni la probité dudit chef de service ne sont contestées et tout en lui allouant une indemnité de 200 000 francs, l'Etat employeur n'a pas eu un comportement ne serait-ce que digne. Je m'arrêterai tout simplement là. »<sup>17</sup>

La députée socialiste Marlyse Dormond manifesta, le 22 juin 1999, son étonnement devant les décisions de fusionner les services de l'intérieur et des cultes, de justice et législation et de la population et des migrations en un seul service, ce qui provoqua des mutations à leur tête. Elle critiquait surtout la manière dont l'affaire avait été traitée. Claude Ruey, directement impliqué, confirma que la démarche de réorganisation de l'administration avait d'abord porté sur la répartition des départements et que la suite de cette première étape était de rechercher à l'intérieur des départements les synergies et la meilleure organisation interne.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, 14 novembre 2006 après-midi, p. 5316.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 5320.

<sup>17</sup> *Ibidem*, 8 février 2005 après-midi, pp. 7562-7563. Son intervention est faite à la suite de la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation du député libéral Michel Golay, développée le 27 mai 2003, sous le titre : « L'entière vérité qui se cache derrière le licenciement du chef du CCF, sans salaire ni indemnité », Sur la convention de départ, voir *La Gazette*, No 149, 11 février 2004, p. 1.

<sup>18</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 22 juin 1999, pp. 2216-2222. Voir également *La Gazette*, No 39, 17 mai 1999, p. 7.

En fait, l'examen des faits laisse apparaître que la décision de 1999 n'était pas exempte de tensions personnelles entre le chef de du département et les chefs de services. En effet, la fusion souhaitée de deux services réalisée en 1999 fut défaite, le 1<sup>er</sup> juillet 2005, on en revient à deux services, afin de mieux prendre en compte les besoins des communes et de s'en tenir à une logique des métiers, rassemblant les compétences de chaque domaine dans un service propre.<sup>19</sup>

« La fusion entre Service des Améliorations Foncières (SAF) et Service de l'Aménagement du Territoire (SAT) a été ressentie en quelque sorte comme une absorption du petit, le SAF, par le grand, le SAT. Le nouveau chef de service travaille à assurer une intégration optimale. Le problème endémique et lancinant de l'accroissement du retard dans les dossiers hors zones à bâtir crée un climat pesant qui pose problème tant à l'intérieur du service que chez les privés. L'évolution des problèmes ne s'est pas améliorée depuis l'exercice 2005. »<sup>20</sup>

Annoncée comme une réforme qui devait s'étendre à l'ensemble des services, la mise à l'épreuve des contrats de prestations ne produit pas des effets escomptés. Elle mérite d'être signalée.

En décembre 1998, le Grand Conseil autorisait le Conseil d'Etat à gérer par contrat de prestations quatre unités-pilotes pour 1999, soit le Service vétérinaire, l'Ecole romande des arts graphiques, l'Ecole professionnelle de Payerne et la direction et l'administration du Service de la formation professionnelle. Le conseiller d'Etat, Claude Ruey, chargé de conduire l'opération, confessait aux députés son sentiment sur l'introduction des contrats de prestations : « Il ne faut pas diviniser la nouvelle gestion publique ni diaboliser l'ancienne gestion. Il s'agit d'une révolution à laquelle nous tendons et, pour nous, l'objectif est de mieux servir la communauté, les "clients" de l'Etat, avec plus de souplesse, plus d'efficacité, plus d'efficience. C'est cela que nous visons et rien d'autre. A tous ceux qui croiraient que le système de contrat de prestations revient à une démission politique, je dirai que c'est le contraire. »<sup>21</sup>

Le contrat de prestations repose sur trois mécanismes essentiels : l'enveloppe budgétaire globale, la gestion par objectifs et le contrôle de l'atteinte des résultats. L'unité dispose d'une plus grande autonomie de gestion, mais elle s'engage en contrepartie à fournir les prestations convenues et atteindre les objectifs qui lui sont assignés. De surcroît, les unités doivent mettre en place un système d'informations qui comprend des tableaux de bord mensuels et la rédaction de rapports de gestion trimestriels. En plus de ce système de *controlling*, le décret soumis au parlement prévoit la mise en place d'un contrôle de conformité annuel, qui porte sur la véracité des informations transmises par les unités dans leurs rapports de gestion et sur le respect des lois et des règlements.<sup>22</sup>

Prônés comme un outil de modernisation des administrations par excellence, les contrats de prestations ont provoqué en fait des surcharges importantes de travail sur le terrain. Ils avaient déjà perdu leur cadre avec l'abrogation, une année plus tôt, du décret qui les avait rendus possibles dès 1999. Ce mode de gestion n'a pas rencontré dans les services l'adhésion souhaitée ni amené la transparence attendue.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> *La Gazette*, No 163, 6 avril 2005, p. 14.

<sup>20</sup> Commission de gestion du Grand Conseil, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 24 avril 2007 après-midi, pp. 5-6.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 29 novembre 1999, p. 5163.

<sup>22</sup> *La Gazette*, No 50, 18 octobre 1998, p. 1 ; *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 novembre 1999, pp. 5102-5183 et 14 décembre 1999, pp. 6727-6735.

<sup>23</sup> *La Gazette*, No 173, 23 février 2006, pp. 10-11.

## L'émergence de compétences nouvelles

Durant l'année 1998, le Conseil d'Etat a chargé les services de l'administration de procéder à la rédaction de leurs missions respectives. L'opération a été présentée, le 1<sup>er</sup> avril 1998, aux chefs de service, comme une alternative aux coupes linéaires qui pénalisent aveuglément les rôles prioritaires de l'Etat. Il a permis au Gouvernement d'évaluer durant l'année 2000 quelque 503 missions sur les 615 répertoriées, le solde représentant essentiellement des activités communes à tous les services. Sur ces 503 missions, 71 ont été calculées en A : missions prioritaires à soutenir ; 390 en B : missions prioritaires à maintenir et 42 en C : non prioritaires à réduire ou à abandonner.<sup>24</sup>

S'il a été amené à constater que l'Etat devait se défaire de missions, ou du moins à alléger fortement sa présence, il a également dû tenir compte des contraintes liées à l'accompagnement de nouvelles politiques de gestion et d'encadrement du personnel.

C'est ainsi qu'il met en place, en 1999, une véritable politique dans le domaine des ressources humaines. Si les départements comptent des délégués RH depuis la fin des années 1980, leur organisation en réseau et de manière systématique ne s'opère qu'une douzaine d'années après les premières nominations. Chaque département ainsi que l'Ordre judiciaire dispose d'une Unité Ressources Humaines (URH), rattachée au Secrétariat et coordonnée par le Service du personnel de l'Etat de Vaud. En outre, dix services aux effectifs importants (enseignants, policiers, Université de Lausanne, Hospices cantonaux et Ordre judiciaire) bénéficient de leur propre URH, complémentaire de l'unité départementale. Chacune de ces 18 unités est constituée d'un responsable et, suivant les besoins, de conseillers, voire de personnel administratif. Elle couvre les besoins de quelque 24 000 ressources humaines de l'Etat.<sup>25</sup> Dès 2005, les URH ne sont que départementales, soumises chacune à l'autorité politique d'un conseiller d'Etat et administrative du Secrétariat général du département.<sup>26</sup> La gestion des effectifs est soumise depuis 2002 à de nouveaux instruments de contrôle, notamment par la directive GEDO (Gestion des Effectifs par les Décisions d'Organisation) qui prévoit le regroupement de toutes les demandes de postes en dehors de la procédure budgétaire, ceci pour obtenir une vue d'ensemble des besoins des services et déboucher sur une analyse des besoins en fonction des missions de l'Etat.<sup>27</sup>

A la fin de 1999, sept contrôleurs de gestion entrent en fonction au sein de l'administration cantonale vaudoise. Le Conseil d'Etat souhaite par ce dispositif s'assurer que ses objectifs soient atteints dans le cadre des moyens disponibles. Concrètement, cela se traduit par la mise en place d'un système d'information et d'un ensemble d'outils d'aide à la décision permettant aux responsables de mieux piloter leur unité.<sup>28</sup> L'introduction du contrôle de gestion départemental s'est heurtée à la méfiance et à la résistance au changement, ce qui a obligé le Conseil d'Etat à prendre des mesures correctives.<sup>29</sup>

Créé en 1999 par le Bureau de l'égalité entre les hommes et les femmes, le Groupe Impact est chargé de prévenir les conflits au travail et de lutter contre le harcèlement dans l'Administration cantonale vaudoise. Mis en place à titre expérimental, il a été pérennisé en 2002 suite aux conclusions d'une évaluation externe. Structure pionnière en matière de gestion des conflits et de prévention du harcèlement dans une administration publique, il a acquis une expérience reconnue en matière de médiation et d'investigation. Afin de mieux distinguer les missions spécifiques du Groupe Impact de celles du Bureau de l'égalité, le

---

<sup>24</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 19 juin 2001 matin, p. 1508.

<sup>25</sup> *La Gazette*, No 126, 5 février 2003, pp. 1, 4-5.

<sup>26</sup> *Ibidem*, No 163, 6 avril 2005, pp. 4-5.

<sup>27</sup> *Ibidem*, No 107, 17 avril 2002, pp. 4-5.

<sup>28</sup> *Ibidem*, No 80, 7 février 2001, pp. 2-3.

<sup>29</sup> *Ibidem*, No 94, 20 septembre 2001, p. 3.

Conseil d'Etat a décidé d'en faire une structure autonome, administrativement rattachée à la Chancellerie d'Etat, dans la perspective de l'intégrer, le moment venu, au futur département présidentiel.<sup>30</sup>

Depuis 1998, la fonction de médiation administrative, d'abord sous forme de projet, expérimental puis de manière permanente - l'article 43 de la Constitution prévoit l'institution d'une médiation administrative - depuis 2006, est inscrite dans l'organisation de l'Administration cantonale vaudoise.<sup>31</sup> Le médiateur est nommé par le Grand Conseil. Le 25 août 2003, le Bureau de la Médiation en matière d'administration judiciaire<sup>32</sup> entre en fonction et partage les mêmes locaux que ceux du Bureau cantonal de la Médiation administrative. On crée dans la foulée, le 1<sup>er</sup> mai 2004, le Bureau cantonal de médiation santé, dont le titulaire est nommé par les présidents des commissions d'examen des plaintes de patients et de résidents en EMS.

Introduit au Département des infrastructures en 1998, sous l'impulsion de son chef de département, Philippe Biéler, le concept du développement durable est devenu dès lors un objectif prioritaire des projets gérés par ce département. Dans le domaine des infrastructures, le développement durable est synonyme d'utilisation rationnelle des ressources naturelles et du sol, de construction avec économie, d'amélioration du cadre de vie, de développement de la mobilité écologique, de protection de l'environnement, des monuments et des sites.<sup>33</sup>

Le 16 décembre 2002, le Conseil d'Etat décidait la création de l'Unité de Conseil et d'Appui en management & organisation (UCA) – en fait, l'appellation remonte au 19 mars 2003 – et lui confiait les missions suivantes :

- conseil et appui aux chefs de département et aux chefs de service dans leurs démarches d'organisation.
- conduite de missions organisationnelles.
- promotion et implantation de méthodes de gestion.
- validation et suivi des mandats octroyés selon la directive DRUIDE 1.5.2 sur le recours à des consultants externes dans le domaine de l'organisation, du management et de l'évaluation des prestations.

Il remplace dans les faits la Démarche de modernisation qui avait vu le jour à la faveur de la mise en place du programme d'économies Orchidée II, en 1994-1995 et pour réallouer les montants d'économies dans le cadre de projets de l'administration, sous le nom de la Direction de la démarche d'économies et de modernisation de l'Etat. Elle s'inscrit dans les mesures de simplification des procédures administratives voulues par le Programme de législature 2002-2007.<sup>34</sup>

## Vers un regroupement des compétences

Au 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'Administration cantonale vaudoise compte 42 services ou directions, contre 55, le 21 avril 1998. La tendance, constatée dans d'autres administrations cantonales en Suisse, va à l'allègement du nombre de structures à coordonner et à une plus grande simplification de l'organisation administrative.

Le Conseil d'Etat introduit en 1998 une nouvelle structure administrative, celle de la direction qui est au-dessus des services au-dessous desquels se trouvent les offices et les

<sup>30</sup> *Ibidem*, No 102, 23 janvier 2002, pp. 4-5, et No 172, 25 janvier 2006, p. 2.

<sup>31</sup> Entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> septembre 2006, de l'Arrêté du 16 août 2006 concernant le bureau cantonal de médiation administrative. Il abroge l'Arrêté du 21 1998 concernant la mise en activité expérimentale d'un bureau cantonal de médiation administrative.

<sup>32</sup> Arrêté du 8 janvier 2003 concernant la mise en activité à titre expérimental d'un bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire.

<sup>33</sup> Rapport annuel du Conseil d'Etat, 2001, p. 24.

<sup>34</sup> *La Gazette*, No 131, 30 avril 2003, p. 2.

bureaux. Selon le législateur, la direction permettait de réaliser la cohérence et l'homogénéité entre des domaines de compétences apparentés, dans des ensembles larges. Elle entre dans la ligne verticale de l'organisation départementale, sans déborder sur un autre département.

Le Département de la formation et de la jeunesse est le champion, toutes catégories, du recours à la direction. Après avoir fondu dans la Direction de l'enseignement obligatoire (DGEO) les anciens services de l'enseignement enfantin, primaire et secondaire le 1<sup>er</sup> août 2001, il regroupe dès le 1<sup>er</sup> août 2004 d'une part les hautes écoles au sein de la Direction Générale de l'Enseignement Supérieur (DGES), d'autre part les gymnases et la formation professionnelle au sein de la Direction Générale de l'Enseignement Postobligatoire (DGEP). Ainsi, la DGES est composée de la Direction des affaires universitaires et de la Direction de la Haute école vaudoise. Elle est appuyée par quatre unités transversales : l'Unité stratégie et organisation, l'Unité financière, l'Unité ressources humaines et l'Unité juridique. Pour apprécier les contours de la DGES, il est judicieux de désigner les institutions rattachées à la Direction des affaires universitaires Université de Lausanne (UNIL) ; Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) ; Haute école pédagogique du canton de Vaud (HEP) ; Réseau des bibliothèques romandes et tessinoises (RERO) et Fondation Maisons pour étudiants de l'Université et de l'EPFL (FME). Les institutions suivantes sont réunies à la Direction de la Haute école vaudoise (HEV) : Haute école d'ingénierie et de gestion du canton de Vaud (HEIG-Vd) ; Haute école cantonale vaudoise de la santé (HECVSanté) ; Ecole cantonale d'art de Lausanne (ECAL) ; Ecole d'études sociales et pédagogiques (EESP) ; Haute école de la santé La Source ; Conservatoire de Lausanne. Les institutions rattachées à la DHEV sont membres de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO). Quant à la DGEP, elle est structurée comme suit : 22 établissements d'enseignement professionnel ; 9 gymnases et 9 sites pour la transition (OPTI). L'ensemble du département fut traversé par l'élan réformateur, puisque tour à tour le Secrétariat général, le Service de la protection de la jeunesse furent profondément modifiés. Des structures intermédiaires, en particulier des offices, entourèrent l'action des directions, tout en leur étant subordonnés.

A des titres divers, les différents départements connurent la concentration des pouvoirs entre quelques services.

Ainsi, un Service de la mobilité est créé en 2002 pour planifier et gérer les transports de manière optimale. A cet effet, il reprend la totalité des missions de l'ancien Service des transports, ainsi que des tâches de planification dans le domaine des transports du Service des routes et du Service de l'aménagement du territoire. Sa mission consistera à définir les besoins en infrastructures de transports et à garantir les demandes d'investissements correspondants. Il est aussi chargé de commander les prestations des transports publics régionaux auprès des entreprises concernées.<sup>35</sup>

Deux services ont changé de nom au Département des infrastructures : un nouveau service, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, est né, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, de la réunion des compétences du Service des bâtiments, Monuments et Archéologie, au Service des gérances et des achats, rattaché au Département des finances.<sup>36</sup> Le Service des routes a été totalement restructuré, ce qui était préparé de longue date et nécessaire.

Au sein du Département des institutions et des relations extérieures, on crée, le 13 août 1999, le Service de la population, né de la réunion des domaines de l'ancien Service de la population et des migrations, auquel les naturalisations, les passeports et l'état civil ont été ajoutés.

Après avoir rattaché, en 2001, l'Office cantonal de la police du commerce au Service de l'économie et du tourisme, le Conseil d'Etat décide de regrouper le Service du logement avec

---

<sup>35</sup> *La Gazette*, No 112, 26 juin 2002, p. 3, et No 146, 10 décembre 2003, p. 5.

<sup>36</sup> *Ibidem*, No 166, 6 juillet 2005, p. 6 et No 171, 14 décembre 2005, pp. 2-3.

le Service de l'économie et du tourisme pour former, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le Service de l'économie, au sein du Département de l'économie.

Il est à noter que les efforts de concentrer les fonctions n'ont pas pu être menés jusqu'à leur terme. Ainsi, l'étude conduite sous la direction du Département des infrastructures a conclu que le regroupement complet des architectes de l'Etat répartis entre neuf services et six départements, n'apporterait pas les économies annoncées dans le cadre de la Table ronde, à savoir 520 000 francs dès 2002. Elle concède que des mesures de réorganisation interne pourraient améliorer l'efficacité de la gestion du parc immobilier de l'Etat et produire des économies à moyen terme.<sup>37</sup>

Régulièrement remise sur le tapis, la question de la fusion des trois services du Département des infrastructures, soit les Services de l'Information sur le Territoire (SIT), de l'Aménagement du Territoire (SAT) et des Améliorations Foncières (SAF) a été relancée par la Table ronde dont elle constituait une des mesures d'économie. En fait, le Conseil d'Etat décidait déjà, le 11 octobre 2000, de surseoir à cette proposition ; les enjeux politiques ont probablement déterminé ce choix.

Le rattachement administratif du Service des améliorations foncières va être repris à chaque changement de législature et de modification de la composition du Conseil d'Etat : d'abord rattaché au Département des infrastructures en 1998, il passe en 2002 au Département de l'environnement et de la sécurité, avant de suivre le transfert du conseiller d'Etat, Jean-Claude Mermoud, qui reprend, en décembre 2004, la direction du Département des institutions et des relations, et qui garde la mainmise, en 2007, sur cette compétence, augmentée du rattachement du Service des améliorations foncières pour former le nouveau Service du développement territorial, lors de son accession à la tête du Département de l'économie.

Délaissé par l'opération, le Service de l'information sur le territoire est ramené au niveau d'un office, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Au bilan : deux chefs de service auront quitté leur fonction, à la suite des restructurations intervenues.<sup>38</sup>

## **Vers des synergies intercantionales**

Le Conseil d'Etat soutint les initiatives de collaboration avec les autres cantons ou diverses autorités politiques. Il entendait profiter de synergies importantes et juguler ainsi l'augmentation des coûts.

Ainsi, la fusion du Laboratoire cantonal vaudois et le Service neuchâtelois de protection des consommateurs est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Les deux entités organisent des campagnes d'analyses communes, coordonne des activités de laboratoire pour analyser des denrées alimentaires, des objets usuels et des eaux potables. Chacun profite des compétences de l'autre et les infrastructures techniques réciproques sont utilisées plus rationnellement.

Une convention lie depuis 2003 les Conseils d'Etat vaudois et valaisan pour l'accueil réciproque des gymnasiens du Chablais qui peuvent accomplir leur formation au Gymnase de

---

<sup>37</sup> *Rapport annuel du Conseil d'Etat 2000*, p. 28. Voir « Postulat [du député radical] Frédéric Borloz et consorts demandant la centralisation de tous les architectes dans un seul service », dans *Bulletin de séances du Grand Conseil*, 22 février 2005 après-midi, pp. 7863-7866, dans lequel il faisait le constat de l'existence de 47 architectes dans toute l'administration cantonale et s'étonnait de la dispersion de toutes ces forces.

<sup>38</sup> *Rapport annuel du Conseil d'Etat 2000*, p. 30. Voir interpellation [du député socialiste] Pierre Zwahlen et consorts « concernant le Service d'aménagement du territoire déplacé du Département de la sécurité et de l'environnement : les intérêts locaux avant l'intérêt général ? » dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 février 2004 matin, pp. 7415-7417.

Burier, au Collège de Saint-Maurice ou à l'École de diplôme de Monthey.<sup>39</sup> L'institut agricole fribourgeois de Grangeneuve regroupe dès août 2004 la formation, dispensée jusque-là à l'École de fromagerie de Moudon pour les élèves du canton de Vaud, selon un accord passé entre les deux cantons.

Le Service cantonal de recherche et d'information statistique a intégré en janvier 2003 l'ensemble de l'activité statistique de la Ville de Lausanne, qui en devient une section avec ses propres publications, dès août 2003, intitulées *Communication statistique Lausanne*. Ce transfert sous forme de mandat permet à la statistique lausannoise de bénéficier des infrastructures du service cantonal, qui dispose de son côté d'un savoir-faire en matière communale.<sup>40</sup>

Les responsables vaudois et fribourgeois de la sécurité ont signé en 2004 une convention d'entraide en cas d'intervention des sapeurs-pompiers. Il s'agit de faciliter l'organisation et la mise sur pied des secours dans les zones limitrophes, dans la défense contre les incendies et les éléments naturels, la protection des eaux et des sols, la protection contre les substances chimiques et toxiques, les accidents de la route et la désincarcération.<sup>41</sup>

La collaboration hospitalière intercantonale trouve des échos favorables, en juillet 2006, entre les cantons de Vaud et de Fribourg, au sujet de l'utilisation de l'Hôpital Sud Fribourgeois de Riaz par les habitants du Pays-d'Enhaut, à la suite des modifications apportées à la mission de l'Hôpital bernois de Gessenay (Saanen).<sup>42</sup>

En 2006 également, les Conseils d'Etat vaudois et valaisan ont pris acte du rapport favorable à la création d'un nouveau centre hospitalier Riviera-Chablais monosite. A ce futur hôpital de soins aigus, prévu sur le site de Rennaz, s'ajouteront deux centres de suite de traitement avec une antenne médico-chirurgicale, situés respectivement à Vevey (Site du Samaritain) et à Monthey.<sup>43</sup>

Le regroupement des instructions en matière de police est opéré, à l'Académie de police, le 1<sup>er</sup> mars 2005, sur le site multifonctionnel de Savatan, (commune vaudoise de Lavey-Morcles). Depuis cette date, les aspirants des polices cantonales vaudoise et valaisanne, de certaines polices municipales de ces deux cantons, et, depuis le 28 février 2006, de la ville de Lausanne, suivent la formation de cette école : théorie, self-défense, tir, sport et activités policières en général.<sup>44</sup>

Le chantier le plus risqué du Département des infrastructures, au long de l'année 2004 est celui du renouvellement des tunnels de Glion (A9 Lausanne-Saint-Maurice) entraînant un trafic bidirectionnel entre les jonctions de Montreux et Villeneuve. Commencé à la mi-avril, le chantier a été mené 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 dans le tube lac. Le 9 novembre, soit avec une vingtaine de jours d'avance, le tube rénové était rendu à la circulation. Pour garantir la meilleure accessibilité de l'Est vaudois et du Valais, un important dispositif de transport, de gestion du trafic et d'informations a été coordonné sous l'appellation « Glion futé ». La seconde période des travaux de sécurisation des tunnels de Glion s'est déroulée du 15 avril au 3 novembre 2005. Une gestion pointue des délais, associée à des incitations financières, a permis d'être en avance sur les calendriers initiaux.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, 2003, p. 10.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>41</sup> *Ibidem*, 2004, p. 5.

<sup>42</sup> *Ibidem*, 2006, p. 9.

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 2005, p. 7 et [www.academie-de-police.ch](http://www.academie-de-police.ch)

<sup>45</sup> *Ibidem*, 2004 et 2005.

## Le redéploiement de l'administration

Dans les mesures de rationalisation et d'efficacité, le Conseil d'Etat examina la question de la répartition territoriale de ses compétences, recherchant plusieurs buts : administration centralisée ou de proximité, délocalisation de certains services centraux pour mieux intégrer les régions périphériques à l'action de l'Etat, sous forme de régionalisation centralisée du service public.

Même si elle ne constitue pas le thème de notre recherche, la Réforme de l'Organisation judiciaire donna l'impulsion au grand mouvement de réforme de l'Administration cantonale vaudoise. Il est judicieux d'en retenir les principaux axes qui vont inspirer d'autres initiatives dans l'Administration cantonale vaudoise, sans qu'elles ne connaissent la même ampleur.

Déjà, depuis 1992, on assiste à une concentration des offices des poursuites et des faillites. En 1993, on se rend compte de la nécessité d'une réforme totale de l'organisation judiciaire dont une partie des propositions contenue dans le dépôt du rapport des juges cantonaux Roland Bersier et François Jomini, tous deux anciens présidents du Tribunal cantonal, en 1995, concernait la répartition spatiale des tâches.<sup>46</sup> Le 2 juin 1997, le peuple adopta à une large majorité la révision des articles judiciaires de la Constitution. Dès 1997, la première étape de la révision fut mise en œuvre ; la réforme complète aboutit le 1<sup>er</sup> octobre 2004.<sup>47</sup>

L'organisation de la Justice de paix vaudoise a été profondément remaniée par la *loi du 5 décembre 2001 modifiant celle du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire* (ainsi que par d'autres modifications de lois, datant du même jour, notamment celle d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse). Les 63 Justices de paix de cercle ou de section seront supprimées et remplacées par 19 Justices de paix de district, présidées par des juges de paix qui seront désormais tous professionnels.

Les dix-neuf Tribunaux de district disparurent le 1<sup>er</sup> octobre 2000, date de l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 1999 modifiant la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire. Ils furent remplacés par quatre Tribunaux d'arrondissement (Est vaudois, avec siège à Vevey; Lausanne; La Côte, avec siège à Nyon; La Broye et Nord vaudois, avec siège à Yverdon-les-Bains). L'organisation en matière pénale demeura celle de la loi du 9 mars 1999, les Tribunaux de police, correctionnel et criminel étant désormais constitués au sein du Tribunal d'arrondissement et non plus du Tribunal de district. Le nombre et l'aire géographique des districts furent pris en compte, car, malgré leurs deux ans d'existence, ils posaient de sérieux problèmes dans la prise en compte de l'évolution démographique et des pratiques administratives.

Dans son recensement de 2004 de tous les maillages administratifs, le Conseil d'Etat dut constater la très grande hétérogénéité des découpages.

Ainsi, sur les 56 découpages différents, 29 sont totalement indépendants du district, 18 correspondent à des regroupements de districts et seuls 9 sont conformes aux districts actuels.<sup>48</sup> Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le Conseil d'Etat hésite entre plusieurs formules pour réorganiser administrativement le territoire du canton. Il prend pour la première fois position, en novembre 2001, dans son rapport sur la « Motion [du député radical] Jean-Claude Rochat et consorts : districts, identité régionale, rôle et désignation des préfets<sup>49</sup> » Il est toutefois évident que les scrupules objectifs avancés par le Conseil d'Etat à l'égard d'une

<sup>46</sup> Rapport en ligne, [www.proj.vd.ch/rapport.html](http://www.proj.vd.ch/rapport.html)

<sup>47</sup> *Communiqué de presse du Conseil d'Etat*, 4 novembre 2004.

<sup>48</sup> *La Gazette*, No 155, 9 juin 2004, pp. 4-5.

<sup>49</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 21 novembre 2000 matin, pp. 4336-4337.

diminution du nombre de districts (logique territoriale, présence de l'état, tâches spécifiques et multiples détenues par les préfets) ne remettent pas en cause la possibilité d'autres découpages articulés sur différents « maillages ». Il a d'ailleurs toujours insisté sur la nécessité de plusieurs « maillages », correspondant chacun à une activité particulière de l'Etat. » (...) « Il se permet toutefois de rappeler que la « région » ne dispose d'aucune définition sûre. Il est donc à souhaiter que les réflexions de la Constituante s'attachent à bien circonscrire ce concept, afin qu'il acquière, au-delà de son sens « usuel » un peu disloqué, un sens juridique le plus clair possible.»

En mars 2001, le Conseil d'Etat met en consultation le projet « Modernisation et Réorganisation de l'Implantation Territoriale de l'Etat » (MERITE), Cette démarche concerne les offices décentralisés du domaine économique que le Conseil d'Etat propose de répartir différemment sur le territoire cantonal. MERITE remplace Orgaterr qui visait des objectifs strictement financiers. Cette réorganisation n'entraînera aucun licenciement.

Quatre principes : pour le gouvernement, la modernisation et la réorganisation de l'implantation territoriale de l'Etat sont une nécessité à l'heure de l'Internet et des moyens de communication modernes. Pour répondre aux attentes, du canton des régions et des usagers des offices décentralisés, le Conseil d'Etat a retenu quatre principes :

- 1.- pour les impôts spéciaux, les procédures de poursuites et faillites, le registre foncier et le registre du commerce, 1 à 7 grands offices, selon le domaine, suffisent à assurer des prestations de qualité ;
- 2.- ces principaux offices seront localisés dans ou près des centres régionaux ;
- 3.- les impôts ordinaires continueront être administrés dans les 19 districts ;
- 4.- un réseau complémentaire d'antennes assurera l'accessibilité aux prestations dans tout le canton.<sup>50</sup>

Le Conseil d'Etat adopte deux rapports relatifs à un postulat urgent du député radical Charles-Pascal Ghiringhelli et à une interpellation du député UDC Pierre-André Pidoux. Il y fait part de ses intentions concernant l'administration décentralisée et les projets de la Constituante. Le Gouvernement soutient encore le projet de la Constituante d'apporter une plus grande visibilité de l'Etat grâce à la présence de « Maisons de l'Etat », dans chaque district. Il souligne que la plus grande proximité souhaitée pourrait être renforcée par l'accès aux prestations via Internet (cyberadministration), dans des offices polyvalents (guichets universels), voire grâce à une centrale téléphonique.<sup>51</sup>

La Constitution du 14 avril 2003 a fixé le nombre de districts entre 8 et 12. Le Conseil d'Etat retint la formule de 10 districts dans la *Loi sur le découpage territorial du 30 mai 2006*.<sup>52</sup> Il fixe le nombre de préfets à 17 pour la mise en vigueur du nouveau dispositif préfectoral dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 :<sup>53</sup>

- un préfet dans les districts d'Aigle, de Lavaux-Oron, de la Broye-Vully, du Gros-de-Vaud et de l'Ouest lausannois,
- deux préfets dans les districts de Nyon, de Morges et de la Riviera-Pays-d'Enhaut, - trois préfets dans les districts de Lausanne et du Jura-Nord vaudois.

<sup>50</sup> *La Gazette*, No 60, 20 mars 2001, p. 3.

<sup>51</sup> « Motion urgente [du député radical] Charles-Pascal Ghiringhelli concernant Orgaterr II », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 août 2000 après-midi, pp. 2058-2072 et *La Gazette*, No 90, 11 juillet 2001, p. 3.

<sup>52</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, mai 2006.

<sup>53</sup> Il est à noter à la suite de la *Loi sur les préfets et les préfetures* du 27 mars 2007 qui abroge celle du 29 mai 1973 (c'est une révolution dans les procédures), les préfets sont nommés pour une législature, allant jusqu'au 31 décembre de l'année de fin de législature et qu'ils ne sont pas soumis à la *Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud* (art. 6). « Le Conseil d'Etat peut ne pas reconduire un préfet qui ne satisfait pas ou plus aux exigences de la fonction en raison de son aptitude, de ses prestations ou de son comportement. » (art. 7).

Un soutien de la part des districts comptant plus d'un préfet est prévu en faveur des districts plus petits ne comptant qu'un préfet et pouvant avoir besoin d'aide.

Les actuelles préfectures des districts de La Vallée et du Pays-d'Enhaut deviendront des antennes préfectorales qui resteront ouvertes au public à temps partiel.

Il est à relever que la nouvelle organisation territoriale, respectivement de la nouvelle organisation des préfectures, consacre l'arrivée d'une génération complètement nouvelle par rapport à l'ancienne structure. En effet, par le jeu des retraites, la moitié des préfets quittent leurs fonctions entre 2004 et 2006.<sup>54</sup>

A l'intérieur du redéploiement des services de l'Etat, la modernisation et l'informatisation de l'état civil cantonal méritent une mention spéciale. Elles s'inscrivent dans le cadre du projet national Infostar. Dans le cours du premier trimestre 2004, le nombre d'arrondissements est passé de 57 à 15, selon la décision du Conseil d'Etat du 25 juin 2003, puis de 15 à 4, afin de rationaliser le fonctionnement des offices : Lausanne, Morges, Yverdon-les-Bains et Vevey constituent les quatre arrondissements, le centre administratif de l'état civil est basé à Moudon. Le regroupement des bureaux s'est révélé nécessaire pour satisfaire aux nouvelles dispositions introduites dans le Code civil suisse et dans l'Ordonnance fédérale sur l'état civil qui imposent aux cantons des exigences minimales quant à la formation, au perfectionnement et au degré d'occupation du personnel. La professionnalisation et l'utilisation d'Internet ont permis cette réduction et les gains de productivité s'expliquent par l'informatisation des activités de l'état civil.<sup>55</sup> La *Loi du 25 novembre 1987 sur l'état civil* est modifiée en conséquence ; dès le 1<sup>er</sup> avril 2004, les officiers de l'état civil rejoignent les rangs des collaborateurs de l'Etat et doivent exercer leurs activités au moins à 40% d'un temps plein. Le projet Infostar, développé par la Confédération, exige en particulier l'informatisation de tous les états civils du pays. Les Registres des familles, transformés en Registres des personnes, ainsi que les Registres des événements, seront informatisés dans le but de rendre leur utilisation plus efficace et plus économique à terme. A cet effet, le Grand Conseil a voté deux crédits pour un montant total d'environ 3.5 millions de francs pour permettre l'acquisition du matériel et des programmes informatiques nécessaires, ainsi que pour financer l'importante démarche - 60'000 heures de travail - de récupération des données des Registres des familles qui migreront dans la nouvelle banque de données fédérale Infostar.

Le 6 mars 2007, le député radical, Frédéric Haenni, d'Avenches, a développé un postulat demandant au Conseil d'Etat de s'inspirer de l'exemple de la Confédération et de délocaliser progressivement une partie de son administration : « Une meilleure répartition cantonale des bureaux de l'Administration dans les villes secondaires aurait aussi un effet bénéfique sur l'utilisation et la modernisation des chemins de fer régionaux, notamment celui de la Broye, prévu à l'horizon 2020 seulement. Cette réflexion, qui se veut positive, ne vise pas à priver Lausanne des bureaux de l'Administration cantonale, mais à obtenir progressivement une meilleure répartition géographique de ceux-ci et, par la même occasion, une diminution de la circulation routière aux heures difficiles, dans la plus importante des villes du canton. »<sup>56</sup> Le Conseil d'Etat n'a pas répondu à ce jour, mais a déjà donné des signes favorables en déplaçant le Registre du commerce, dès 1999, à Moudon, dans l'ancienne Ecole cantonale de fromagerie.

---

<sup>54</sup> Ainsi les préfets suivants prennent leur retraite : Jean-Claude Christen, préfet du district de Nyon (29 février 2004) ; Roger Glur, préfet du district de Morges, 31 mars 2004 ; Jacques Resplendino, préfet d'Orbe, 31 décembre 2004 ; René Perdrix, préfet de Grandson, 30 juin 2004 ; Samuel Badoux, préfet de Moudon, 31 mars 2006 ; Michel Rau, préfet de Vevey, 30 avril 2006 ; Pierre Henchoz, préfet du Pays-d'Enhaut, 28 février 2006 ; Conrad Favre, préfet de Rolle, décédé le 15 juillet 2006 : la première femme préfet, Denise Pignard (district d'Avenches) , annonce, en avril 2007, son départ à la retraite, au 31 octobre 2007.

<sup>55</sup> *La Gazette*, No 173, 23 février 2006, pp. 5-6.

<sup>56</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 6 mars 2007, p. 23.

## Les services centraux en quelques lignes

L'opération DUPLO devait être accompagnée de déplacements de nombreux de services, en relation avec la nouvelle organisation. Des départements entiers auraient dû déménager. En fait, les contraintes budgétaires ont calmé les desseins des autorités, les mouvements ont été sectoriels et plutôt limités.

Nous en mentionnons quelques-uns.

Dans la nuit des 13 au 14 mai 2002, le bâtiment Perregaux, siège historique du Grand Conseil, a été entièrement détruit par les flammes. Alors qu'il était en pleine restauration et que la fin des travaux était en vue, il n'est plus qu'un squelette de pierres fendues par la chaleur. Durant deux semaines, des perturbations ont affecté les services de l'Etat situés dans le bâtiment administratif adjacent et ont obligé l'exécutif vaudois à trouver des solutions de fortune. Depuis le 28 août 2001, les députés siègent dans la salle de l'Aula du Palais de Rumine rénovée pour les besoins.

Le Service des affaires culturelles investit, à fin août 2003, le bâtiment de la nouvelle Haute Ecole de théâtre de Suisse romande, dite la Manufacture, à la rue du Pré 5, à Lausanne. Les locaux laissés vides à la rue de la Barre 8, à Lausanne, par le Service des affaires culturelles, sont repris par l'Office des écoles en santé, antérieurement à l'avenue de Provence 4, à Lausanne, qui conserve le secteur médico-infirmier.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2007, le Service des améliorations foncières quittèrent la rue du Nord, à Lausanne, pour rejoindre le Service du développement territorial, à la rue de l'Université, à Lausanne. Le Service vétérinaire cantonal, à la rue César-Roux 37, à Lausanne, est appelé à rejoindre, la nouvelle adresse, désormais appelé ainsi, du Service de la consommation et des affaires vétérinaires, à l'avenue des Boveresses 155, à Epalinges. A la même date, le Bureau d'information et de la communication quitte la place du Château 6, à Lausanne, à la rue de la Barre 2, à Lausanne.

Les députés acceptèrent que l'Etat de Vaud se dessaisisse, en décembre 2002, des deux biens-fonds que l'Etat avait acquis en 1967 et 1983, afin de réaliser un regroupement de l'administration cantonale dans le secteur Riponne-Tunnel. Il renonce ainsi définitivement à concentrer son administration dans cette zone. Le vote négatif du plan d'affectation Riponne-Tunnel par le Conseil communal en 1991 avait déjà enterré ce projet. Onze ans plus tard, le Conseil d'Etat condamnait définitivement cette idée.<sup>57</sup>

Soucieux de répondre à une préoccupation générale,<sup>58</sup> le Gouvernement décida, en 2004, d'entreprendre l'inventaire des bâtiments contenant de l'amiante dont l'Etat est propriétaire ou qu'il loue pour ses besoins. En effet, en l'absence d'un inventaire détaillé et fiable des constructions pouvant contenir de l'amiante, l'Etat, au même titre que les autres propriétaires, ne maîtrise pas ce qui est un problème de santé publique. Une cellule permanente « Amiante » est constituée, le 17 mars 2004, au Département des infrastructures. Le 21 juin 2005, le Conseil d'Etat livrait un premier état de l'ampleur du défi. Selon lui, 330 sur les 1 386 bâtiments dont l'Etat est propriétaire sont susceptibles de contenir de

---

<sup>57</sup> « Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à vendre à la Commune de Lausanne les parcelles Nos 10255 et 10256 du cadastre de dite commune, sises à la « Rue du Tunnel 12-14 – Rue des Deux-Marchés 11-13 » pour le prix global de Fr. 1 650 000.-, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 décembre après-midi 2002, pp. 4863-4875.

<sup>58</sup> L'utilisation de l'amiante remonte aux années 1920 et ses méfaits n'ont été dénoncés que ces dernières années, alors qu'ils étaient connus bien avant son interdiction, voir HEIMBERG, Charles, « Mourir d'amiante, un drame social décalé », dans *Cahiers d'Histoire du Mouvement Ouvrier*, No 22, 2006, pp. 164-172. Mentionnons l'existence de la « Pétition - Justice pour les victimes de l'amiante. Décision du Grand Conseil après rapport de commission », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 octobre 2007, déposée en raison des lenteurs des autorités vaudoises à empoigner le dossier.

l'amiante en fonction des années de construction ou de rénovation.<sup>59</sup> Le Grand Conseil accorda un crédit de 8,9 millions pour la première étape de désamiantage des bâtiments de l'Etat, non sans quelques critiques sur cette politique.<sup>60</sup> Le député popiste, Bernard Borel, déposa, le 28 novembre 2006, un postulat demandant à l'Etat de se préoccuper des maladies de l'amiante, en particulier du suivi médical et de l'indemnisation des ouvriers de l'entreprise Eternit, à Payerne.<sup>61</sup> Une année plus tard, son postulat n'avait pas reçu de réponse, une pétition - Justice pour les victimes de l'amiante – fut adoptée par les députés et renvoyée au Conseil d'Etat. Le rapport, le député radical Jérôme Christen, constatait alors : « Le Canton de Vaud doit prendre le taureau par les cornes et se montrer offensif, à la fois pour favoriser le déflocage et pour soutenir les victimes de l'amiante. » C'est « une question de vie ou de mort pour un certain nombre de travailleurs et travailleuses ».<sup>62</sup>

Le Conseil d'Etat interdit la fumée dans les locaux de l'Administration cantonale avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Cette décision s'inscrit dans le cadre de la réponse du Conseil d'Etat au postulat du député radical Jean-Robert Yersin et consorts déposé au Grand Conseil et demandant le renforcement des mesures en vue de protéger la santé des Vaudoises et des Vaudois par une meilleure prévention du tabagisme et une lutte accrue contre la fumée passive. Il avait les premières mesures de protection des personnes non fumeuses, dès 1999.<sup>63</sup>

Tant pour des questions de coût que d'hygiène sanitaire, le Conseil d'Etat condamna l'utilisation des fontaines à eau dans les bureaux, dès le début de l'année 2008. L'étude avait démontré que le coût de l'eau des fontaines était 700 fois supérieur à celui de l'eau potable prise au robinet.<sup>64</sup>

## **La pression permanente des chiffres**

« Depuis 1990, la problématique des finances est en arrière-plan de toutes les décisions prises ou les actions lancées par les autorités. »<sup>65</sup> Elle agit sur le discours politique et réduit le langage des députés et des conseillers d'Etat à des questions de charges, de recettes, de déficit et de petit déficit ; les projets d'investissements porteurs d'avenir et d'actions positives en faveur de la population et du Canton en paraissent le plus souvent exclus. L'Etat consacre, au début des années 2000, un montant plus élevé au service de la

---

<sup>59</sup> *Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2004, p. 15.

<sup>60</sup> « Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit cadre de Fr. 8 900 000.- destiné à l'assainissement des bâtiments de l'Etat contenant de l'amiante », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 21 juin 2005 après-midi, pp. 1575-1595 et 28 juin après-midi, p. 1941. L'inventaire des bâtiments a été lancé en 2004, voir *Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2004, p. 15 et 2005, p. 15. Parmi ces 330 bâtiments repérés comme potentiellement dangereux, 40 objets ont fait l'objet d'un inventaire visant à déceler l'existence d'amiante et, le cas échéant, à mesurer sa quantité qui constate que sept bâtiments doivent être assainis immédiatement au vue de la densité d'amiante qu'ils contiennent. « Je concède volontiers que la dépense est urgente et indispensable. Je ne nie absolument pas ces deux caractéristiques du projet. Cependant, cela ne doit pas nous amener à faire n'importe quoi, notamment en termes de respect de la Constitution. » (Philippe Leuba, député libéral, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 21 juin 2005 après-midi, p. 1589). « A force de juridisme et d'arguties constitutionnalistes, je crains que le but de M. Leuba ne soit purement et simplement, de bloquer toute activité de l'Etat. Ce n'est pas ce que nous voulons. » (Pierre-Etienne Monot, député socialiste, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 21 juin 2005 après-midi, p. 1591).

<sup>61</sup> « Développement du postulat [du député popiste] Bernard Borel et consorts demandant si le Conseil d'Etat joue-t-il vraiment son rôle de garant de la santé publique dans la problématique de l'amiante », dans *Bulletin de séances du Grand Conseil*, 12 décembre 2006.

<sup>62</sup> Jean-Michel Dolivo, A Gauche Toute.

<sup>63</sup> Communiqué de presse du Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud du 26 octobre 2006.

<sup>64</sup> *La Gazette*, No 177, 4 juillet 2006, p. 7.

<sup>65</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 7 décembre 2004 après-midi, p. 5498.

dette qu'au budget qu'il alloue à l'Université de Lausanne.<sup>66</sup> Le service de la dette est souvent dénommé le « huitième département ». Dans le canton de Vaud, il en constitue le troisième. Qui plus est, « le 16 juin 2003, nous étions quasiment en situation de cessation de paiement. », déclare sans ambages Francis Randin, chef des finances de l'Etat entre 2000 et 2007. Il situe même le basculement dans les approches politiques : « Généralement, le chantage du moins d'Etat, la droite a accepté pendant quinze ans, sans piper mot que l'Etat accumule des déficits, ce qui a amené le canton à accumuler une dette de 9 milliards de francs (...) Le moment crucial s'est déroulé en automne 2003 lors d'une réunion qui s'est tenue au Château de Bavois. Pascal Broulis a présenté son plan d'assainissement. Le cadre budgétaire contraignant dévoilé à cette occasion interdisait, sauf exception engendrée par des tâches supplémentaires reportées par la Confédération sur le canton, toute dépense excédant le taux de croissance du PIB. Cette décision a surtout sanctionné la prééminence du pouvoir politique sur l'appareil administratif. Globalement, les employés de l'Etat ont bien perçu ce changement d'attitude, car les critiques adressées au gouvernement les touchaient aussi et entamaient leur motivation. Ils avaient eu jusque-là l'impression de se retrouver sur un navire qui voguait sans savoir où il allait. »<sup>67</sup>

Le 20 août 1998, les conseillers d'Etat, Francine Jeanprêtre et Philippe Biéler font savoir qu'ils se sont opposés à la cible d'économies de 35 millions sur les salaires des fonctionnaires de l'Etat. Ils recommandent aux Vaudois de refuser le mécanisme de frein à l'endettement, soumis à la votation populaire du 29 novembre 1998. « Non à un budget de souffrances », clament-ils, sans pour autant manifester aux côtés du personnel de l'Administration cantonale ni s'engager directement contre la votation de novembre.

« Nous couperons tout seuls », leur répliquent les conseillers d'Etat de droite qui entendent décider sans les fonctionnaires comment y arriver.

Cette rupture de collégialité était inévitable, selon les deux ministres de gauche, car ils avaient reçu la promesse de leurs collègues d'une coupe de 15 millions, et non pas de 35 millions, et d'associer le personnel à l'analyse des moyens pour parvenir à l'objectif financier.

Tous les indicateurs économiques sont au rouge. La dette a augmenté de 1,6 milliard en trois ans, l'Etat débourse un million, chaque jour ouvrable, pour payer les intérêts, le taux de chômage du canton de Vaud est l'un des plus élevés du pays depuis le début des années nonante, même si la mise en place des offices régionaux de placement dès la fin de l'année 1993, permet de contenir les effets, voire de les atténuer.

Sujet de satisfaction : les comptes 1998 se soldent par un déficit de 233 millions de francs, alors que le budget prévoyait 457 millions. Enfin, entre 1990 et 1998, le total des charges nettes de l'Etat a gonflé de 2,6% par an, au total de 23,2%, une partie croissante du produit des impôts est directement engloutie dans le service de la dette.

Les différents tableaux ci-dessous donnent les chiffres principaux de la situation financière pour toute la période.

<b>Années comptables</b>	<b>Montants (en millions)</b>	<b>Différence par rapport à l'année précédente</b>	<b>Investissements bruts</b>
1998	263,7	+ 30,5%	443
1999	196,3	- 25,6%	376
2000	165,6	- 15,6%	361
2001	207,7	+ 25,4%	375

<sup>66</sup> *Ibidem*, 19 juin 2001 matin, p. 1443 et 13 septembre 2000 matin, p. 2643.

<sup>67</sup> « Portrait de Francis Randin. Une page se tourne aux finances du canton de Vaud », dans *Affaires publiques*, 3/2008, p. 12.

2002	231,7	+ 11,6%	375
2003	247,6	+ 7,7%	367
2004	219,8		379
2005	199,9	- 9,1%	373
2006	200	+ 0,1	319
2007	200	0,0%	325

Tableau 9.- Dépenses nettes d'investissement, 1998-2007

Nature des charges	1998	2007
Autorités et personnel	35	27
Biens, services et marchandises	7	6
Intérêts passifs et amortissements	11	16
Aides et subventions à des institutions privées	41	36
Subventions redistribuées	4	5

Tableau 10.- Evolution des charges du budget, 1998 et 2007

Sur 100 francs, l'Etat de Vaud a dépensé en 2006 et en 2007

Domaines	2006	2007	Commentaires
Enseignement	29.83	31.00	L'essentiel de cette dépense (salaires des enseignants, matériel sociale) est destiné aux écoles primaires et secondaires, les gymnases et le soutien aux écoles professionnelles. L'enseignement supérieur se partage le solde.
Prévoyance sociale	26.51	27.25	Une part importante est absorbée par les diverses aides sociales dont la contribution cantonale à l'AVS, l'AI et aux subsides à l'assurance maladie. C'est le poste budgétaire qui a le plus augmenté depuis 1998.
Santé	12.39	10.90	Le plus gros montant va au Centre hospitalier universitaire vaudoise. Le financement de la santé publique vaudoise est réparti de manière paritaire entre le canton et les assurances maladies
Sécurité publique	7.50	7.25	Il faut comprendre ici la police cantonale, la justice, le Service pénitentiaire et le Service des automobiles et de la navigation
Administration générale	5.77	6.30	Cette rubrique comprend en particulier les institutions (le Grand Conseil et le Conseil d'Etat) ainsi que les fonctions transversales nécessaires au fonctionnement de l'Etat (personnel, finance, fisc, entretien des bâtiments, etc.). Cette rubrique reste stable depuis dix exercices et fluctue autour de 6% des dépenses totales.
Economie publique	5.48	5.50	Les dépenses concernent la promotion économique et touristique, les paiements directs en faveur des agricultures, la surveillance et l'entretien des forêts.

Finances et impôts	5.77	4.90	Les montants servent à payer les frais de la dette et des intérêts.
Trafic	3.66	3.70	Les bénéficiaires : le réseau routier cantonal, le secteur des transports et les subventions à l'amélioration du trafic régional et d'agglomération.
Culture et loisirs	1.84	1.80	Sous cette appellation, il faut comprendre les Eglises, les musées et la bibliothèque cantonale, la promotion du sport.
Environnement	1.25	1.40	Les dépenses profitent à l'entretien et à la protection des cours d'eau, la gestion des déchets et l'aménagement du territoire.

Tableau 11.- Composantes évolutives du budget cantonal, 2006 et 2007

En refusant le frein à l'endettement, le peuple a enterré l'objectif politique de la suppression du déficit budgétaire en 2001. Tout au plus, peut-on parler de « petit équilibre » pour cette échéance, soit l'Etat n'aura plus besoin d'emprunter pour payer les fonctionnaires. La droite défaite par le peuple doit perdre de sa superbe et fixer de nouveaux objectifs financiers : un déficit substantiellement inférieur aux 400 millions de 1999, et 230 millions pour 2001. Elle annonce, dès le lendemain du vote, par la voix du conseiller d'Etat, Claude Ruey, sa volonté de poursuivre sa politique d'austérité et la convocation d'une table ronde qui suppose une mise en commun des réflexions et une négociation des solutions convenant à tous les partenaires.

### **La Table ronde, produit de l'échec du frein à l'endettement**

La Table ronde est une expérience inédite dans les mœurs politiques vaudoise. Elle a consisté à organiser, en l'espace de quelques mois, une vaste concertation des principales forces politiques, économiques et sociales vaudoises sur l'avenir du Canton et sur l'assainissement des finances politiques. Elle va marquer les débats politiques dès le 1<sup>er</sup> février 1999, date inaugurale de la démarche, au Palais de Beaulieu, à Lausanne.

Chaque membre des groupes thématiques était invité à proposer ses idées, aucune n'étant irrecevable a priori. Quelque trois cents propositions ont été ainsi recueillies, classées, puis étudiées par l'Administration cantonale vaudoise du point de vue de leur faisabilité et de leurs résultats. Un accord est intervenu, le 3 juin 1999, pour réduire de 212 millions de francs le déficit public de ces prochaines années, en combinant toute une série d'économies et de recettes nouvelles. Schématiquement, les décisions doivent permettre d'économiser 54 millions pour l'an 2000, 115 et 43 millions supplémentaires respectivement pour 2001 et 2002, Les économies et les recettes nouvelles contribuent à parts pratiquement égales à la résorption du déficit. Les mesures proposées préservent parallèlement les conditions de la solidarité sociale et celles du développement économique. Une attention toute particulière a été apportée aux catégories les plus modestes de la population. De même, les mesures fiscales envisagées ne grèvent ni la marche des entreprises ni la création d'emplois.

Les commentateurs ont souligné l'esprit de dialogue, d'écoute mutuelle, d'ouverture et de compromis qui ont caractérisé les discussions, avec la perception de l'intérêt général.

En fait, les économies seront très inférieures aux promesses du moment. En effet, plusieurs mesures ne purent pas être appliquées, certains partis ne respectant pas leur engagement au moment de les engager.

## Des constantes

Dans les années 1998 à 2007, l'exercice budgétaire déchaîne les passions parmi les députés ; il tient le plus souvent du psychodrame, lorsqu'il s'agit d'opérer des coupes, en particulier en matière sociale. La révolution financière réside moins dans l'équilibre du budget, ce que tout politique doit viser, mais dans la rupture des habitudes, des privilèges et des acquis financiers. Plus que jamais, le Conseil d'Etat a été plus ou moins acculé à négocier avec tous les partenaires, à surmonter les obstacles par la recherche de compromis et de consensus, afin que les changements soient compris, acceptés et servent l'intérêt du plus grand nombre. Les lourdes hypothèques qui pèsent sur le budget cantonal et qui font que le Canton est tributaire des banques ont souvent lié les mains des pouvoirs publics et empêché le développement linéaire et rapide des projets.

« Lors de chaque discussion sur les comptes ou le budget ressurgissent les mêmes affirmations contradictoires concernant la situation financière désastreuse de notre canton : pour la droite, cette situation est due à des dépenses trop importantes et pour la gauche plurielle à des recettes fiscales insuffisantes, de la part des gros contribuables essentiellement. Il me paraît nécessaire de dépasser ce débat de tranchées. »<sup>68</sup>

Le député libéral, Philippe Leuba, qui a constamment exigé des autorités de trouver des réponses dans les dépenses, et non dans les recettes, s'en prenait, le 4 décembre 2002, à la politique autiste du gouvernement : « Depuis cinq ans que je siége sur les bancs de ce parlement, depuis cinq ans la totalité des budgets nous sont présentés comme des budgets de transition. Cette transition est trop longue ; à terme elle mine l'avenir de ce canton. (...) Il n'y aura ni politique sociale, ni politique d'enseignement dans ce canton sans un redressement financier de l'Etat, »<sup>69</sup> Que dire selon lui du renvoi de la décision au programme de législature et à la planification financière qui sont annoncées avec une régularité consternante, si ce n'est que le Conseil d'Etat joue l'arlésienne avec le budget ? « Aux engagements précis mais non tenus succèdent les promesses intemporelles. Les recettes budgétisées sont-elles aussi caractérisées par un bel angélisme défiant la réalité ? »<sup>70</sup>

Pour la droite, il faut faire le ménage, car l'Etat n'a plus les moyens de sa politique, il souffre de beaucoup trop de choses, il doit maigrir.

Le radical Pascal Broulis, tour à tour président de la Commission des finances, entre 1998 et 2002, et en charge du Département des finances, dès 2002, a constamment recherché l'équilibre entre les positions extrêmes en matière budgétaire. Lors de la présentation du budget 2005, il déclina ses convictions en ces termes devant les députés : « Le gouvernement vaudois n'a pas d'autre choix que de résister contre les groupes d'intérêts opposés aux mesures d'économies. Nous sommes tous dans le même bateau. J'entends certains ergoter sur l'ampleur de la voie d'eau et se dire que tout ira mieux si les vagues diminuent. J'en vois qui donnent de grands coups de chignole et de varlope sur la partie saine de la coque. J'en entends qui demandent au juge et au peuple d'écoper. Je vous invite à nous mettre à l'ouvrage tous ensemble. »<sup>71</sup>

L'adoption d'une loi sur les finances, le 20 septembre 2005, permet de refondre complètement les procédures financières et d'introduire de nouveaux concepts, ainsi que d'intégrer des articles financiers de la nouvelle Constitution. Ainsi, elle consacre des articles à la compensation des charges nouvelles et les mesures d'assainissement, précise la notion d'investissement, améliore la transparence et la qualité des comptes, vise à une meilleure lisibilité et interprétation des résultats financiers. Elle marque l'aboutissement de la

---

<sup>68</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 7 décembre 2004 après-midi, p. 5494.

<sup>69</sup> *Ibidem*, 4 décembre 2002 matin, p. 5334.

<sup>70</sup> *Idem*, p. 5233.

<sup>71</sup> *Ibidem*, 7 décembre 2004 après-midi, p. 5869.

réorganisation des services financiers et la maîtrise de nouveaux outils de planification et de contrôle de la charge financière.<sup>72</sup>

## La construction des budgets

Jusqu'en 2000, la méthode de construction du budget de l'Etat consistait à prendre note des prévisions des départements, à les additionner, puis à constater le déficit résultant de la comparaison entre les besoins ainsi exprimés et les recettes escomptées. Il fallait ensuite faire la tournée des départements pour raboter tout ce qui semblait pouvoir l'être, jusqu'à ce que le déficit devienne présentable.

Placé au pied du mur et acculé à trouver de nouvelles ressources pour maîtriser le budget, le Conseil d'Etat s'ouvre progressivement dès 2000 à des réductions de prestations qui seront jugées moins prioritaires que d'autres.

D'abord, il évalue les recettes prévisibles, puis il les répartit entre les départements, charge à ces derniers de les affecter aux différentes missions dont ils ont la charge. L'enveloppe destinée à chaque département est calibrée en fonction des données disponibles de l'année précédente, données démographiques, etc.

Chaque service se voit ensuite attribuer une cible budgétaire au sein du département. S'il constate que cette cible ne suffit pas à financer l'augmentation naturelle de ses charges, il devra proposer de réduire ou de supprimer certaines prestations. S'il entend développer de nouveaux projets, il peut le faire, pour autant qu'il reste dans les limites de la cible qui lui a été attribuée.

Autrement dit, le budget est construit à partir des disponibilités existantes, et non de ce qu'on voudrait. Dans ces conditions, les enveloppes sont nécessairement trop petites pour couvrir l'ensemble des demandes et des projets. La méthode a nécessairement ses failles, quand les circonstances économiques générales, l'évolution démographique et les coûts de la santé font irruption dans le jeu des dépenses auxquelles l'Etat ne peut pas se soustraire s'il n'entend pas délaissier une partie de la population.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat s'attachait à travailler sur des objectifs hiérarchisés et sur la durée de la législature. Ainsi, il introduisit, dès sa mise en place dans ses processus de décision et de contrôle, le programme de législature qui indique ses priorités et ses orientations politiques, et la planification financière qui pose un cadre réaliste à ces priorités. Il modifie dans la foulée dès 2004 le message général de ses attentes auprès de ses employés, des autres collectivités publiques et des citoyens. « Faire moins avec moins », tel fut le mot d'ordre qui s'imposa avec la démarche « DEFI » que la cheffe du Département de l'économie, la Conseillère d'Etat Jacqueline Maurer-Mayor, conduit au nom du Conseil d'Etat. « Nous avons demandé aux chefs de service d'identifier toutes les prestations auxquelles il serait possible de renoncer sans inconvénient majeur pour la collectivité cantonale, en diminuant par la même la charge de travail liée à la production de ces prestations. Nous leur avons également demandé de réexaminer l'ensemble des procédures administratives, afin de les alléger, de les simplifier, de les réduire à ce qui est indispensable. Elle suppose naturellement l'abandon d'un certain perfectionnisme et la perte d'habitudes bien ancrées. Nous pensons que, là où ils existent, les contrôles tatillons et la méfiance seront avantageusement remplacés par une attitude générale de confiance dans le sens des responsabilités de chaque collaboration par rapport à sa mission, quelle que soit sa position dans les organigrammes. »<sup>73</sup>

Au moment de lancer son nouveau programme d'économies, le Conseil d'Etat admettait ses errements passés : avoir trop tergiversé, avoir multiplié des programmes

<sup>72</sup> *Ibidem*, 30 août 2005 matin, pp. 2602-2603 : objectifs de la loi.

<sup>73</sup> *La Gazette*, No 160, 15 décembre 2004, p. 1.

d'économies aussi harassants qu'insuffisants et avoir spéculé sur une reprise économique qui n'était pas au rendez-vous. Le maintien de standards administratifs et des mêmes résultats ne pouvait pas se fonder sur les seuls progrès de l'informatique et sur l'augmentation de la productivité, dont il prenait la mesure des effets négatifs de la surcharge de travail dans le taux d'absentéisme et dans le stress. Les gains escomptés étaient le plus souvent transformés en coûts internes supplémentaires, la pénibilité, accompagnée de démotivation, fut un thème récurrent dans les débats paritaires et prit son sens plein dès les années 1998. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la médiation administrative fut introduite dès 1998 parmi les mesures d'accompagnement des tensions internes dans l'administration cantonale.

### Un mot sur chaque budget

Les pratiques budgétaires traditionnelles ont bien fonctionné en période de croissance, quand les autorités pouvaient distribuer chaque année un peu plus. Il n'en est plus question, lorsque les finances sont dans un état morose et limitent la marge de manœuvre et d'initiative.

Exercices	Déficit (en millions)	Bénéfices (en millions)	Dettes brute (en millions)	Dettes nette	Mots d'ordre politiques (selon Rapport annuel)
1998	224		6 164	4 314	« D'une révolution à l'autre »
1999	199		6 345	4 504	« Année civique »
2000	418		6 440		« Une année politique et citoyenne »
2001	156		6 554		« Lucidité souriante »
2002	226		6 898		« Accompagner le changement »
2003	385		8 300		« Un cap bien défini dans un vent de renouveau »
2004	144		8 649		« Le Canton tient le cap »
2005		46,3	6 967,9		« Le Canton dans les chiffres noirs »
2006		267,2	6 012,8	5 878,8	
2007		273,6	5 410	4 055	

Tableau 12.- Comptes de l'Etat de Vaud, 1998-2007

Or, au début de l'année 1998, la dette du canton représente un peu plus d'un budget annuel, ou 125% des recettes d'alors. Le programme d'assainissement élaboré en 1998 prévoit la suppression du déficit en 2001. Cela représente un effort d'assainissement estimé à 755 millions de francs, réparti sur 5 actions : contrôle du budget ; mesures structurelles ; masse salariale ; comparaisons intercantionales ; nouvelles recettes. En réclamant 50 millions d'économies supplémentaires au budget 1998, le Grand Conseil a obligé le Conseil d'Etat à faire des choix politiques et des modifications législatives. Le budget d'austérité de 1998 ne trouve pas devant le peuple, le 29 novembre 1998, le soutien escompté par la droite majoritaire au Conseil d'Etat : le référendum financier prévoit que toute nouvelle dépense de l'Etat dépassant 20 millions (2 millions pour une dépense périodique). Le référendum est facultatif pour les dépenses de plus de 2 millions. Quant au second volet de la réforme

institutionnelle proposée par le Conseil d'Etat, il consiste à la mise en place d'un mécanisme de frein à l'endettement qui repose sur deux éléments : des contraintes sous forme de limites au déficit acceptable, et des sanctions, au cas où les limites ne sont pas assumées. Si les objectifs financiers ne sont pas atteints, le peuple décidera s'il accepte une augmentation du coefficient de l'impôt ou s'il la refuse, sachant que des coupes seront opérées sur le budget.

Lorsqu'il prend connaissance du premier projet de budget 1999, le Conseil d'Etat doit trouver 210 millions d'économie pour respecter le plan d'assainissement qui fixe le déficit maximum pour 1999 à 400 millions. Il se soustrait depuis 1990 à l'exigence de la Constitution vaudoise qui prévoit à son article 48 que le déficit devrait être couvert par un fonds de réserve spécial, alimenté par les bénéfices. Si ce fonds fait défaut, il faut alors que le déficit soit couvert par des ressources nouvelles dans le prochain exercice. Deux réserves sont prévues à ce dispositif : le temps de guerre et la crise économique grave.

Les partis de gauche refusent les comptes 2000 qui attestent un déficit de 418 millions, soit le plus mauvais résultat depuis dix ans, car ils dénoncent le manque de volonté de la majorité de droite du gouvernement et du Grand Conseil de trouver des recettes nouvelles. « Toute l'action du Conseil d'Etat à travers ces comptes 2000 confirme l'orientation néolibérale de la démarche mise en œuvre lors de la table ronde. Il y a même accélération de l'introduction des diverses démarches de la « nouvelle gestion publique » qui toutes impliquent une précarité, une flexibilité et une charge accrue de travail pour le personnel et des processus de restructuration et de rationalisations destructeurs de prestations et d'emplois. Au reste, les résultats de la Table ronde avec ses débauches de moyens sont d'une maigreur effarante. C'est pourquoi, le POP et la Gauche en mouvement continuent à exiger une politique fiscale qui taxe la fraude et les privilèges. Une politique fiscale faite de justice sociale qui taxe les grandes fortunes qui prolifèrent dans le canton et une politique fiscale qui agisse sur les poches d'évasion fiscale communale. »<sup>74</sup> De son côté, le président du groupe libéral, Dominique Kohli, fait une lecture opposée et ne mâche pas ses mots devant la situation financière catastrophique de l'Etat : « Ces comptes sont médiocres, mauvais, indignes et le fait que les libéraux aient, en son temps, refusé le budget 2000 qui en constituent la base, n'est bien qu'une triste et pauvre consolation. (...) Ce qui nous frappe, c'est la persistance des facteurs qui ont conduit à ces résultats/croissance des charges non maîtrisées, réformes non seulement toujours différées, mais pas même engagées, priorités non définies transforment chaque chef de département et de service en lobbyiste du statu quo. »<sup>75</sup> Pascal Broulis, député radical et rapporteur de majorité, nuance l'ampleur des dégâts : « On a parlé de comptes indignes. Je ne crois pas qu'ils le soient ; médiocres peut-être, mauvais, mais pas indignes puisque durant l'année 2000, le canton a respecté les engagements pris vis-à-vis des plus démunis, vis-à-vis de l'enseignement et de la santé ; à chaque fois, ces missions ont été remplies. »<sup>76</sup> Il n'empêche que les finances cantonales vaudoises ne disposent d'aucun degré d'autofinancement ; le Canton s'endette pour financer ses dépenses courantes de fonctionnement.

Par contraste, les comptes 2001 se soldent par un déficit de 156 millions, soit 262 millions de moins qu'en 2000. Après avoir présenté le plus mauvais résultat depuis dix ans en 2000, le Conseil d'Etat produit le meilleur résultat, une année plus tard. Les commentaires soulignent la maîtrise accrue des charges, ainsi qu'une forte augmentation des revenus. Les effets du contrôle de gestion sont salués, la cible budgétaire reste une préoccupation permanente durant toute l'année. Satisfaction particulière en 2001, l'Etat retrouve un degré d'autofinancement qui atteint même près de 30%. Grâce à la baisse des taux d'intérêt à court terme, la charge d'intérêt diminue.

---

<sup>74</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 12 septembre 2001 après-midi, pp. 3019-3022.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 3034-3035.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 3044.

Malgré des charges contenues (elles n'ont progressé que de 2,5% contre 5%, l'année précédente) qui demeurent néanmoins supérieures aux recettes, les comptes de l'année 2002 présentent un déficit de 256 millions. Ils ont souffert du manque de revenus, de 71 millions inférieurs aux prévisions. Le nouveau chef des finances, Pascal Broulis prévient que le retour vers l'équilibre financier ne pourra devenir réalité que si des mesures rigoureuses sont appliquées. L'Etat peut certes encore mieux mesurer ses dépenses, sauf imprévu, mais il doit compter avec des recettes volatiles, de plus en plus dépendantes de la conjoncture.<sup>77</sup>

En 2003, le Conseil d'Etat présente un budget déficitaire de 152,7 millions, soit 91 millions de moins que pour celui de 2002, ce qui fait de lui le meilleur projet depuis plus de dix ans. Il fait valoir ses priorités et ses choix. Les charges (+ 3,8%) progressent moins rapidement que les revenus (5,7%). Elles intègrent les effets de la recapitalisation de la Banque cantonale vaudoise (80 millions) et les nouveaux transferts de charges de la Confédération (30 millions), ainsi que la consolidation des dépenses en matière d'enseignement (+ 97 millions) et de la santé (+71 millions). La mise en œuvre de la Loi sur le personnel confirme sa neutralité financière au travers de la nouvelle répartition contributive à la Caisse de pension et de l'étalement des augmentations statutaires. Le budget est marqué en 2003 par le passage à la taxation annuelle des personnes physiques (revenus et fortune), et par les investissements acceptés en votation populaire le 24 novembre 2002, dans la construction du Métro lausannois M2 dont l'objet a provoqué la rupture de collégialité du libéral, Charles-Louis Rochat, soutenue dans ce cas par son parti. En effet, lors de la discussion de la participation financière au projet<sup>78</sup>, une partie de la droite libérale a voté contre le projet de décret, dont Philippe Leuba, Jean-Marie Surer, Claudine Amstein, une autre formée entre autres de Philippe Vulliemin s'est abstenue. Le projet a été adopté par 128 voix contre 21 et 12 abstentions.<sup>79</sup>

Il a fallu toute la force de conviction de Philippe Biéler, en charge du dossier, et du syndic de Lausanne, Daniel Brélaz, tous deux écologistes, pour faire adopter le crédit de cet ouvrage sans pareil devant le Grand Conseil et devant le peuple.<sup>80</sup>

En fait, la reddition des comptes de 2003 va replonger l'Etat dans le rouge, avec un déficit de 385,3 millions, soit 228 millions de plus que prévu. C'est l'effondrement des

---

<sup>77</sup> *La Gazette*, No 139, 2 avril 2003, pp. 4-5.

<sup>78</sup> Le titre exact et complet est : « Exposé des motifs et projet de décret concernant la participation de l'Etat au financement de la réalisation du Métro M2 entre Ouchy (Lausanne) et Les Croisettes (Epalinges) et réponses du Conseil d'Etat à l'interpellation Alain Monod concernant le choix technologique du métro M2 et au postulat du député UDC André Delacour concernant un moratoire sur le projet M2 », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 27 août 2002 après-midi, pp. 2333-2445 ; 10 septembre 2002 matin, pp. 2715-2733. Conformément à sa mission, l'équipe de projet mise en place par la société du Métro Lausanne-Ouchy à qui le département des infrastructures a remis le projet et actualisé le projet. Celui-ci étant supérieur de 15,8 millions au crédit d'investissement voté (590 millions de francs, prix 1999 - 2000), le Conseil d'Etat et le conseil d'administration de la société du MLO se sont mis d'accord sur des modifications techniques du projet et des transferts de coûts sur l'exploitation afin de respecter le budget. Le 17 juin 2004, le conseiller fédéral socialiste Moritz Leuenberger lançait la construction du métro M2 sur l'emplacement de l'un des chantiers, à la place de l'Europe. (*Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2004, pp. 14-15), Par décret du 15 novembre 2005, le Grand Conseil accorda une garantie d'emprunt pour un montant de 116 millions de francs destiné au financement des coûts liés au renchérissement jusqu'au terme des travaux en 2008. Le budget de référence adopté en 2002 aux prix de 1999/2000 s'élève à 590 millions de francs. (*Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2005, p. 14).

<sup>79</sup> Le Parti libéral reviendra à la charge concernant le financement du M2 par l'intermédiaire du postulat Philippe Leuba du 14 mai 2004, voir « Rapport du Conseil d'Etat du Grand Conseil sur le postulat Philippe Leuba demandant au Conseil d'Etat de renseigner régulièrement le Grand Conseil sur l'évolution du chantier du M2 », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 23 août 2005 après-midi, pp. 2400-2414.

<sup>80</sup> En fait, les premières études sur le M2 remontent aux années 1970, voir MARTHALER, François, « A la recherche du père du M2. Extrait du discours de François Marthaler prononcé lors de l'inauguration [du 18 septembre 2008] », dans *La Gazette*, No 199, 1<sup>er</sup> octobre 2008, p. 8.

recettes fiscales et la modestie des revenus qui explique cette situation inattendue d'autant que les dépenses ont été respectées. En application de la nouvelle Constitution entrée en vigueur le 14 avril 2003, le Conseil d'Etat est obligé de prendre des mesures d'assainissement pour 100 à 200 millions, dans le budget 2005, ainsi que des mesures d'application immédiate pour prévenir un déficit excessif des comptes. L'exercice est difficile à réaliser, car l'Etat doit faire face à une forte croissance démographique dans les secteurs demandeurs de prestations. Ainsi l'enseignement, la sécurité, la santé et le social ont augmenté leurs dépenses de 236 millions. Simultanément, les recettes fiscales croissent faiblement, à 2% par année, alors que dans les années 1980, elles pouvaient croître plus de 10% par année et dans les années 1990 de 5%.

Le Conseil d'Etat rouvre le budget 2004 dont la caractéristique principale était (c'est une première dans l'histoire de l'Etat) de présenter des charges en baisse par rapport à l'exercice précédent. Il avance partiellement les mesures de compressions salariales prévues en 2005. Il prévoit de travailler sur les 500 à 700 postes laissés vacants chaque année par le départ du titulaire et vérifier chaque fois s'il est possible de simplifier les procédures ou d'abandonner certaines tâches qui ne sont pas indispensables. Ainsi, il pense supprimer 300 postes en trois ans, dont 100 en 2004, ce qui dégage une économie de 14 millions. A cette époque, il pense que cette mesure ne devrait pas provoquer de surcharge de travail pour les collaborateurs des services amaigris. Les mesures décidées le 31 mars 2004 et poursuivies toute l'année permettent d'opérer 100 millions d'économies en cours d'exercice et d'éviter un déficit colossal lors du bouclage des comptes de 2004 (144 millions). Qui plus est, c'est le plus petit déficit enregistré depuis 1990 et 30 millions de moins que ce que le budget annonçait.

Tenant compte de l'exigence du *Programme de législature 2003-2007* de maintenir les effectifs administratifs et techniques à leur niveau 2003 (seuls le personnel enseignant et le personnel soignant pourront voir leurs effectifs croître selon les besoins avérés), le Conseil d'Etat décide l'application du budget zéro sur la masse salariale à niveau 2004, pour le budget 2005. Il propose des recettes nouvelles au travers des impôts sur la dépense, sur les riches étrangers, sur les gains immobiliers, sur la fortune et l'abaissement de la déduction des intérêts d'épargne. Il refuse l'indexation des salaires et devant la persistance des rentrées fiscales, il adopte des mesures supplémentaires d'assainissement à hauteur de 90 millions. Il veille enfin à répartir les efforts de manière équilibrée, en réduisant le niveau de certaines prestations et en comprimant les dépenses de l'administration. Il invite les services à se rationaliser et à simplifier leurs procédures, en lançant dès décembre 2004 l'opération « DEFI » dont les effets doivent porter sur les budgets 2006 et 2007, alors que l'opération 300 postes se reflète dans les budgets de 2004, 2005 et 2006. Pour la première fois, il réduit ses charges d'un budget à l'autre. Il présente néanmoins un budget déficitaire de 173 millions que les circonstances vont encore creuser. En effet, le peuple désavoue, le 7 avril 2005, sèchement le volet fiscal du budget qu'un référendum, lancé par les députés radical Olivier Feller et libéral, Philippe Leuba, soutenus par les milieux économiques, avaient permis de contrer. Le gouvernement escomptait des recettes relevées de 45 millions.<sup>81</sup>

Malgré ces difficultés, au bouclage des comptes de 2005, l'Etat enregistre pour la première fois, depuis 16 ans, un bénéfice de plus de 46 millions. Ce résultat positif s'explique à la fois par la maîtrise des charges et les mesures d'assainissement des autorités, par l'absorption du décalage lié à l'introduction du système postnumerando et par une conjoncture économique favorable.<sup>82</sup> Ces circonstances avantageuses ont également permis au

---

<sup>81</sup> Aux malheurs budgétaires, il faut ajouter les calamités naturelles : la région de Lavaux est durement touchée par la tempête de grêle, le 18 juillet 2005, anéantissant en grande partie les vignobles des appellations Dézaley, Saint-Saphorin et Chardonne, frappant moins sévèrement ceux de Lutry, Villette, Epesses et Vevey-Montreux, voir *Rapport annuel du Conseil annuel*, 2005, p. 13.

<sup>82</sup> *La Gazette*, No 175, 26 avril 2006, p. 3.

Canton de réduire sa dette qui a passé de 8,3 milliards de francs en 2003 à un peu moins de 7 milliards. En outre, le déficit prévu par le budget 2006, à savoir 59,45 millions de francs, est proche de la planification financière qui avait inscrit un trou de 47 millions. C'est le plus petit écart depuis 15 ans présenté dans un budget cantonal, ce qui faisait dire au député libéral Philippe Leuba, toujours aussi obstiné dans les recherches des équilibres budgétaires : « Ce budget se caractérise essentiellement par la maîtrise des charges, pour la première fois depuis que le canton est confronté au déficit. Cet élément doit être salué ; il est révolutionnaire et il doit inspirer le gouvernement pour les exercices budgétaires futurs. »<sup>83</sup>

Les comptes 2006 et 2007 vont confirmer l'équilibre des finances amorcé depuis 2005, en dégagant des bénéfices supérieurs à 260 millions et en permettant à l'Etat d'abaisser sa dette aux alentours de 4 milliards. Le vote historique qui avait conclu les discussions budgétaires de décembre 2005 avait sanctionné le bien-fondé de la politique gouvernementale en matière financière : pragmatique, déterminée et constante. Une démarche des petits pas, à la recherche des plus grands consensus et des meilleurs équilibres entre les attentes de chacun, avec une juste répartition des efforts, valut au Conseil d'Etat de recevoir l'appui de 73% des députés lors de l'adoption du budget 2005, soit 132 oui, 15 non et 17 abstentions. Cela ne s'était plus vu depuis 18 ans de séances du Grand Conseil.

Autre élément de satisfaction pour le Conseil d'Etat : la diminution sensible de la dette, depuis 2004. Le 19 juin 2001, ses représentants devaient constater amèrement devant le Grand Conseil qu'avec une dette dépassant 6 milliards de francs, le canton de Vaud présentait, après le Canton de Genève, la dette et la charge d'intérêts les plus élevés de Suisse.<sup>84</sup> « Nous voulons vraiment que le Canton quitte sa place de bon dernier de la Confédération en matière financière. »<sup>85</sup> La dette qui atteignait en 2004 le montant astronomique de 8,56 milliards fut progressivement abaissée, grâce à la part cantonale au produit de la vente de l'or de la Banque nationale Suisse (1,047 milliard), aux remboursements progressifs des bons de participation Banque cantonale vaudoise (1,25 milliard), souscrits lors de l'emprunt contracté en 2002-2003, et aux résultats positifs des comptes 2005, 2006 et 2007. Encore de 6. 013 milliards au 31 décembre 2006, elle s'élevait, une année plus tard, à 5,41 milliards.

---

<sup>83</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 20 décembre 2005 après-midi, p. 6362. L'année 2005 ne marque pas que la fin des comptes déficitaires, mais aussi celle de la construction du réseau autoroutier vaudois, à la suite de l'inauguration, le 12 mai 2005, par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, et les conseillers d'Etat vaudois, François Marthaler, et neuchâtelois, Pierre Hirschy, des 23 kilomètres du tronçon de l'autoroute A 5 entre Grandson et Areuse. Il faut excepter de notre affirmation la jonction Est de l'agglomération lausannoise, *Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2005, p. 15.

<sup>84</sup> « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la réforme de la gestion et sur la planification financière 2002-2004 », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 19 juin 2001 matin, p. 1443.

<sup>85</sup> *Idem*, p. 1622.

## **Les législatures 1998-2002, 2002-2007**

En publiant son rapport de législature 2007-2012, le Conseil d'Etat s'inscrit dans la continuité de la législature précédente, dans des préoccupations et des circonstances différentes. Le futur importe davantage que le passé, le service au public passe avant la réforme de la structure administrative. Ayant retrouvé des budgets équilibrés, le Conseil d'Etat doit veiller à consolider l'avenir du Canton à court et à moyen terme, plutôt qu'à éradiquer le déficit structurel. En 2007, le canton de Vaud est en pleine reprise, après des années empreintes de doutes et de difficultés récurrentes. Il est intéressant de constater que le programme de législature et la planification financière que le Conseil d'Etat avancement pour conduire sa politique en 2007 sont certes rendus obligatoires depuis l'entrée en vigueur de la Constitution vaudoise en 2003, mais découlent des différentes tentatives de maîtriser les finances cantonales, lancées depuis 1996. Ce sont autant de signes de la reprise de contrôle du politique sur le fonctionnement de l'administration. C'est également une rupture dans la conduite des affaires : « Vous permettrez au président du collègue gouvernemental d'affirmer qu'il considère qu'il y a aujourd'hui dans ce canton un gouvernement qui prend ses responsabilités, qui annonce quelle politique il entend adopter pour les quatre prochaines années, qui est prêt à décider, qui veut investir pour l'avenir, voir à long terme, assainir les finances, et rapprocher l'Etat des citoyennes et des citoyens ; et surtout, qui veut retrouver son rayonnement confédéral. »<sup>86</sup> Finis les prévisions à vue, les exercices de pompiers pour rétablir une situation compromise, la lecture des faits, le nez dans le guidon, tels sont les objectifs du programme de législature et de la planification financière. A partir de ces outils, les autorités doivent pouvoir anticiper, démontrer leur capacité d'action et, au besoin, maintenir un cap.

### **Trois moments de la pratique politique : 1996-1998, 2001 et 2003**

En 1996, le Conseil d'Etat a produit pour la première fois de son histoire un document de synthèse sur ses projets prioritaires pour la période 1996-1998, sous l'appellation *Orientations gouvernementales 1996-1998*. C'est le début des programmes de législature, encore à l'époque imparfaits et pour une période incomplète, mais qui vont s'imposer comme un véritable outil de gestion. Dans le cas présent, le Conseil d'Etat fait paraître en décembre 1997 le plan cantonal des pôles de développement économique. Nous les avons présentés dans notre précédente étude.<sup>87</sup> Nous ne soulignons ici que l'idéologie qui sous-tend toute la démarche. Aux yeux du Conseil d'Etat, la solution des problèmes nécessite des approches nouvelles qui postulent le redimensionnement de l'Etat, la modernisation et la rationalisation de la gestion des services publics. L'Etat doit se concentrer sur les tâches essentielles qui lui incombent, les autres responsabilités doivent être réexaminées et leur gestion déléguée à d'autres entités, notamment privées. Les chefs de service et les cadres supérieurs doivent prendre davantage de responsabilités et se transformer en entrepreneur. Plusieurs pistes sont évoquées dans la modernisation de l'Etat : implantation de la nouvelle gestion des administrations publiques ; modernisation des instruments de gestion, en particulier ceux de la gestion financière. La réduction du déficit s'appuie autant sur les mesures d'économies que sur la recherche de nouvelles recettes.

En relation avec les *Orientations gouvernementales* et le *Plan cantonal des pôles de développement économique*, les députés discutent, le 29 octobre 1997, le « Rapport du

---

<sup>86</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 juin 2003 après-midi, p. 963.

<sup>87</sup> COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif, 1970-1998*, pp. 107-109.

Conseil d'Etat sur la modernisation de l'Etat et la réponse à la motion [du député radical] Pascal Broulis et consorts sur les expériences en nouvelle gestion publique au sien de l'Etat de Vaud.<sup>88</sup>

Dans son état des lieux, le Conseil d'Etat, tout en mentionnant que le changement a déjà commencé, rappelle que le canton de Vaud est dans un monde en plein bouleversement ; l'économie et les finances passent à l'échelle mondiale ; les finances en crise exigent la modernisation de l'Etat ; les citoyens sont toujours plus exigeants ; ils veulent des changements de l'Etat dans lequel ils ne placent plus nécessairement leur confiance. De son côté, l'Etat doit agir d'abord sur lui-même, tout en assurant les fonctions permanentes dont nul ne songe à le décharger. « Aucun système ne permet d'envisager à terme une réelle maîtrise des dépenses publiques sans une modification profonde des structures, des usages et des mentalités dans l'administration. ». Les objectifs de la modernisation : rendre l'administration plus performante ; nécessité de la transparence des coûts ; mieux répondre aux attentes et besoins des citoyens ; évaluer régulièrement l'exécution et les effets des politiques publiques

Le Conseil d'Etat décline ses sept projets prioritaires :

- 1.- Modernisation des structures (DUPLO), nouvelle loi sur le Grand Conseil, projets pilotes de modernisation administrative, etc.)
- 2.- Nouvelle politique du personnel (Service du personnel et réallocations : volet social)
- 3.- Nouvelle politique d'information et de communication (Chancellerie et Bureau d'information et de communication)
- 4.- Modernisation des instruments de gestion financière (Service des finances)
- 5.- Coordination de la gestion informatique
- 6.- Implantation territoriale de l'administration (Orgaterr)
- 7.- Répartition des tâches Etat-communes (Service de l'intérieur).<sup>89</sup>

Ces projets viennent s'ajouter aux démarches sectorielles déjà engagées ou annoncées : projet de révision totale de la constitution cantonale, Police 2000 ; Ecole vaudoise en mutation ; nouvelles orientations de la politique sanitaire ; réforme de l'ordre judiciaire, régionalisation de l'action sociale ; hautes écoles spécialisées, ou revenu minimum de réinsertion.

Le 19 juin 2001, le Conseil d'Etat présente son rapport au Grand Conseil sur la réforme de la gestion et sur la planification financière 2002-2004.<sup>90</sup> Il se livre à un examen panoramique et détaillé des origines et des développements de la dette cantonale que les décisions politiques, la récession, la démographie, les charges destinées à la formation et à la santé ont créée et aggravée.

Malgré la reprise économique, la situation des finances vaudoises reste préoccupante, les comptes demeurent déficitaires et continuent à alourdir les charges déjà considérables (elles dépassent à la fin de l'année 2000 6 milliards de francs, ce qui fait du canton de Vaud, après le canton de Genève, le canton le plus endetté de Suisse). En conséquence des déficits récurrents, le Conseil d'Etat passe en revue les mesures prises ou à poursuivre pour assainir les finances :

---

<sup>88</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 octobre 1997, pp. 4338-4361.

<sup>89</sup> *Idem*. Chaque projet prioritaire est présenté, pp. 4350-4354, les outils de la modernisation, pp. 4354 et 4355, les structures et répartition des rôles, pp. 4355-4361, avec le Comité stratégique (COST) et le comité du suivi opérationnel (DEM).

<sup>90</sup> *Ibidem*, 19 juin 2001 matin, pp. 1440-1628 et 19 juin 2001 après-midi, pp. 1631-1657. Tous les tableaux sont repris des commentaires figurant aux pages 1463-1472.

Mesures	Dates des mesures	Economies (en millions)
300 postes	1993	26
Rapport Blanc	1993-1994	Quelques dizaines de millions
<i>La démarche d'économie et de modernisation</i>		
Orchidée I (Hospices cantonaux)	1994-1998	30
Orchidée II	1995-2000	180
Table ronde	2000-2002	99 sur 212,8 millions escomptés

Tableau 13.- Mesures générales d'économie, 1993-2002

Mesures	Dates	Montants (en millions)
Faible indexation de 0,8 octroyée en compensation de l'augmentation de la cotisation de l'assurance chômage fédérale à charge des employés	1993	54,8
Indexation de 1% accordée en compensation de transfert à charge du personnel de l'entier de la prime d'assurance accidents non professionnels	1994	67
Suppression de l'indexation pour tous les traitements supérieurs à Fr. 68'526.-	1995	6
Indexation octroyée jusqu'à concurrence du tiers de l'augmentation de l'indice des prix de la consommation	1996	25
Indexation octroyée jusqu'à concurrence de la moitié de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation	1997	8,8
Contribution de solidarité progressive de 1 à 2,5%	1998	21,6
Contribution de solidarité progressive de 1 à 2,5%	1999	26
Contribution de solidarité progressive de 1 à 2,5%	2000	28
./. part portée en diminution de la facture à la charge des communes		41,5
Total – Effet net des mesures prises sur le personnel		195,7 millions dont les économies pérennes en 2001 (non compris les contributions de solidarité), 133,300 millions

Tableau 14.- Dérogation au statut du personnel, 1993-2000

Mesures d'assainissement touchant les communes (en millions)		
Divers	1996	18
Contribution à la diminution du déficit	1997	50
Composition de la facture sociale	1998	27
Accord de l'Union des communes vaudoises de financer la subvention de l'article 114a de la loi scolaire	1999	37,6
Prise en charge par les communes de l'aide selon article 114a de la loi scolaire	2000	37,9
Dispositif transitoire d'EtaCom	2001	38,5

Tableau 15.- Mesures d'assainissement touchant les communes, 1996-2001

<b>Economies ponctuelles (en millions)</b>	
1 <sup>re</sup> tranche du rapport Blanc	16
Diverses mesures sur la masse salariale (retenue d'indexation, contribution de solidarité, etc.)	208,9
Diverses mesures liées aux communes	132,6
<b>Total des économies ponctuelles</b>	<b>357,5</b>
<b>Economies pérennes</b>	
Suppression de 300 postes administratifs	26,0
Démarche d'économie et de modernisation (le montant attribué au programme de réallocation de ressources n'est pas pris en compte)	180
Table ronde	15,0
Statut du personnel	113,3
Prise en charge par les communes de l'aide selon l'art. 114a de la loi scolaire	37,9
<b>Total des économies pérennes</b>	<b>392,2</b>
<b>Economies totales</b>	<b>749,7</b>

Tableau 16.- Mesures destinées à assainir les finances de l'Etat de Vaud, situation au 19 juin 2001

Devant l'ampleur des difficultés et l'opposition systématique du Parti ouvrier et populaire et des libéraux, Charles Favre, en charge des finances cantonales, s'interrogeait sur la méthodologie à choisir. « Est-il trop tard pour proposer une planification financière ? Le Conseil d'Etat ne le croit pas. Premièrement, depuis plusieurs années, il propose différentes méthodes pour améliorer la situation financière. La première a été refusée par le peuple ; ensuite, nous sommes passés à la méthode ultradouce, la Table ronde ; chacune de ces méthodes a amené ce qu'elle pouvait. Ce que l'on doit constater aujourd'hui, c'est que c'est insuffisant puisque le déficit est là. Une méthode ne vaut que par la possibilité et la capacité des gens de l'appliquer : ce n'est qu'un instrument de travail, rien d'autre, et le Conseil d'Etat n'a jamais prétendu que ce soit davantage. »<sup>91</sup>

En fait, il faudra attendre la législature suivante pour disposer d'un véritable programme de législature et d'un complément proportionné à ce programme, la planification financière dont celle formulée en 2001 prévoyant l'équilibre budgétaire en 2004 dut être alors démentie pour le renvoyer à l'année 2007.

C'est le 17 juin 2003 que le Conseil d'Etat publie son *Programme de législature 2003-2007*.<sup>92</sup> Il formule 60 actions prioritaires parmi lesquelles la réalisation du métro M2, la construction de nouveaux établissements médico-sociaux, le développement des capacités d'accueil de la petite enfance, l'aide à la construction de logements, ainsi qu'une série de réformes internes visant à accroître l'efficacité de l'administration, à simplifier les procédures et à rapprocher l'Etat des citoyens. Il entend atteindre son objectif financier par des mesures rigoureuses. Il a notamment décidé de contenir à 4% l'augmentation annuelle des dépenses dans le domaine de la formation et à 3,5% dans les domaines de la santé et de la prévoyance sociale. En outre, il stabilisera les effectifs du personnel administratif.

L'ensemble de ces mesures doit permettre de réduire le déficit de 236 millions. Pour équilibrer son budget à l'horizon 2007, il veut négocier avec les communes, dont la situation financière globale reste nettement plus favorable que celle de l'Etat, les modalités d'un accroissement de 100 millions, dès 2006, de leur participation au financement de certaines

<sup>91</sup> *Ibidem*, 19 juin 2001 après-midi, pp. 1652.

<sup>92</sup> *Ibidem*, 17 juin 2003 matin, pp. 848-937, et 17 juin 2003 après-midi, pp. 941-965.

prestations à la population. De même, il négociera avec les associations du personnel les modalités d'une réduction de la masse salariale à hauteur de 40 millions dès 2005. Il a aussi veillé à répartir les efforts aussi équitablement que possible, sans sacrifices disproportionnés. « Ce n'est pas un programme d'austérité, mais un programme de rigueur. L'assainissement n'est pas une fin en soi, mais il est nécessaire à la réalisation des projets porteurs d'avenir. »<sup>93</sup>

Chaque parti politique profitera du débat pour se profiler et rendre à son tour son programme et sa planification. En fait, Le Gouvernement, souverain dans ce domaine, a cherché auprès du Grand Conseil un appui franc et massif, ce qu'il n'obtient qu'en partie : 82 députés approuvent le programme, 35 le refusent et 42 s'abstiennent. Anticipant les votes, le président du Gouvernement, Jean-Claude Mermoud, prévenait les députés qui éviteraient de se déclarer ouvertement. L'abstention « pourrait signifier deux choses : premièrement, qu'il n'y a pas de programme, ce qui est fortement contesté par le Conseil d'Etat ; secondement, qu'il n'y a pas de Conseil d'Etat. Vous permettez au président du collège gouvernemental d'affirmer qu'il considère qu'il y a aujourd'hui dans ce canton un gouvernement qui prend ses responsabilités, qui annonce quelle politique il entend adopter pour les quatre prochaines années, qui est prêt à décider, qui veut investir pour l'avenir, voir à long terme, assainir les finances, et rapprocher l'Etat des citoyennes et des citoyens ; et surtout qui veut retrouver son rayonnement confédéral. »<sup>94</sup>

Une bonne partie des oppositions vint des rangs du parti libéral. « Les libéraux proposent, de manière sempiternelle, de mener une réflexion sur le défi structurel de l'Etat. Ils sont peu soutenus dans ce travail, peu entendus et toujours minorisés. Depuis toujours, les réflexions qu'ils mènent doivent aboutir à un redimensionnement de l'Etat, à la baisse de l'activité étatique existante. »<sup>95</sup>

Des voix éparses dénoncèrent le maintien au même niveau de normes et de standards de fonctionnement, ainsi que la poursuite d'une logique des moyens et non des besoins.<sup>96</sup>

## **Législature 1998-2002 : la droite dominante, empêtrée dans la logique financière**

Les élections du printemps 1998 ont donné aux partis du centre droit une majorité nette au Grand Conseil, encore plus criarde au Conseil d'Etat.

Décidés à faire oublier le bref règne d'une majorité de gauche, la nouvelle majorité se retrouve devant les chantiers ouverts durant les années précédentes : Ecole vaudoise en mutation ; planification hospitalière ; désenchevêtrement des tâches entre les communes et le canton.

Par contre, la réforme de la fonction publique est au point mort.

L'assainissement énergique et rapide des finances publiques constitue la priorité du programme des vainqueurs des élections, au risque de sacrifices douloureux pour les catégories de la population qui dépendent le plus des prestations de l'Etat.

Le peuple avait manifesté son soutien au changement en profondeur, le 7 juin 1998, en approuvant le principe d'une révision totale de la Constitution, et en décidant de confier cette révision à une Assemblée constituante. Mais, comme effrayé de sa propre audace, il refusera, le 29 novembre 1998, le mécanisme de frein aux dépenses, soit l'élément emblématique de la concrétisation du programme d'assainissement.

Nous présenterons plus loin les dossiers traités durant les années 1998 à 2007. Nous nous en tiendrons ici au seul bilan de la législature.

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 849.

<sup>94</sup> *Ibidem*, 17 juin 2003 après-midi, p. 963.

<sup>95</sup> Jean-Marie Surer, député libéral, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 juin 2003 après-midi, p. 951.

<sup>96</sup> *Ibidem*, pp. 885-886.

Le 2 février 1998, le Conseil d'Etat présentait le bilan de la législature sous le titre : « Cette législature vaut mieux que sa réputation ».

Quatre ans plus tard, l'exécutif vaudois entonne le même refrain. En fait, le bilan est mitigé, voire médiocre selon l'angle de lecture choisi.<sup>97</sup>

Les autorités sortantes ont été amenées à affronter un état de crise permanent qui a fait passer le Canton d'une crise conjoncturelle à une sorte de sinistrose permanente, avec de fortes dépressions financières.

Aux yeux des conseillers d'Etat du camp bourgeois, la législature a rempli deux exigences : poursuivre la modernisation de l'Etat pour répondre à une situation qui évolue vite et par à-coups et pour assurer l'assainissement des finances cantonales. Les partis de gauche fustigent les conseillers d'Etat de droite pour leur suffisance et leurs méthodes à la hussarde dans les négociations, le déficit démocratique qui entoure l'action gouvernementale. N'ont-ils pas réduit en 1998 les subventions destinées à abaisser les primes d'assurance maladie pour une économie brute de 24,5 millions, et une économie nette de 5 millions, privant ainsi 10 350 personnes d'un droit à une aide en 1999 ?<sup>98</sup>

Quant aux partis de gauche, ils sont attaqués sur leur manque de réalisations. Ils s'en tiennent à une politique déclamatoire et à la recherche de nouvelles recettes. Les positions partisans diamétralement opposées se lisent dans les déclarations suivantes : « Ce budget 1999 est un budget injuste ; il touche les catégories les plus fragiles, alors même qu'un certain nombre de privilèges fiscaux subsistent. »<sup>99</sup> « L'ampleur de la crise économique ainsi que la rapidité de la reprise n'avaient été pronostiquées par personne. Année après année, donc, le POP propose plus en termes de recettes. Cette fois-ci, vous touchez le jackpot parce que vous avez raison. Je vous rappelle tout de même que, durant quelques années, vous avez proposé plus mais que, à chaque fois, ces propositions, si elles ont été refusées par le parlement, c'était avec sagesse puisque, au niveau des comptes, nous n'avons pas toujours retrouvé les masses financières que vous proposiez. »<sup>100</sup>

La lecture du *Rapport annuel du Conseil d'Etat* de l'année 2001 permet de mesurer la diversité et l'ampleur des réformes entamées, continuées ou menées à bien, mais aussi un

---

<sup>97</sup> *Domaine public*, No 1506, 22 février 2002 : « Bilan de la législature 1998-2002 : l'occasion manquée du centre-droite vaudois » : Le bilan du gouvernement vaudois est médiocre. Aucun des grands chantiers ouverts pendant la législature n'a véritablement porté ses fruits. L'obsession de la rigueur budgétaire, un sens approximatif des objectifs politiques ont miné l'action gouvernementale. Reste néanmoins la mise en œuvre de nouvelles collaborations intercantionales. » (Géraldine Savary). Faut-il ne voir de ces années, comme Didier Planche le laisse entendre dans son ouvrage sur le scandale de la Banque cantonale vaudoise (*L'affaire BCV*), écrit dans le cours des événements, que des autorités et une administration (du moins celle de certains chefs de service) arrogantes, orgueilleuses, manipulatrices, vengeresses, maladroitement et incompétentes ? Ce qui est sûr, c'est que cet objet a occupé un large espace dans les esprits et dans les décisions du Conseil d'Etat, entre 2001 et 2007.

<sup>98</sup> Voici le constat posé par les grévistes du 24 septembre 1998 : « Les quelque 3000 collègues réunis sur la Riponne ont pu constater qu'il était difficile de discuter avec les trois conseillers d'Etat présents (=Charles Favre, Jean-Claude Mermoud et Charles-Louis Rochat). Ceux-ci, persuadés qu'ils avaient choisi la bonne solution pour faire passer la pilule aux fonctionnaires, se sont efforcés de convaincre leurs auditeurs. Ce difficile exercice de démocratie directe a tourné à leur désavantage, mais il faut noter qu'ils ont affronté les événements courageusement. » (*La Fonction publique*, No 578, novembre 1998, p. 11). Autre écho dans *Domaine public*, No 1360, 15 octobre 1998 : « Jeudi 24 septembre 1998. Sur la place de la Riponne, les trois conseillers d'Etat vaudois Favre, Rochat et Mermoud surplombent la foule des fonctionnaires amassés à leurs pieds. Rarement un gouvernement aura montré à ce point-là qu'il préférerait l'usage de l'autorité aux solutions négociées. Ce serait en soi une preuve de confondante sincérité si le Conseil d'Etat ne comptait sur un outil institutionnel légitimant sa stratégie politique : le mécanisme de frein à l'endettement soumis au vote le 29 novembre prochain. »

<sup>99</sup> Pierre-Yves Maillard, député socialiste, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 décembre 1998 matin, p. 5337.

<sup>100</sup> Charles Favre, chef du Département des finances, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 septembre 2000, matin, p. 2871.

optimisme exagéré : l'accord triangulaire entre les hautes écoles lémanique, la taxation annuelle, la loi sur le personnel, la réforme de la justice, de la police, des subsides à l'assurance maladie, le vote par correspondance, la révision de la facture sociale. Les autorités se flattent d'avoir bouclé les comptes les meilleurs, depuis dix ans, en attribuant à ce succès les fruits de leurs efforts. « En fait, le Canton ne se contente pas d'emmagasiner les effets de la reprise ; il maîtrise désormais la croissance de ses charges. (...) La situation financière de 2001 est comparable à celle de 1991. Cette similitude marque l'achèvement du cycle économique d'une décennie de crise, la planification financière, élaborée en 2001, permettra d'atteindre les chiffres noirs d'ici à 2004. »

Le propos est plus pondéré sous la plume de Laurent Rebeaud qui fait un état du moral des troupes : « La plupart des fonctionnaires ont le sentiment d'avoir déjà donné. Le découragement les guette. Orchidée I et II, les conventions salariales et la Table ronde ont sans doute eu des effets appréciables, sans lesquels le déficit ne serait pas de 400 millions mais de 700 ou plus. On sent pourtant que ce type de mesures a fait son temps. Il suffit pour s'en convaincre de voir avec quelle peine se concrétisent les mesures de la Table ronde. Tout se passe comme si la modernisation de l'Etat n'opérait qu'en surface, tandis que persistent en profondeur les archaïsmes des forteresses départementales, des susceptibilités communales et des égoïsmes corporatifs, où chacun s'enferme en estimant que les économies doivent être réalisées par d'autres. Avec le venin de la méfiance, qui impose parfois des procédures de contrôle plus coûteuses que les économies à vérifier. La modernisation semble exiger un sursaut moral. A tous les niveaux et d'abord à haut niveau. »<sup>101</sup>

Josef Zisyadis, député popiste, en fer de lance de l'opposition, critiqua vertement les prises de position des conseillers d'Etat de droite, au lendemain de négociations avec la fonction publique et des mouvements de grève. Il revint à la charge par un grand coup de gueule dont l'opportunité était dictée par l'approche de la votation populaire du 30 novembre 1998 sur le frein à l'endettement : « Votre intransigeance, votre incapacité de dialogue, vous devez être tenus pour responsables de la grève et vous devriez être poursuivis pour les centaines de milliers de francs que cela coûte au service public. (...) Vous n'êtes pas un conseil d'administration, vous Conseil d'Etat, vous avez reçu du peuple, en prêt et pour un temps très limité, la responsabilité de la gestion de la fonction publique. Vous avez le devoir de la rendre dans quatre ans en état de marche et non déglinguée, rapiécée, voire déshumanisée à cause de votre intransigeance coupable. Je dis bien coupable car, vous l'avez en fait reconnu, vous avez rabattu vos prétentions de 35 à 30 millions, et dans cette affaire vous avez été des apprentis sorciers. Vous avez été la risée de tout le monde en Suisse, non pas à cause du déficit cantonal, non pas à cause du commandement de payer de 35 millions que vous avez reçu, qui a été envoyé d'ailleurs par les partenaires sociaux avec lesquels vous avez ensuite négocié, mais à cause de 5 petits millions que vous avez dû considérer et après avoir rendu pendant quelques semaines le canton ingouvernable. A mon sens, vous êtes des apprentis sorciers. Vous avez admis implicitement la limite de 400 millions de déficit que vous disiez combattre ; vous avez délibérément laissé sur le bord de la route les assurés malades, les chômeurs, les boursiers. Vous vous êtes sauvés de justesse, peut-être, mais à n'importe quel prix, presque effrayés d'avoir dû faire grève pour avoir ces 5 millions. Vous avez signé un accord qui a fait augmenter, en une année, la ponction des employés du service public de 21 à environ 30 millions, soit 9 millions de plus que l'année passée. Vous croyez avoir gagné quelque chose, en fait, vous avez beaucoup perdu. Votre répit sera court, vous l'avez oublié, il suffira de quelques mois. Parce que les plans du Conseil d'Etat sont précis, c'est 200 millions pour l'année prochaine. Et le corporatisme d'aujourd'hui qui est apparu

---

<sup>101</sup> *La Gazette*, No 84, 4 avril 2001, p. 3.

empêchera la solidarité que demain vous devrez à nouveau solliciter de l'ensemble de la population. »<sup>102</sup>

En fait, au-delà des jugements partisans, il faut constater que la majorité de centre droite n'a pas présenté, durant la législature 1998-2002, un front uni.

Les radicaux et les libéraux se sont régulièrement disputés sur le dossier de la politique fiscale. Ils n'ont pas été capables, en raison de leurs divergences, d'adopter un programme de législature.

Souvent isolé, le ministre des finances Charles Favre représente d'abord la politique de la contrainte fondée sur le projet du frein à l'endettement dont le peuple ne voudra pas, puis la politique de la conciliation en convoquant dans l'urgence la Table ronde dont les résultats seront modestes par l'inconséquence des participants, en particulier les libéraux, de ne pas tenir leurs promesses.

La sanction est immédiate, les comptes de l'année bouclent par un déficit record de 418 millions.

Et pendant que l'on discute finances, les réformes engagées par les autres conseillers d'Etat s'enlisent systématiquement, tirées vers le bas par l'obsession budgétaire. La rigueur financière éteint les ardeurs.

Ainsi la démarche Ecole vaudoise en mutation est mise en œuvre, mais souffre des mesures d'économies. EtaCom, adopté en votation populaire, s'installe dans un provisoire qui dure ; le projet de loi sur les agglomérations, jugée comme déterminante pour l'avenir du canton, ne voit pas le jour.

Des hôpitaux sont fermés, bien qu'une véritable planification hospitalière soit engagée. La Réforme du statut du fonctionnaire aboutit, après de nombreux atermoiements et des oppositions régulières de syndicats des fonctionnaires.

A plusieurs reprises, le projet de réalisation du Métro lausannois (M2) a failli ne pas être présenté en votation populaire par le Conseil d'Etat, tiraillé par des opinions contraires et par les réalités financières.

Entre temps, le peuple refusera sèchement, le 23 septembre 2001, la privatisation de la Banque cantonale vaudoise : l'Etat doit rester actionnaire majoritaire.

Même l'état des finances s'aggrave. Le canton de Vaud ne parvient pas à équilibrer le ménage courant, les dépenses augmentent au contraire des autres cantons. L'équilibre budgétaire n'est pas atteint, malgré les déclarations optimistes du Conseil d'Etat du début de législature.

Le gouvernement donne l'impression d'une équipe fébrile, crispée et traversée par plusieurs ruptures de collégialité. Il manque de cohésion et de solidarité ; les projets ne sont pas assumés collectivement. Qui plus est, son organisation laisse transparaître une mauvaise répartition des départements entre ses membres, Charles Favre et Francine Jeanprêtre incarnant les contradictions et les conflits internes. Le manque de leadership laisse sans doute trop de place aux partis politiques dont le rôle a été renforcé à la faveur de la Table ronde et qui a fait preuve qu'ils pouvaient parvenir à des solutions et à des consensus.

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont mal relayé les résultats de la Table ronde et ont démontré leurs divergences. Dans ces conditions, la population a eu tendance à ne pas leur faire confiance.

---

<sup>102</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 novembre 1998, pp. 3078-3079.

## Législature 2002-2007 : une équipe déterminée, au-delà des clivages politiques

Cette législature est doublement marquée par la récession économique et par une succession de secousses politiques. Elle est probablement la plus riche en termes de réformes d'innovations et de croissance qualitative depuis 1803. Après avoir atteint un sommet de 8,76 milliards en février 2004, la dette cantonale a été réduite de trois milliards en trois ans. L'agence de notation financière Standard & Poor's crédite l'Etat de ses efforts en juin 2006, rehaussant son rating à A+, non sans souligner que la situation financière du canton de Vaud reste préoccupante en comparaison suisse et européenne.

Le 31 octobre 2006, le Conseil d'Etat organise une conférence de presse pour dresser le bilan de la législature qui se termine. Il insiste sur les points suivants de son action.

Le programme de législature et la planification financière ont guidé l'action politique du collègue gouvernemental, tout au long de la période, sans que ses membres ne s'en distancent et n'en contestent les objectifs. Ils ont dû être adaptés en 2004 et 2005, pour y intégrer les mesures d'assainissement décidées à partir des comptes de 2003 en application de l'article 165 de la Constitution vaudoise. Cela a nécessité une révision importante des taux de progression admis pour certaines dépenses et geler ou étaler le financement de certains projets. Les comptes ont passé du déficit (385 millions en 2003) à des excédents positifs des comptes de 2005, 2006 et 2007. C'est par la stabilisation des charges que l'Etat est parvenu aux chiffres noirs. Depuis 2004, l'augmentation des charges est à peine supérieure à l'inflation. « Equilibrer un budget canton n'implique pas seulement des mesures d'économies et la recherche de nouvelles recettes. Ce chemin impose d'abord des renoncements. En effet, chaque investissement entraîne à terme des dépenses de fonctionnement. Dans notre Canton, la planification pour les quatre prochaines années démontre que l'Etat n'est pas en mesure d'absorber d'importantes nouvelles charges annuelles sans renouer immédiatement avec les déficits chroniques. Il s'ensuit que le Département des finances vaudoises ne compte plus les projets renvoyés au cours de ces dernières années. »<sup>103</sup>

Avec 381 millions de pertes en 2001 et 1,2 milliard en 2002, la Banque cantonale vaudoise a manqué de peu la faillite. Des mesures drastiques et une recapitalisation massive par l'Etat de la Banque ont permis de redresser la situation. En quatre ans, la Banque cantonale vaudoise a retrouvé la forme, avec un bénéfice brut de 283 millions de francs.

Grâce à plus de 800 mesures générant des économies annuelles de l'ordre de 320 millions, la spirale des déficits comptables a pu être stoppée ; mieux, au terme de la période, le canton de Vaud se retrouve au deuxième rang des cantons les mieux gérés, après avoir occupé pendant des années les profondeurs des classements.

Le grand chantier du Métro lausannois (M2) a pu être conduit dans les délais, nécessitant certes un complément de financement de 120 millions auprès des parlementaires fédéraux.

Le dossier de l'Accueil de la petite enfance a pu aboutir avec plus de 2 500 places d'accueil supplémentaires sur l'ensemble du canton.

Le canton de Vaud en 2007, c'est un canton en pleine reprise, après des années empreintes de doutes et de difficultés récurrentes. Son économie connaît alors une croissance qui se reflète dans la plupart des indicateurs conjoncturels reconnus : ainsi le taux de chômage régresse à mesure que le revenu cantonal et le produit augmentent.

Charles-Louis Rochat, alors président du Conseil d'Etat, portait le regard suivant sur l'action du gouvernement des années 2002 à 2007, au moment où il s'apprêtait à quitter définitivement la politique : « Le fonctionnement d'un collègue dépend pour une bonne part de

---

<sup>103</sup> *Le Petit Broulis illustré*, p. 31.

la qualité des personnes qui le composent et de sa faculté de se souder. Le Conseil d'Etat actuel fonctionne en équipe. Il y a du respect entre ses membres. »<sup>104</sup>

Quelques années auparavant, Philippe Biéler, qui venait d'annoncer sa démission en cours de législature, jugeait en ces termes son appartenance au Conseil d'Etat, depuis 1994 : « Le fonctionnement de l'administration est étroitement lié à l'état des comptes... L'équilibre politique du gouvernement vaudois est un facteur majeur de son bon fonctionnement. Outre cet équilibre, il y a également une question d'ouverture et d'alchimie entre les personnes. »<sup>105</sup>

C'est sans doute dans sa cohésion et sa cohérence qu'il faut rechercher les raisons de la réussite du Conseil d'Etat dans ses objectifs, certes aidé par la reprise économique, mais rivé sur ses objectifs. Pascal Broulis, en charge du Département des finances, exprime à sa façon cette affirmation : « La collégialité est une nécessité : lorsqu'une cordée décide de faire l'ascension d'une paroi difficile, elle commence par débattre, au camp de base, de la voie à choisir, en fonction des personnalités qui la composent et des conditions du moment. Mais une fois que l'option a été arrêtée et qu'elle s'est mise en chemin, il ne viendrait à l'idée d'aucun de ses membres de suivre une autre direction. »<sup>106</sup>

« La période 2002-2007 a permis de passer de la tactique de l'assainissement à la stratégie de l'avenir. »<sup>107</sup> Les erreurs du passé paraissent désormais soldées !

## **Les dossiers transversaux**

Dans le grand mouvement réformateur qui caractérise les années 1998 à 2007, nous avons privilégié l'étude de certains dossiers transversaux. L'action de l'Etat s'est exercée simultanément et parallèlement dans de nombreux domaines qu'il ne s'agit pas d'examiner individuellement. Nous avons retenu les plus emblématiques et ceux dont l'impact est le plus fort sur le fonctionnement de l'Etat.

Nous avons ainsi délibérément délaissé la politique immobilière de l'Etat de Vaud. Depuis le début de l'année 2000, l'Etat se désinvestit de terrains inutiles à ses missions actuelles. Tout en vendant au prix du marché et en diminuant ainsi la dette publique, il s'efforce de privilégier les opérations qui ont des retombées économiques concrètes pour la collectivité. Il a aussi un rôle de facilitateur. Le Conseil d'Etat a chargé en 2001 le Service Immobilier et Logistique (SIL) de vendre les objets immobiliers, bâtis ou non, qui n'entrent pas dans le cadre des missions actuelles de l'Etat. Le SIL a procédé à une analyse systématique des propriétés de l'Etat du Canton, qui sont composées aujourd'hui de 2 350 parcelles pour une surface totale de 13 600 hectares, soit environ 5% du territoire vaudois. Un certain nombre de bien-fonds ont été sélectionnés et mis progressivement en vente pour un montant global de 7 à 10 millions de francs par année, contribuant ainsi à réduire la dette du canton.<sup>108</sup> En 2003, un crédit de 20 millions est voté pour l'entretien du parc immobilier de l'Etat, hormis les bâtiments hospitaliers et universitaires.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> *La Gazette*, No 182, 24 janvier 2007, p. 5.

<sup>105</sup> *Ibidem*, No 139, 3 septembre 2005, p. 3. Voir également commentaires de Pierre-Yves Maillard, *Temps des luttes* (voir BIBLIOGRAPHIE), p. 162 : « La qualité des relations entre les membres du Conseil d'Etat, bonne ou mauvaise, n'a pas connu trop de publicité. On attend de nous une action indépendante de ce paramètre. Mais je n'aurais pas d'amitié pour quelqu'un qui me dirait : « Baissons de 25% les normes de l'aide sociale ! ». En revanche, je comprendrais davantage celle ou celui qui me dirait : « Je pense que l'Etat doit rester dans certaines limites de compétences, il faut davantage compter sur le monde associatif et coopératif. »

<sup>106</sup> *Ibidem*, No 5, 12 janvier 1998, p. 15.

<sup>107</sup> *Le Petit Broulis illustré*, p. 55.

<sup>108</sup> *La Gazette*, No 171, 14 décembre 2005, pp. 10-11.

<sup>109</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 6 mai 2003 après-midi, pp. 119-171 ; 27 mai 2003 matin, pp. 413-494.

Nous avons également laissé de côté la politique forestière dont le Conseil d'Etat a adopté les lignes directrices, en novembre 2006, pour les dix prochaines années. Quatre objectifs stratégiques en fixent le cadre de référence : rendre l'économie forestière plus performante, protéger la population contre les dangers naturels, préserver la diversité biologique et paysagère et, enfin, améliorer l'accueil du public en forêt. Conçue à partir des nouvelles orientations du programme forestier suisse arrêtées en 2004, la politique forestière vaudoise se veut basée sur la multifonctionnalité de l'ensemble de la forêt et sur une sylviculture proche de la nature. En 2004, le Conseil d'Etat avait déjà défini les objectifs de la protection de la nature selon cinq priorités : sauvegarder les espèces et les milieux naturels ; constituer un réseau cantonal des lacs et des cours d'eau ; renforcer les corridors à faune et les réseaux écologiques ; renforcer les milieux naturels de valeur grâce aux zones tampon et aux surfaces de compensation écologique et enfin mettre en place des projets pilote. C'est le Service des forêts, de la faune et de la nature, rattaché au Département de la sécurité et de l'environnement, qui est en charge de la conduite de ces nouvelles politiques.

A la suite de l'adoption de la Constitution vaudoise, chaque Eglise ou communauté reconnue jouit de l'indépendance spirituelle et s'organise librement dans le respect de l'ordre juridique et de la paix confessionnelle » (article 172). Les relations entre l'Etat et les communautés religieuses sont modifiées en conséquence, notamment en matière de reconnaissance et de subventionnement. Les nouvelles lois ecclésiales, adoptées le 9 janvier 2007, suppriment le principe « de la règle de trois », qui prévalait jusqu'alors et qui prévoyait la répartition des frais et du financement de la Fédération ecclésiastique catholique romaine et de l'Eglise réformée du canton de Vaud aux membres de chacune d'elles. Désormais, la Loi sur les relations entre l'Eglise et les Eglises de droit public reconnu stipule que les deux Eglises, au bénéfice du même statut juridique, exercent des missions en faveur de tous, parmi lesquelles il faut compter les cultes, la prédication, les visites des familles, la pratique sacramentelle, accessibles à tous les citoyens, quelle que soit leur religion. La Communauté israélite à qui la Constitution confère un statut d'institution de droit public, se rattache à ce processus en participant aux activités communes des deux Eglises. Le nouveau mode de subventionnement est fondé sur une contrepartie de prestations destinées à la population. Les conventions de subventionnement ont été signées, le 30 avril 2007, pour une durée transitoire de deux ans, entre l'Etat d'une part et les deux Eglises et la Communauté israélite, d'autre part. Elles leur offrent à la fois des moyens d'accomplissement des missions et l'indépendance en matière religieuse. C'est le Service des communes et des relations institutionnelles du Département de l'intérieur qui gère ces rapports.

## **La fonction publique**

*Le Temps* titrait, le 16 janvier 2004, « Les nantis dans la rue ». L'auteur de l'article, Marie-Hélène Miauton, critiquait globalement les employés de la fonction publique, qu'elle juge privilégiés par rapport aux employés du secteur privé.<sup>110</sup>

Ses propos s'inscrivent dans la tendance générale de dénigrement des fonctionnaires, souvent victimes d'images caricaturales et obsolètes.

Les années 1998-2007 vont marquer la fin du statut de la fonction publique en vigueur depuis 1947 et des relations complètement renouvelées entre employeur et employé.

La grève fera partie de la panoplie des négociations, les plans d'économies engageant les fonctionnaires vont se succéder, sans nécessairement atteindre leurs buts.

---

<sup>110</sup> L'article suscita des rectifications de la part de *La Gazette*, No 149, 11 février 2004, p. 2.

## *Image interne et externe*

Trois enquêtes ont été commandées par les Chambres de commerce de Suisse romande, regroupées dans l' « Association Info-Chambres », en 2003, en 2004 et en 2007 sur le thème : « Nos entreprises sont-elles satisfaites de leur administration cantonale ? » La première situe le canton de Vaud à la dernière position des 9 cantons comparés (cantons de Suisse romande, ainsi que les cantons de Bâle, Zurich et Berne), la deuxième, en avant-dernière position des cantons de Suisse romande. Dans la troisième enquête, le canton de Vaud arrive en 3<sup>e</sup> position. Un expert commentait ainsi la position du canton de Vaud en 2003 : « Dans le canton de Vaud, on a l'impression que chacun défend son pré carré, ce qui donne l'impression à l'administré de suivre un parcours du combattant : la qualité et l'accueil sont très variables, dépendant du service. Il en résulte un manque d'homogénéité, un manque d'image. »<sup>111</sup>

Henry W. Isler réagissait ainsi aux attaques pour les milieux syndicaux : « Les chantres du « moins d'Etat ». – il faudrait plus justement dire « du moins de solidarité » et « de moins de redistribution » - ont habilement su répandre une image des fonctionnaires les représentant comme un cohorte de profiteurs, « planqués dans le fromage », grassement payés et travaillant le moins possible, de parasites dévoreurs d'impôts prospérant sur le dos des contribuables et qu'il serait temps de soumettre aux contraintes de la vie actuelle en balayant leurs exorbitants privilèges. Les sirènes de cette démagogie vulgaire savent malheureusement trouver un écho, y compris chez ceux qui ont le plus besoin du service public, en jouant sur les frustrations et les compréhensibles satisfactions. »<sup>112</sup>

« Depuis le début des années 1990, le Conseil d'Etat a multiplié les coupes dans les salaires. Si l'on cumule le manque à gagner supporté par le personnel depuis 15 ans, on arrive à une perte de pouvoir d'achat supérieure à 17%. La perte de pouvoir d'achat a été particulièrement élevée depuis 2002 : - 7% en l'espace de quatre ans. La perte de pouvoir d'achat réelle est plus importante encore. En effet, les chiffres de l'Indice des prix à la consommation fournis par l'Office fédéral de statistique, qui servent de base de référence pour calculer l'indexation, ne prennent pas en compte, par exemple, l'augmentation des primes d'assurance-maladie. »<sup>113</sup>

Dans sa réponse au Conseil d'Etat, le comité de l'Union des communes vaudoises alla jusqu'à proposer dans la facture des 100 millions réclamée aux communes pour participer à l'assainissement des finances cantonales, un catalogue de mesures d'économies sur la fonction publique. Son attitude démontrait à l'envi le peu de crédit accordé au travail effectué jour après jour par la fonction publique vaudoise. « On n'a toujours pas tordu le cou à la vision du fonctionnaire qui commence la journée en buvant le café et lisant le journal, attendant la pause de 10 heures. »<sup>114</sup>

« Les préjugés ont la vie dure. Celui qui décrit les fonctionnaires comme une caste privilégiée, à l'abri de toute sanction quelles que soient la qualité de ses services et son ardeur au travail, sévit toujours. Il est immérité. Nous connaissons les efforts de rationalisation déployés, ces dernières années, dans l'ensemble de l'administration cantonale. Nous savons aussi que ces efforts se traduisent dans certains secteurs, après des accumulations d'heures supplémentaires, voire par un état de stress chronique baptisé « pénibilité ». Et cette réalité a été largement portée à la connaissance du public. Mais cela ne suffit pas à gommer l'image du fonctionnaire inamovible, planqué à vie à l'abri des aléas de la conjoncture économique. Dans

---

<sup>111</sup> Voir site <http://www.cvci.ch/politiques/actionscompétitivité-intercantonale/enquete> -sous l'année.

<sup>112</sup> *La fonction publique*, septembre 1999, No 587, p. 2.

<sup>113</sup> *Syndicalement vôtre*, No 36, septembre 2006, p. 4.

<sup>114</sup> *Ibidem*, No 26, juin 2004, p. 4. La mesure avait été déjà combattue au sein du Grand Conseil par le député libéral, Philippe Leuba (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 juin 2003 matin, p. 899).

ce contexte, la suppression de la nomination a surtout une portée symbolique. En stratégie de relations publiques, on dirait qu'elle vise à positiver l'image de la fonction publique auprès des citoyens en la délestant des éléments porteurs de connotations négatives. (...) Dans l'ordre des symboles, il est devenu pratiquement impossible de défendre le statu quo sans donner l'impression qu'on s'accroche égoïstement à des privilèges d'un autre âge. »<sup>115</sup>

Au cœur de la tourmente, le conseiller d'Etat, Charles Favre qui ne peut pas être suspecté de complaisance rendait hommage à la fonction publique. « Le rôle de l'administration est essentiel. C'est une vitrine. Chaque personne en contact avec la population joue un rôle de porte-drapeau. Les usages les plus sensibles à la façon dont on leur répond à un guichet qu'à une déclaration d'un membre du Gouvernement. Il n'y a pas à rougir de la qualité de notre administration. (...) Ce qui fait la force de l'administration, c'est l'assurance dans ses compétences. »<sup>116</sup>

### *L'explosion des effectifs*

Un bilan préoccupant *Rapport sur les conditions de travail et l'égalité entre les sexes dans l'Administration vaudoise* est publié en 1998 ; il est fondé sur une enquête adressée à fin 1998 à tout le personnel de l'Etat de Vaud, avec un taux de réponse de 40% (9315 questionnaires retournés). En voici les principaux résultats.

Sur le plan général, le rapport met tout d'abord en évidence l'importance que revêt leur activité pour les collaborateurs de l'Etat. Ce premier constat vient confirmer l'attachement des agents de la fonction publique à leur mission, et à l'importance qu'ils accordent aux moyens qui leur sont attribués pour l'accomplissement de leurs tâches. Les taux de satisfaction chutent par contre de façon alarmante sur les principaux paramètres déterminant les conditions d'emploi dans la fonction publique : classification, rétribution, promotion, charge de travail. La classification n'est plus jugée adéquate que par 49% du personnel ; quant au traitement, il est une fois sur deux considéré comme reflétant mal les exigences du poste. Les promotions se font attendre : c'est en moyenne après plus de six ans d'activité qu'intervient la première promotion, le plus souvent grâce à l'évolution normale du poste. La charge de travail est fréquemment ressentie comme excédentaire ; 57% des personnes déclarent être régulièrement contraintes de dépasser l'horaire réglementaire et près du tiers ne parviennent pas à accomplir toutes leurs tâches, même en faisant des heures supplémentaires. Cette surcharge fait que 35% du personnel est régulièrement ou quotidiennement stressé. Ce taux passe à 46% pour le personnel soignant. Par ailleurs, 10% des collaborateurs/trices subissent un stress quasi permanent, ce qui représente 2 300 personnes susceptible de connaître des problèmes de santé dus au stress.

Autre évaluation de ce rapport : parmi les plus préoccupantes, un tiers du personnel déclare avoir subi au moins une situation de *mobbing* au cours de sa carrière. Le harcèlement sexuel est plus rare, mais n'est pas inexistant dans l'Administration, surtout dans ses manifestations verbales et sexistes.

Second volet de cette étude, l'évaluation de la situation des femmes montre que celle-ci est globalement moins bonne que celle des hommes, en termes de classes de traitement et de position dans la hiérarchie, à niveau de formation équivalente. C'est dans les classes de traitement supérieure que l'inégalité est la plus flagrante : moins d'un universitaire sur trente se situe en hors de classe, alors que c'est le cas de plus d'un universitaire sur cinq.

De façon générale, l'étude révèle que les diverses inégalités constatées relèvent d'une discrimination au sens fort. Il est intéressant de constater que les principales conclusions de ce

---

<sup>115</sup> *La Gazette*, No 109, 15 mai 2002, p. 3.

<sup>116</sup> *Ibidem*, No 78, 10 janvier 2001, p. 3.

rapport recoupe l'analyse que les syndicats, par leur propre expérience du terrain, font de la situation de la fonction publique cantonale.

Cette étude qui vient scientifiquement valider le bilan des associations professionnelles confirme la pertinence des revendications des syndicats de personnel sur toutes les grandes problématiques actuellement débattues :

- surcharge et pénibilité : le fait que deux collaborateurs sur trois ressentent sa charge de travail comme excédentaire démontre de façon irréfutable les dégâts causés par les diverses démarches d'économie et la politique néo-libérale de compression du personnel. Si l'on voulait que le service public puisse remplir ses missions dans des conditions convenables, ce sont au contraire 800 nouveaux postes qu'il faudrait créer, pour moitié dans le secteur public et pour moitié dans le secteur subventionné.

- politique salariale : l'étude montre que le taux de satisfaction par rapport au salaire et à la classe de fonction est plus élevé chez les employés situés au haut de l'échelle des traitements que chez celles et ceux situés au bas de cette échelle. Ainsi deux tiers du personnel hors classe sont satisfaits de leur collocation contre seulement 37% du personnel des classes 6 à 16. Ce résultat vient battre en brèche la théorie de la prétendue équité externe, qui voudrait faire admettre que les conditions de rétribution des cadres supérieurs sont insuffisamment motivantes dans le service public, et qu'il faudrait les améliorer au détriment de celles, jugées trop généreuses, des fonctions plus modestes.

- harcèlement et mobbing : les chiffres du rapport font peur, et dépassent nos craintes. Les syndicats dénoncent depuis longtemps ces phénomènes qui s'amplifient de façon alarmante avec le durcissement des conditions de travail, Il est temps que des dispositions sérieuses de protection des travailleurs soient mises en place, qui leur permettent de dénoncer les atteintes dont ils sont victimes et de défendre leurs droits avec des garanties de sécurité correctes. Il serait temps également que la culture hiérarchique évolue vers moins d'autoritarisme et de rapports de pouvoir et plus de communication et de concertation. A ce titre, la mise en place d'un ample programme de formation continue en matière relationnelle et comportementale ne serait pas un luxe.

Entre 1980 et 2004, le personnel de l'administration cantonale passe de 15 000 à 22 000 personnes, soit une augmentation de 46% contre 15% pour l'ensemble des 26 cantons. Cette augmentation doit toutefois être relativisée puisque le canton de Vaud se caractérise par une forte cantonalisation des tâches.<sup>117</sup> Ainsi, le taux d'agents du secteur public vaudois (communal, cantonal et confédéral) se monte à 6,2 pour 100 habitants en 2000 contre 71, en moyenne nationale. Les charges en personnel (canton + communes) sont toutefois supérieures à la moyenne des 26 cantons avec 6 370 francs par habitant en 2002 contre 5 637 francs en moyenne nationale.

Sur la base des données disponibles, on constate que les salaires de la fonction publique vaudoise (13<sup>e</sup> salaire inclus) se situent systématiquement dans le bas de la fourchette, en tous les cas pour les instituteurs (classes primaires), les infirmiers diplômés en soins généraux, les médecins assistants et les policiers.<sup>118</sup> Le Gouvernement décide d'intégrer les nettoyeurs auxiliaires au personnel régulier de l'Etat de Vaud, dès le 1<sup>er</sup> septembre 2006. A cette occasion, le salaire d'environ 540 collaborateurs est réévalué conformément à la

---

<sup>117</sup> En application des décisions de fin 1999 du Grand Conseil relatives au premier train de mesures de transfert de tâches entre les communes et le Canton («EtaCom»), l'Etat fut amené à reprendre près de 500 collaborateurs communaux ou d'organismes spécialisés. Après l'aboutissement des négociations menées entre la délégation du Conseil d'Etat aux ressources humaines, les associations professionnelles et les syndicats, le Conseil d'Etat a entériné les conditions et modalités de cette reprise.

<sup>118</sup> *La Gazette* No 169, 21 octobre 2005, pp. 4-5.

décision.<sup>119</sup> Durant la période 1998-2007, le personnel cantonal a légèrement vieilli, l'âge moyen passant de 39,9 à 41,9 ans.

Dans l'ensemble de l'Etat, y compris les Hospices cantonaux et l'Université, les femmes sont devenues toujours plus nombreuses au cours de ces dernières années. Elles sont majoritaires depuis 1996 et représentent 56,8% du personnel de l'Etat en décembre 2002, soit 14 445 femmes pour 10 992 hommes. En termes d'Emploi Temps Personne (ETP), l'écart est plus faible (52,3% des femmes), car le taux d'activité moyen des femmes (77,6%) est nettement plus bas que celui des hommes (93,2%).

Cette féminisation est sensible dans tous les départements, dont les augmentations d'effectifs se répartissent à raison d'un homme pour deux femmes pendant ces quatre dernières années. Depuis janvier 1999, ce sont 2 568 personnes supplémentaires (849 hommes et 1 719 femmes) qui travaillent dans l'administration (+ 11%). Les plus forts contingents concernent le Département de la formation et de la jeunesse avec 1573 personnes et le Département de la santé et de l'action sociale avec 638 personnes qui concentrent ainsi plus de 86% de l'augmentation. La très forte féminisation de l'école et de la santé ne fait que se renforcer et explique cet afflux féminin.

Sous l'angle des salaires, la vision est différente. Dans les classes de salaire élevées (classes 24 à 32) et chez les cadres hors classe, l'augmentation relative du personnel est non seulement le double (+ 22%) de celle de l'ensemble de l'Etat, mais ces 998 personnes se répartissent à parts égales entre hommes et femmes.

Pour les seuls cadres hors classe, cette proportion s'inverse : deux tiers des nouveaux emplois sont masculins, et un tiers seulement féminin. En décembre 2002, on compte 1 112 personnes hors classe (médecins du CHUV (429), professeur UNIL (284), directeurs et professeurs de l'enseignement (168), magistrats (105), chefs de service (54), etc., dont 83% d'hommes et 17% de femmes.

La parité n'est pas encore une réalité à tous les niveaux.<sup>120</sup> Le 14 juin 2006, l'Association Femmes & Carrières dans l'Administration, désireuse de soutenir l'apport des femmes dans les positions dirigeantes et d'y promouvoir la mixité, est fondée.<sup>121</sup>

L'augmentation de l'effectif n'a de loin pas provoqué un rajeunissement du personnel, la moyenne d'âge augmentant de 2 ans pendant cette période (de 39,9 à 41,9).

L'indice de renouvellement (rapport entre effectif de moins de 40 ans et effectif de 40 ans et plus) passe d'une situation équilibrée en 1990 (1,0) à une situation vieillissante en 2000 (0,7). La catégorie la plus jeune en 2000 est celle du personnel soignant (indice = 1,3), la plus âgée celle des enseignants (0,6).

Les départements qui composent l'administration cantonale sont particulièrement dissemblables quant à leur taille, celle-ci variant dans une proportion de 1 à 20 entre le Département de l'économie et le Département de la formation et de la jeunesse.

Ce dernier, qui regroupe les enseignants de l'école enfantine à l'Université compte, en juin 2000, 11 200 personnes environ, suivi par le Département de la santé et des activités sociales avec 6 450 personnes (dont 6 250 aux Hospices).

Les autres départements ont des effectifs nettement plus petits, oscillant entre 500 et 1 700 personnes environ.

L'Etat de Vaud est sans conteste le plus grand employeur du canton.

Les deux tableaux suivants donnent les éléments détaillés de comparaison utiles pour les années 2000 à 2006.

---

<sup>119</sup> *Idem* et *Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2006, pp. 11 et 13.

<sup>120</sup> *Ibidem*, No 74, 30 octobre 2000, p. 3.

<sup>121</sup> *Ibidem*, No 180, novembre 2006, p. 6. Voir surtout « L'administration vaudoise se féminise », dans *Numerus*, No 2, avril 2003, p. 3.

Départements	Juin 2000	2005	2006
Département de la sécurité et de l'environnement	1 622	1 954	1 925
Département de la formation et de la jeunesse	8 938	10 672	10 872
Département des institutions et des relations extérieures	1 174	657	642
Département de la santé et de l'action sociale	5 591	6 532	6 725
dont les Hospices cantonaux	5 409	6 313	6 522
Département de l'économie	531	579	575
Département des infrastructures	713	698	868
Département des finances	930	1 005	871
<b>Totaux</b>	<b>20 149</b>	<b>22 889</b>	<b>23 272</b>

Tableau 17.- Personnel régulier de l'Etat de Vaud, effectifs par département, en moyenne annuelle d'équivalents plein temps, juin 2007.

(Le personnel en formation et le personnel rémunéré à l'heure ne sont pas comptabilisés.)

Départements	100% et +	50,1 à 99,9%	50,0%	0,1 à < 50%	Totaux
Département de la sécurité et de l'environnement	1 784	116	90	13	<b>2 003</b>
Département de la formation et de la jeunesse	5 848	5 298	1 010	1 877	<b>14 033</b>
Département des institutions et des relations extérieures	260	163	62	23	<b>508</b>
Département de la santé et de l'action sociale dont les Hospices cantonaux	4 843	2 114	773	313	<b>8 043</b>
Département de l'économie	421	143	39	17	<b>620</b>
Département des infrastructures	761	127	50	293	<b>1 231</b>
Département des finances	689	156	95	21	<b>961</b>
<b>Totaux</b>	<b>14 606</b>	<b>8 117</b>	<b>2 119</b>	<b>2 557</b>	<b>27 399</b>

Tableau 18.- Personnel régulier de l'Etat, effectif en personnes occupées, par département et par taux d'occupation, juin 2007.

(Le personnel en formation et le personnel rémunéré à l'heure ne sont pas comptabilisés)

### ***La Loi sur le personnel du 12 novembre 2001***

Le 16 mars 1998, le Conseil d'Etat lançait une large consultation sur l'avant-projet de loi sur le statut de la fonction publique. Au vu des résultats, il décida, dans sa séance du 17 juin 1998, de le retirer. Aux yeux de ses détracteurs, il manifestait par cette reculade son manque de volonté de négocier. Il répondit par la promesse à l'emporte-pièce de soumettre un nouveau projet d'ici l'été 1999. En fait, si la mise à mort du statut de la fonction publique qui date du 9 juin 1947 avait commencé, elle ne trouva sa concrétisation qu'en 2002.

Faute d'une nouvelle loi, le Conseil d'Etat dut gouverner par décret. En effet, au 1<sup>er</sup> janvier 1993, les dispositions relatives à l'application de l'article 54 de la *Loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales* ont été suspendues par décret du 15 décembre 1992, sous réserve d'une indexation partielle correspondant à l'augmentation de la part des cotisations de l'assurance – chômage fédérale à la charge des employés.

Malgré les affirmations répétées du Conseil d'Etat que le nouveau statut ne sera pas adopté pour réaliser des économies, le dialogue a été le plus souvent tendu. La répétition des efforts demandés à la fonction publique a échauffé les esprits et jeté à la rue les fonctionnaires qui ont recouru à la grève pour manifester leur mécontentement et leur résistance.<sup>122</sup> Il est judicieux de relever les mesures liées à la fonction publique, pour situer le contexte de la refonte de loi sur le statut du personnel cantonal. Nous verrons plus loin l'impact sur la réorganisation du paysage syndical.

En septembre 1996, la délégation des associations du personnel soumet 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. Le Conseil d'Etat refusa le document des fonctionnaires, parce qu'il remet en question des décisions prises ou déjà agendées dans le cadre de la politique financière du canton.

Mis en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1994, un deuxième décret d'une portée d'un an a limité l'indexation à 1% (effet : 22 millions). En outre, les primes pour l'assurance accidents non professionnels ont été mises entièrement à la charge des salariés (économie pour l'Etat : 10,5 millions de francs).

La convention salariale, approuvée par le Grand Conseil, le 15 décembre 1997, maintient les augmentations annuelles légales, l'adaptation au renchérissement. Elle introduit essentiellement trois nouveautés :

- 1) Une contribution de solidarité de 1 à 2,5% sur le salaire brut
- 2) Deux jours de vacances supplémentaires payées
- 3) Horaires à la carte pour ceux qui le souhaitent.

Les négociations aboutirent, le 26 octobre 1998, par un compromis proche de 30 millions par addition de la contribution de la solidarité, d'un jour de congé non payé et de réduction de l'enveloppe pour paiement des heures supplémentaires.

Chose promise, chose due. En signant la Convention salariale pour 1999 et 2000 avec les associations du personnel, le Conseil d'Etat s'était engagé à rétrocéder à ses salariés une partie de leur contribution de solidarité au cas où les résultats des comptes seraient meilleurs que prévu par le budget. Cette condition étant largement réalisée, l'Etat remboursa à chaque collaborateur un tiers du montant sur la contribution de solidarité qui avait été prélevée sur son salaire en 1999.<sup>123</sup>

Un nouvel accord est signé en janvier 2000 avec un seul syndicat, La Fédération des fonctions du secteur public. Il est présenté comme social et moderne. « Social puisqu'il adapte la durée et l'aménagement du temps de travail à l'évolution de notre société et assure aux collaborateurs de l'Etat le maintien de leur niveau de vie. Moderne puisqu'il répond aux nouveaux besoins du service public et à la nécessité d'assurer des prestations de qualité, fondées sur les compétences et la formation permanente des collaborateurs de l'Etat. C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'un bon accord et qu'il invite chacune et chacun d'entre vous à en peser la valeur et l'intérêt. Les chefs de service apportent leur soutien à l'accord. »<sup>124</sup>

A l'issue de neuf journées d'intenses négociations, le Conseil d'Etat et la Fédération des sociétés de fonctionnaires vaudois ont signé, mardi 2 novembre 2004, un accord

---

<sup>122</sup> Voici en quels termes le journal de *La fonction publique* (No 56, septembre 1998, p. 9) dénonçait l'action du gouvernement : « On assiste à un durcissement des positions, à une dégradation des conditions de travail et salariales, la charge et l'intensité augmentent, la pénibilité aussi encore à faire fi de la loi et à ne pas respecter ses engagements envers le personnel. A un tel degré d'arbitraire, on peut légitimement se demander à quoi servent les lois ! »

<sup>123</sup> *Ibidem*, No 61, 3 avril 2000, p. 5.

<sup>124</sup> *Ibidem*, No 57, 7 février 2000, p. 3.

définissant la politique salariale de l'Etat jusqu'en 2008. Les augmentations annuelles et l'indexation sont octroyées partiellement jusqu'en 2007 (l'indexation est limitée à 0,25% pour 2005, 2006 et 2007, seul le 80% des augmentations annuelles est versé et une contribution de crise de 2% est prélevée sur la tranche de salaire dépassant la somme de Fr. 60 000.- par année), au lieu de leur suppression annoncée pour 2005. Une contribution de crise est introduite jusqu'en 2007, de manière progressive selon le niveau salarial. En outre, la convention prévoit la mise sur pied de deux dispositifs : l'un chargé d'appliquer les éventuelles situations de surcharge de travail et l'autre destiné à la reconversion professionnelle des collaborateurs dont les postes seraient supprimés. La convention précise encore que les futures modifications de la Caisse de pensions de l'Etat serviront uniquement à la pérennisation de celle-ci. S'agissant du projet de classification des fonctions, le Conseil d'Etat s'engage à mettre en place une nouvelle politique salariale qui tiendra compte des fonctions non réévaluées depuis longtemps. L'accord se traduit par une économie de 156 millions sur quatre ans. Une clause annexe permet à l'ensemble des partenaires sociaux comme à l'Etat de demander une modification de la présente convention en cas de changement majeur de la situation.<sup>125</sup>

Un programme d'encouragement à la retraite, soit une retraite anticipée dès 62 ans, fut introduit par l'Arrêté du 30 novembre 1994, offrait la possibilité aux fonctionnaires de prendre leur retraite, trois ans avant l'âge limite de 65 ans, grâce à un versement complémentaire équivalent à 21% de leur dernier traitement cotisant. Il fut poursuivi jusqu'en 2006.<sup>126</sup>

C'est massivement que le peuple vaudois vota la suppression de la nomination des fonctionnaires, le 2 juin 2002. Plus de 67% des citoyens ont approuvé l'abrogation de l'article 63 de la Constitution cantonale et ont fait disparaître du paysage institutionnel les notions de fonctionnaire et de nomination, dans la mesure où la nouvelle Constitution ne leur consacre aucun article. Dans son commentaire de la votation, le Conseil d'Etat rappela que la suppression de la nomination n'est en rien destinée à favoriser des opérations de démantèlement du service public.

Au préalable, les débats pour faire adopter la loi sur le personnel<sup>127</sup> et la modification des lois sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud du 18 juin 1984 et de la Prévoyance professionnelle de certaines catégories du personnel par le Grand Conseil<sup>128</sup> avaient été particulièrement longs et ardu. Ils occupèrent plusieurs séances de la session de septembre, d'octobre et de novembre 2001. Lors de l'entrée en matière sur la loi sur le personnel, le 19 septembre 2001, la fracture entre la droite et la gauche est consommée à la suite des résultats du vote : 67 voix pour, 41 contre, avec 7 abstentions provenant des rangs écologiste (4 députés), socialiste (2) et radical (1).<sup>129</sup>

Le Grand Conseil a adopté la réforme de la fonction publique vaudoise, le 12 novembre 2001, sous la forme de deux lois, l'une sur le cadre et les conditions de travail du personnel, l'autre sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud. Les points forts de la nouvelle loi sur le personnel sont les suivants :

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, Nos 159, 3 novembre 2004, p. 5.

<sup>126</sup> *Ibidem*, No 100, 12 décembre 2001, pp. 4-5.

<sup>127</sup> *Ibidem*, 4 septembre 2001 matin, pp. 2208-2452 ; 4 septembre 2001 après-midi, pp. 2488-2512 ; 11 septembre 2001 matin, pp. 2524-242 ; 18 septembre 2001 matin, pp. 3184-3200 ; 18 septembre 2001 après-midi, pp. 3202-3244 ; 19 septembre 2001 matin, pp. 3258-3284 ; 9 octobre matin, pp. 3787-3821 ; 9 octobre 2001 après-midi, pp. 3828-3873 ; 12 novembre 2001 après-midi, pp. 4754-4769. L'exposé des motifs et le projet de décret de loi répondait en fait à 13 motions déposées entre 1988 et 1997, 3 interpellations (1992-1998), 1 question (1994) et 1 initiative (1997).

<sup>128</sup> *Ibidem*, 19 septembre matin, pp. 3285-3487 ; 19 septembre 2001 après-midi, pp. 3491-3545 et 9 octobre 2001 après-midi, pp. 3876-3909.

<sup>129</sup> *Ibidem*, 19 septembre 2001 matin, pp. 3283-3284.

- réduction du temps de travail
- compensation du travail de nuit
- nouveaux congés parentaux et de formation
- droits individuels et collectifs renforcés

Les articles-clés de la nouvelle loi sur la Caisse de pensions

- droit à la retraite à partir de 60 ou 57 ans
- rente de retraite de 60% jusqu'à 100 000 francs de salaire annuel
- part des cotisations des collaborateurs passe de 8 à 9%
- déduction de coordination augmentée<sup>4</sup>
- part des salaires supérieure à 100 000 francs par an est assurée selon le système de primauté des cotisations

Les deux projets de lois déposés par le Conseil d'Etat prévoyaient une application rigoureuse de l'accord négocié et conclu avec la Fédération des sociétés de fonctionnaires. La loi finalement adoptée par le Grand Conseil s'en écarte sur les quatre points suivants :

- introduction de la notion de salaire minimal, fixé à 3 500 francs par mois
- reconnaissance des associations professionnelles et les syndicats
- fixation à 100 000 francs (au lieu de 120 000 francs) le plafond du salaire annuel au-delà duquel on passe du système de prestations au système de cotisations pour le calcul des rentes de retraite ;
- introduction d'un organe indépendant de conciliation et d'arbitrage pour les conflits, organe dont les membres sont désignés par le Tribunal cantonal. Mais l'arbitrage est facultatif. Il ne peut intervenir que si les deux parties sont d'accord pour y recourir.

La *Loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat* entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Elle fut jugée compatible avec l'adoption de la nouvelle constitution vaudoise.

### ***Les grèves à répétition***

« Nous ne devons pas être un ru mais un fleuve en crue et grondant. C'est à ce prix que le Gouvernement lâchera encore quelque chose pour nos salaires car il imagine avoir désamorcé le mouvement de protestation. (...) A nous de lui prouver, en manifestant, que nous persistons à exiger la suppression totale des ponctions salariales. », voilà en quels termes le périodique *La Fonction publique* commentait les relations avec l'Etat en 2006.<sup>130</sup> A cette lecture des faits, Daniel Audétat répondait diamétralement à l'opposé par ce titre évocateur : « Le hold-up idéologique de la fonction publique ». « Par leurs manœuvres d'intimidation, les fonctionnaires tentent de dérober aux élus la responsabilité de débattre des missions du service public, et le droit de le réorganiser. Ils se posent en corporation, en caste, en nomenklatura, comme l'on voudra : dans tous les cas, ils cherchent à échapper aux valeurs d'équité et de raison qui fondent une république. Alors ces prochaines semaines, combien de manifestations, de jours de grève, de discours mystificateurs ? Certaines composantes syndicales laissent espérer une dynamique plus constructive. Celles-là ne s'en tiennent pas au refus catégorique de toute économie. Elles ne sont plus loin d'accepter qu'on ouvre la boîte noire du service public, pour qu'enfin on sache en termes fondés comment il fonctionne. Mais, pour l'heure, trop de fonctionnaires encore préfèrent se rassurer en entonnant les slogans de l'extrême gauche. Et tant pis si l'ombre croissante de la dette publique n'est pas la meilleure assurance d'un monde meilleur pour leurs enfants. »<sup>131</sup>

L'événement est notoire. Plus de 10 000 fonctionnaires descendent, le 30 novembre 1995, dans la rue pour manifester contre le plan Orchidée.

<sup>130</sup> *La Fonction publique*, No 665, octobre 2006, p. 18.

<sup>131</sup> *Le Temps*, 7 octobre 2004, p. 11.

C'est un tournant dans les relations entre l'employeur et les employés, à l'Etat de Vaud. En effet, après 1950, les grèves devinrent rares en Suisse ; elles réapparurent depuis le milieu des années 1990.

La grogne des fonctionnaires va prendre, les années suivantes, régulièrement l'allure de manifestations publiques et de grèves.

Selon les dates, elle s'accompagne de débrayages de courte durée, de pauses prolongées et d'actions symboliques sur les divers lieux de travail.

La première du genre est celle menée, le 13 avril 1997, par les étudiants de l'Université de Lausanne qui se mirent en grève pour protester contre les restructurations du plan Orchidée, prévoyant de fortes réductions dans le nombre des professeurs et des assistants.

La *Loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat* reconnaît que la grève est licite aux conditions suivantes : « elle se rapporte aux relations du travail ; elle concerne un conflit collectif ; l'organe de conciliation a été saisi et a délivré un acte de non-conciliation ; elle est proportionnée au but poursuivi et n'est utilisée qu'en dernier ressort. ». Un service minimum doit être organisé et assuré selon les secteurs, le Conseil d'Etat se réservant la possibilité d'étendre le service minimum à d'autres secteurs, ou de modifier les modalités d'exercices déjà considérés, lorsque la durée de la grève mettrait en péril d'autres prestations à la population ou le bon fonctionnement de l'Administration cantonale vaudoise.<sup>132</sup>

Embarrassé par les conflits, le Conseil d'Etat fut amené, selon les appels à la grève des syndicats, à intervenir directement dans la communication, à demander la compensation des heures manquées ou leur déduction des feuilles de salaires, à exercer au besoin une certaine pression sur les employés en dénonçant le caractère illégal de la grève, à demander le nom des grévistes et à refuser le paiement des heures de grève.<sup>133</sup>

La majorité de centre droit caressa l'idée de lancer, en automne 1999, une initiative populaire pour réformer le statut de la fonction publique, excédé par les échecs des projets émis par le gouvernement et la perspective de négociations stériles.

Les discordances entre les radicaux et les libéraux ont empêché l'approche devant le peuple.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Décision du Conseil d'Etat du 15 mars 2006.

<sup>133</sup> Voir par exemple, « Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation [du député UDC] Bertrand Clot « Je grève... j'assume... je paie », dans *Bulletin de séances du Grand Conseil*, 21 septembre 1999 matin, pp. 3898-3905, dans laquelle le Conseil d'Etat évalue comme exagérés les chiffres de 18 000 à 20 000 grévistes lors de la manifestation du 6 octobre 1998 – le Conseil d'Etat mentionne 4 213 fonctionnaires en grève dont 3 193 pour le seul Département de formation et de la jeunesse, ce qui fait traduire en terme de masse salariale un montant de l'ordre de 430 000 francs (les heures manquées ont été en grande partie compensées), les pressions sur les grévistes à la veille des manifestations de débrayage de la fonction publique du 3 février 2000 (*Le Courier*, 2 février 2000, p. 5) ; les prises de positions de la Fédération syndicale SUD sur la légalité de la grève du 3 février 2000 : « Ce n'est pas à l'employeur de décréter si une grève a ou n'a pas raison d'être. Une telle mobilisation est décidée par le personnel dans les assemblées et par les syndicats qui le représentent. Par ailleurs, la grève est un droit constitutionnel. Le Conseil d'Etat en a d'ailleurs reconnu la légalité dans l'accord sur le Statut qu'il vient de conclure avec la seule Fédération des Sociétés de Fonctionnaires (FSF). Nous constatons que l'ayant reconnu dans son principe du bout des lèvres, le Conseil d'Etat entend rendre impossible dans les faits l'exercice du droit de grève. » (Les Dossiers de Sud. Le Statut des fonctions publiques. La grève est légale (29 janvier 2000). Communiqué de presse) et « Interpellation [du député popiste] Jean-Marie Béguin, Heures de grève et salaire : sanctions à géométrie variable », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil* du 15 mai 2001, pp. 588-590. L'interpellateur parle de mesures de rétorsion de la part du Conseil d'Etat. Lors de la grève du 3 février 2000, 240 grévistes s'étaient annoncés à leur hiérarchie, sans compter les enseignants. Les Syndicats recommandaient à leurs partisans de ne pas se dénoncer.

<sup>134</sup> *Le Temps*, 30 septembre 1999 : « Pour en finir avec les fonctionnaires, la droite vaudoise veut l'aide du peuple », Yelmarc Roulet.

<b>Dates</b>	<b>Chiffres de la mobilisation</b>
1998, 24 septembre	12 000 personnes
1998, 6 octobre	15 000 personnes
1999, 3 février	8 000 personnes
1999, 15 décembre	10 000 personnes
2000, 3 février	8 000 personnes
2003, 10 novembre	6 000 personnes
2003, 27 novembre	8000 personnes
2004, 23 septembre	5 000 personnes selon la police
2004, 28 septembre	7 000 personnes selon le communiqué du Conseil d'Etat et la police, 12 000 selon les syndicats
2004, 5 octobre	10 000 personnes selon la police
2004, 10 novembre	6 000 à 7 000 personnes, selon la police
2005, 9 juin	800 personnes rassemblées devant le bâtiment de la Retraites populaires pour protester contre les mesures proposées en matière de Caisse de pensions

Tableau 19.- Manifestions publiques et grèves du personnel, entre 1998 et 2005

Les attaques contre le service public, dès les années 1994-1995, n'avaient pas d'antécédent. Elles étaient à la fois d'ordre conjoncturel avec les démarches Orchidée I et Orchidée II ainsi que le gel des salaires, et d'ordre structurel, avec le projet de nouvelle loi sur le personnel. Après des mesures ponctuelles de gel des effectifs, de limitation des annuités et de l'indexation au coût de la vie, les autorités cantonales furent contraintes à s'attaquer à la structure même de l'appareil de l'Etat et à briser la spirale du développement des prestations publiques dont le canton de Berne fut le premier en Suisse à sonner la charge. La suppression du statut de la fonction publique fit tomber un premier tabou, remit en cause tous les acquis depuis la loi de 1947, en particulier les mécanismes automatiques d'augmentation des salaires, et ouvrait la porte à la privatisation. Les structures associatives d'alors, essentiellement représentées par la Fédération des sociétés des fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat de Vaud (FSF), n'étaient pas prêtes à affronter le nouveau contexte. Le Syndicat des Services Publics (SSP) pouvait se prévaloir d'une attitude combative, souvent dogmatique, mais il ne pouvait pas s'imposer dans le débat en raison de son rayonnement modeste dans les rangs des fonctionnaires. La configuration associative avait montré, depuis les premières attaques contre la fonction publique, son incapacité intellectuelle et matérielle à gérer la situation et l'usure du système. Les mobilisations significatives des fonctionnaires ont été obtenues en réalité par les « débordements », telle la « Coordination. Interassociations contre Orchidée », de la structure officielle. Un nouveau syndicat, à la ligne dure, profilée et revendicatrice, voit le jour, le 12 février 1998, en partie aux dépens de la Fédération des sociétés de fonctionnaire. SUD, « Solidaire, Unitaire, Démocratique », réunit dès sa création 6 500 membres neuf importantes associations des secteurs publics et parapublics : Société des Magistrats, Fonctionnaires et employés de l'Etat de Vaud (SMF) ; Société Vaudoise des Maîtres Secondaires (SVMS) ; Société Vaudoise des Maîtres de Gymnase (AVMG) ; Association Vaudoise des Travailleurs de l'Education Spécialisée (AVTES) ; Association Romande des Maîtres socio-professionnels (ARMAP) ; le Syndicat Vaudois des Maîtres de l'enseignement professionnel (SVMEP) ; l'Association Vaudoise des Psychologues (AVP) ; le Groupement Régional des Bibliothécaires Vaudois (GRBV), et le Syndicat Interpro-

fessionnel Vaudois des Travailleuses et des travailleurs (SIVT). Il tient son assemblée générale statutaire, le 8 décembre 1998.

« Avancer ou régresser. Nous ne voulons pas être le ventre mou de la fonction publique. « Nous sommes indépendants des partis politiques, de s associations patronales et de l'Etat. C'est de manière autonome que nous réfléchissons aux questions posées par la vie au travail et en société. Nous prenons nos positions sans en référer à des doctrines établies ou à des partis constitués. (...) Nous utilisons toutes les formes d'action de défense juridique de nos adhérents à l'action collective, de la pétition, à la grève en passant par la manifestation. L'essentiel est que diverses formes d'action soient adaptées à l'objectif choisi, à l'état de mobilisation des travailleurs/ses, un des éléments du choix étant de favoriser l'unité à la base et entre les diverses représentations des travailleurs/ses et organisations syndicales. »<sup>135</sup> A l'opposé, la Fédération des Sociétés de Fonctionnaires vaudois (FSF) se retranchait derrière sa ligne de conduite dont elle n'entendait pas se départir : nous avons « toujours accompagné le Conseil d'Etat afin de contribuer au redressement des finances de notre canton. Pour nous, la coresponsabilité sociale, le partenariat et le dialogue ont été des conditions sine qua non de toute véritable négociation. Or qui dit négociation dit aussi « retour sur investissement », ainsi que franchise des partenaires. Aujourd'hui, face à l'honnêteté – un peu idéaliste diront certains – et la bonne foi de la FSF, nous trouvons un Conseil d'Etat quelque peu arrogant et muré dans un silence autoritaire. »<sup>136</sup>

Le nouveau rapport au pouvoir est dès 1998 défini par trois organismes (Fédération des sociétés des fonctionnaires, SUD et Syndicat des services publics) dont la configuration faitière rééquilibre les forces en présence et permet d'affronter de manière plus dynamique et plus efficacement les autorités cantonales. Le pouvoir de l'Etat dut composer avec ces trois forces et entamer des négociations, en jouant parfois sur leurs divisions et en se contentant, au besoin, de la signature d'un seul des syndicats pour faire avancer ses projets. Au-delà d'une nouvelle organisation syndicale, il faut constater le durcissement des relations entre l'Etat et ses employés, qui a tourné souvent à l'épreuve de force et a démontré le force mobilisatrice des fonctionnaires, avec des lignes de fracture dans la société, les partis politiques et aussi parmi les membres du gouvernement. Il ne fait pas de doute que ni les autorités ni les fonctionnaires n'étaient préparés à l'affrontement ; il a fallu inventer de nouveaux comportements et des attitudes souvent pragmatiques et concrètes pour dépasser les divergences.

## La Constitution vaudoise

Les Vaudois acceptent, le 22 septembre 2002, la nouvelle Constitution qui leur est proposée par l'Assemblée constituante avec 55,9% d'avis favorables et une participation de 44,36%. Cette nouvelle Constitution entrera en vigueur le jour du bicentenaire du Canton, le 14 avril 2003, remplaçant celle de 1885. C'est la quatrième Constitution votée au suffrage universel par les citoyens vaudois (hommes dès 20 ans), après celles de 1831, 1845 et 1885.

L'idée de réviser la Constitution vaudoise de 1885 prend forme au début de 1996, au moment où le canton de Vaud connaît de graves problèmes politiques et financiers.

Alors qu'en avril 1996, le Conseil d'Etat estime encore inopportun de procéder à une révision totale, l'élection en juin de la même année du popiste Josef Zisyadis modifie la majorité au sein du Conseil d'Etat. Josef Zisyadis est chargé de constituer un groupe de travail pour

---

<sup>135</sup> Points 4 et 13 de la Déclaration de SUD, dans *La Fonction publique*, No 571, mars 1998, p. 3-7. La fracture à l'intérieur des syndicats est consommée à la suite du lancement dès 1999 par la Fédération des sociétés de fonctionnaires, de son propre journal, *Syndicalement vôtre*, et l'abandon de *La Fonction publique* à SUD.

<sup>136</sup> *Syndicalement vôtre*, No 36, septembre 2006, p. 2.

élaborer un avant-projet de Constitution. Il y associe le constitutionnaliste Etienne Grisel et le politologue Bernard Voutat, en qualité de coordinateur.

En janvier 1998, le Grand Conseil accepte l'initiative Eric Golaz visant à organiser un vote populaire et le 7 juin 1998, 74% des votants approuvent le principe d'une révision totale et décident de confier ce travail à une Assemblée constituante plutôt qu'au Grand Conseil.

Pour les élections, on dénombre plus de mille candidats dont de nombreux indépendants auxquels les partis traditionnels, à l'exception des radicaux, se sont ouverts. Le vote a lieu le 7 février 1999 avec une participation inférieure à 30% du corps électoral. Si l'équilibre gauche/droite est respecté par rapport au Grand Conseil, on compte, par contre, plus de femmes et de novices en politique.

L'Assemblée constituante tient sa première séance plénière le 14 avril 1999. Elle s'est donné un bureau provisoire, baptisé « Comité de pilotage » présidé par un trio formé d'Yvette Jaggi (socialiste, ancienne conseillère des Etats, 1987-1991, et syndique de Lausanne, entre 1990 et 1998) et Jean-François Leuba (libéral)<sup>137</sup> et de René Perdrix (radical, préfet du district de Grandson, entre 1981 et 2004, et président de la Confrérie des préfets, entre 1984 et 2004). L'Assemblée a également nommé les membres de la Commission du règlement composée de 17 constituants, qui a deux mois pour élaborer les règles de fonctionnement de l'Assemblée constituante. Ce règlement permettra aux constituants de commencer leurs travaux effectifs en vue de la rédaction d'une nouvelle charte fondamentale pour le Canton.

La séance d'installation de l'Assemblée constituante se déroule à Payerne le 23 juin 1999. La première phase des travaux consiste à préparer les travaux proprement dits : à nommer les coprésidents de l'Assemblée constituante, un règlement est créé et une journée de brassage d'idées a lieu le 3 septembre 1999.

En octobre 1999, les membres de l'Assemblée constituante se répartissent par groupes de trente dans six Commissions thématiques. Les travaux sur la révision de la Constitution vaudoise ont également été l'occasion de susciter des réactions de divers groupes de la société civile, qui se sont constitués comme lobbys. On peut citer notamment *Vie associative* qui a rassemblé plusieurs associations et qui a présenté plusieurs candidats dont certains ont été élus, *Osons !* qui s'engage pour octroyer les droits politiques aux étrangers sur le plan cantonal et communal et bien d'autres.

Chaque Commission rend un rapport en juin 2000. Chacune présente également ses travaux à l'Assemblée constituante, le 7 juillet, et devant le peuple, le 8 juillet 2000. Sur la base de ces rapports, vingt-trois séances plénières seront nécessaires entre septembre 2000 et juin 2001 pour faire une première lecture, article par article.

La Commission de rédaction rédige alors un avant-projet. Ce texte est mis en consultation populaire entre juin et septembre 2001. Celle-ci a un impact important tant dans les organismes de la société civile que chez les simples citoyens. Plusieurs rapports sont élaborés à partir de la masse des réponses, notamment celui de l'expert Pascal Mahon.

Prenant en compte les différents échos de la consultation, la Commission de rédaction élabore un nouveau texte qui sera la base de la seconde lecture que l'assemblée constituante va mener entre novembre 2001 et mars 2002.

Une troisième lecture entre le 22 mars jusqu'au 17 mai 2002 est nécessaire pour s'entendre sur les articles refusés pendant la seconde lecture. Et c'est à Echallens, le 17 mai

---

<sup>137</sup> Jean-François Leuba décède brusquement, le 22 octobre 2004, Né le 16 juillet 1934 à Lausanne, docteur en droit et avocat, il a été député au Grand Conseil de 1974 à 1978, puis conseiller d'Etat de 1978 à 1990. Il a été président du Conseil d'Etat en 1983 et en 1989. Au niveau national, il a été conseiller national de 1987 à 1998, et président du Conseil national, c'est-à-dire premier citoyen du pays, en 1995-1996. Jean-François Leuba a encore servi le pays comme président de l'Assemblée interjurassienne (1997-2002). Il est le père de l'actuel conseiller d'Etat, Philippe Leuba, voir *Dictionnaire historique de la Suisse*, t. 7, Neuchâtel : Editions Gilles Attinger, 2008, p. 660.

2002, que le texte définitif est adopté par l'Assemblée constituante avec 135 votes pour, 16 contre et 10 abstentions.

Débutent alors la campagne des partis politiques en vue de la votation populaire de septembre 2002, les socialistes, les verts et les radicaux soutiennent le texte, contrairement aux libéraux et à l'Union démocratique du centre qui appellent à voter non. Fin août, le Conseil d'Etat s'engage en faveur du projet.

Le 22 septembre, la nouvelle Constitution est adoptée et entre en vigueur le 14 avril 2003, date du bicentenaire de l'entrée du canton de Vaud dans la Confédération helvétique.

Le 24 septembre 2003, la Constitution vaudoise obtient la garantie fédérale.

Dès son entrée en vigueur, toutes les dispositions du droit contraire aux règles directement applicables de la nouvelle Constitution sont abrogées, de même que la Constitution de 1885. Un délai général de cinq ans est prévu pour adapter la loi et un délai de deux ans pour les dispositions liées aux communes. Un délai de dix ans est accordé au Conseil d'Etat pour proposer le nouveau découpage du territoire en 8 à 12 districts et un délai de trois pour créer l'assurance maternité cantonale.

Forte de 180 articles, la nouvelle constitution garantit les libertés et les droits fondamentaux des individus, ainsi que leurs droits politiques, dont elle fixe l'étendue élections, initiatives, référendums.

Parmi les tâches nouvelles. au titre du rôle et des tâches de l'Etat et des communes, il faut signaler pêle-mêle, une assurance maternité cantonale, l'intégration des étrangers, l'ouverture sur la vie associative, l'aide humanitaire, l'intégration des personnes handicapées, l'aide à une formation professionnelle initiale, quel que soit l'âge de l'intéressé, la médiation, une aide sociale en principale non remboursable, l'accueil préscolaire et parascolaire, l'aide au logement (notamment par la création d'un système d'aide personnalisée), la naturalisation gratuite et avec le droit de recours, la création d'un organe de prospective, celle d'une commission de jeunes, l'introduction de taxes incitatives.

Il faut adapter l'organisation : en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des autorités, l'essentiel des innovations constitutionnelles appelle des modifications importantes du droit actuellement en vigueur (Loi du Grand Conseil, Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, règles relatives à l'organisation judiciaires). Ces innovations portent sur l'allongement des législatures (de quatre à cinq ans), la réduction du nombre de députés (de 180 à 150), la mise en place d'une présidence du Conseil d'Etat, la constitutionnalisation du programme de législature, la mise en place d'une Conférence des affaires fédérales.

Dans le domaine des finances publiques, on relèvera deux nouveautés importantes également : l'installation d'une Cour des comptes et la mise en place d'un mécanisme permettant l'assainissement des finances cantonales, qui prend appui sur l'établissement du budget, l'approbation des comptes et l'intervention éventuelle du corps électoral en cas de dépassements.

Par son ambition à rénover, régénérer le Canton et par les principes qu'elle fixe en ce sens (l'ouverture à la société civile, à la personne et à l'extérieur, le service public, la dignité, la solidarité mais aussi la responsabilité individuelle, le souci de la qualité de vie de ceux qui nous succéderont), la Constitution place très haut la barre d'une mise en œuvre réussie.<sup>138</sup>

## **EtaCom**

Le développement et la complexité grandissante des tâches publiques, ainsi que les difficultés financières des collectivités publiques ont nécessité de reconsidérer les relations

---

<sup>138</sup> *La Gazette*, No 131, 30 avril 2003, pp. 4-5.

entre le Canton et les communes. C'est dans ce contexte qu'est née la démarche baptisée EtaCom, difficile à conduire en raison du nombre des autorités intervenantes et de l'ampleur de la restructuration.<sup>139</sup>

Au moment de son lancement, il n'y avait pas d'inventaire fiable des tâches partagées par les deux autorités, la vue d'ensemble des flux financiers fait défaut, la concertation est insuffisante. De plus, les grandes disparités financières et fiscales entre les communes, ont provoqué de nombreux griefs et ont constitué des embûches sur le chemin des décisions. Ainsi, les initiateurs ont dû constater les situations suivantes :

- Une coïncidence insuffisante entre les cercles, des bénéficiaires et des payeurs conduit à un partage trop souvent irrationnel des compétences et des responsabilités.
- La répartition des tâches entre le Canton et les communes ne s'inscrit pas dans un concept global et cohérent.
- La centralisation des tâches menace l'autonomie communale.
- L'affaiblissement des tâches communales comporte un risque sérieux : le désintérêt des citoyens pour les affaires communales et, plus largement publiques.
- Les disparités de revenus entre les communes créent une inégalité à la fois contre les contribuables vaudois, selon leur lieu de domicile, et entre les communes dans l'exercice de leurs missions, ce dont le Canton ne peut s'accommoder.

Le Grand Conseil accorde un crédit de 1 280 000 francs, le 3 décembre 1996, pour permettre d'atteindre en quatre ans les objectifs suivants - l'opération ambitieuse « EtaCom » est ainsi adoptée à la suite de cette décision.<sup>140</sup>

- Désenchevêtrer les tâches du Canton et des communes afin d'en faciliter et d'en améliorer l'accomplissement.
- Octroyer la plus grande liberté de décision possible aux communes, dans les domaines qui sont de leur responsabilité.
- Améliorer la qualité des prestations publiques.
- Atténuer les inégalités découlant des différences de capacité contributive, sachant que les disparités fiscales entre communes sont dues surtout à ce phénomène et dans une moindre mesure seulement à la qualité de la gestion ou aux choix politiques communaux.
- Réduire les coûts financiers globaux supportés par le Canton et les communes par les économies de fonctionnement et par la réduction d'une certaine incitation à la dépense pouvant découler du système de subventionnement.

En décembre 1999, le Grand Conseil accepte massivement le premier train de mesures de la démarche, comprenant trois éléments principaux : un premier paquet de transfert de tâches, l'institution du compte de régulation et la création d'un fonds de péréquation directe et horizontale ; ce dernier étant accepté par le peuple en mai 2000. Ce premier train fut suivi de l'adoption du deuxième train en décembre 2001,<sup>141</sup> puis du troisième en avril 2003. Le slogan qui guide toutes les discussions sonne de manière péremptoire : « Qui paie commande et qui commande paie » : Le Département de la jeunesse et de la formation sera le premier département à mettre en œuvre les nouvelles modalités de répartition des responsabilités entre l'Etat et les communes, ceci durant un période transitoire qui se

---

<sup>139</sup> Voir en particulier « Rapport du Conseil d'Etat sur la démarche tendant à une nouvelle répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes (EtaCom) et proposition d'un premier train de mesures d'un mécanisme financier transitoire (compte de régulation) et d'un nouveau système de péréquation (fonds de péréquation directe horizontale) (...) », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 novembre 1999 après-midi, pp. 5186-5518 ; 30 novembre 1999 matin, pp. 5521-5554 et 14 décembre 1999 après-midi, pp. 6714-6726.

<sup>140</sup> COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif 1970-1998*, p. 97.

<sup>141</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 décembre 2001 après-midi, pp. 5480-6301 ; 5 décembre 2001 après-midi, pp. 6390-6394.

terminera en 2003. Pour la scolarité obligatoire, la démarche représente une étape décisive dans les processus conjoints de cantonalisation et de régionalisation.

Un changement de doctrine s'est fait jour lors du troisième train de mesures. La volonté de cantonaliser dans un premier temps des tâches très importantes, tel le domaine social, s'est heurtée à divers obstacles financiers et politiques. De nouveaux principes ont alors été retenus qui diffèrent de la politique défendue au départ du processus, notamment :

- la nécessité de découpler la question des compétences de celle du financement ;
- la possibilité d'attribuer des compétences communales sur une base régionale ou collective ;
- la nécessité d'éviter une cantonalisation massive ;
- la nécessité également de favoriser la recherche des solutions originales telles que la délégation de compétences par contrat, les conventions Etat/communes ou l'approche régionale déjà citée ;

Les trois démarches EtaCom ont été accompagnées de mesures financières :

- le compte de régulation destiné à financer la phase d'installation de la démarche et sa transition vers un nouveau système ;
- la suppression de l'aide scolaire dit fonds Bavaud ;
- l'instauration du fonds de péréquation directe et horizontale, directe parce que les montants perçus ne sont pas liés à des tâches déterminées, horizontales, parce que les échanges ont lieu entre les communes.

Ainsi, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004, la bascule EtaCom provoque le transfert d'une vingtaine de points d'impôts (équivalent à quelque 450 millions) des communes à l'Etat afin de financer les nouvelles tâches qui lui incombent, en particulier dans les domaines scolaires et de la justice. C'est ainsi qu'elle génère un effet positif de 12,4 millions favorables aux communes pour la facture sociale. Par contre, la nouvelle loi sur les routes provoque un alourdissement de la facture des communes de 8,3 millions.<sup>142</sup>

Les services de la Direction Générale de l'Enseignement Obligatoire (DGEO), de l'enseignement spécialisé et d'appui à la formation et de protection de la jeunesse ont été concernés principalement par la délicate opération du transfert des personnels à l'Etat et, dans certains cas (santé, psychologie, logopédie, par exemple), d'une réorganisation de l'activité. Il a fallu traiter et harmoniser les multiples statuts des personnels et parvenir à des services uniformes du point de vue qualitatif et du volume sur l'ensemble du territoire cantonal.

Quant aux bâtiments scolaires, ils restent communaux même si l'exploitation est cantonale. Ce sujet demeure controversé. Le subventionnement cantonal a été supprimé, mais les normes imposées par l'Etat subsistent.

Il n'empêche que plusieurs problèmes n'ont pas pu être résolus durant la démarche EtaCom, en particulier ceux liés aux transports scolaires, à l'enseignement non professionnel de la musique et aux charges de villes centres, qui devront être réglés par d'autres moyens, notamment par la révision des péréquations.<sup>143</sup>

La démarche a aussi montré ses limites dans le report des charges, les communes ont fait savoir que l'attitude de l'Etat avait « épuisé leur capacité de tolérance ».<sup>144</sup> Attitude symptomatique d'un malaise grandissant, le député libéral, François Pittet, refusa de prendre en compte le programme de législature 2003-2007 et de planification financière. En qualité de syndic de Pampigny, il clame, le 17 juin 2003, à la tribune du Grand Conseil son ras-le-bol de

---

<sup>142</sup> Le Conseil d'Etat a décidé de transférer aux communes l'entretien de 225 kilomètres de routes cantonales. Les communes ont été consultées : 28 ont adressé un recours au Tribunal administratif qui, par décision du 21 décembre 2005, les a rejetés. La procédure se poursuit, dans certains cas, au Tribunal fédéral (*Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2005, p. 15).

<sup>143</sup> *Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2003, p. 29.

<sup>144</sup> Olivier Feller, député radical, « Budget 2005. Les communes, décharge du canton ? », dans *24 heures*, 9 septembre 2005.

se faire tondre par chaque budget cantonal. « Depuis 1996, les communes vaudoises ont participé, année après année, aux efforts de redressement des finances cantonales. Contribution de solidarité de 50 millions, prise en charge du fonds Bavaud, augmentation de leur participation au financement de la facture sociale, transferts de routes cantonales, suppression du fonds d'aide aux communes, obérées, nouvelle répartition des charges en matière de transports publics, facture de l'Organisme médico-social vaudois (OMS), suppression des subventions allouées en application de la loi sur la protection des eaux. Les communes ont donné, elles n'en peuvent plus et on n'a pas le droit de leur payer encore 100 millions supplémentaires. »<sup>145</sup>

Dans sa recherche de nouvelles recettes, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de son grand argentier, Pascal Broulis, a élaboré, en 2004, le concept de la symétrie des sacrifices, les employés de l'Etat versant leur contribution, les communes également, à hauteur de 100 millions, en plusieurs étapes. Deux ans plus tard, les communes n'ont rien payé, le 29 août 2006, le Grand Conseil a abrogé le dernier décret permettant ces prélèvements. Pour bien démontrer qu'elles n'entendaient pas être les godillots du Conseil d'Etat, les communes de l'Union des communes avaient soumis, dès l'annonce du projet cantonal, 12 mesures d'économies pour les finances de l'Etat de Vaud.<sup>146</sup>

En 2006 s'est appliquée pour la première fois la nouvelle loi sur les péréquations intercommunales, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier. Sa vocation est de mettre en œuvre une solidarité entre communes en fonction de leurs besoins et de leurs ressources financières. Le nouveau mécanisme prend en compte la situation financière effective des communes : ce sont les comptes de l'année considérée qui sont la base du système et non plus une projection des années précédentes. Ce gain en justice et en exactitude a suscité une certaine incertitude pour l'élaboration des budgets, les comptes de l'année considérée n'étant en effet connus qu'au cours de l'année suivante. Le premier arrêté de classification des communes a fait l'objet de contestations auprès de la Cour constitutionnelle, puis auprès du Tribunal fédéral qui ont tour à tour validé le dispositif péréquatif.<sup>147</sup>

Francis Randin, qui fut par ses responsabilités à la tête du Service financier de l'Etat de Vaud au cœur du dispositif, juge positivement la démarche de la péréquation intercommunale. Elle a « eu le mérite de pouvoir être appliquée à l'opposé des tentatives antérieures visant à instaurer des tables rondes ou à lancer de projets de nouvelle gestion publique mal compris, des solutions prétextes, qui en l'occurrence n'avaient aucune chance d'aboutir. Finalement, le transfert des charges a été relativement indolore, la charge fiscale globale n'a pas beaucoup augmenté. »<sup>148</sup>

Dans son rapport sur EtaCom, de mai 2006, la Commission de gestion constate que la mise en application du processus EtaCom est achevée généralement.<sup>149</sup>

Mais le sujet est loin d'être clos. De nouvelles questions sont posées par la définition de la politique péréquative, l'aménagement du territoire ou encore la RTP (Réforme de la péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons), appelée à entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, avec 39 domaines de tâches à désenchevêtrer entre la Confédération et les cantons, avec d'importantes incidences sur les communes et un brassage d'un milliard de francs, la hausse régulière depuis 1997 de la facture sociale (alors de 285 millions) et le système de répartition des frais entre l'Etat et les communes mis en place en 2006 subit dès son entrée en vigueur des critiques qui tendent à s'étendre et à exacerber les

---

<sup>145</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 juin 2003 après-midi, p. 947.

<sup>146</sup> *Syndicalement vôtre*, No 26, juin 2004, p. 4.

<sup>147</sup> *Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2006, pp. 6-7.

<sup>148</sup> « Portrait de Francis Randin, art. cit. », p. 13.

<sup>149</sup> Jean Schmutz, président de la Commission, socialiste, 9 mars 2006.

tensions.<sup>150</sup> Ces perspectives prouvent que la démarche des relations entre le Canton et les communes nécessitera encore de nouvelles concertations, voire de lancer de nouvelles opérations EtaCom et que les partenaires doivent œuvrer dans un but commun, en cherchant à optimiser les besoins des uns ou des autres plutôt que de les opposer stérilement.

En arrière-fond, il ne faut pas oublier que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 et de *Loi sur les fusions de communes du 7 décembre 2004*,<sup>151</sup> le paysage communal du canton de Vaud a tendance à se modifier plus rapidement. Jusqu'à la période 1998-2007, seules cinq fusions de communes avaient été réalisées depuis 1803. Elles ont été au nombre de six en moins de dix ans.<sup>152</sup> Le nombre de communes a passé de 387 communes à 378 communes. Le mouvement des fusions, certes lent (le canton de Vaud est lanterne rouge des cantons suisses dans le domaine), paraît désormais lancé ; 74 villages sont prêts à s'unir avant 2012.

## Politique sanitaire

« Certains pensent que la santé est une affaire d'Etat. D'autres prétendent que l'initiative privée est la seule planche de salut. Les uns et les autres ont tort. Heureusement la plupart des acteurs du monde sanitaire vaudoise savent que l'efficience du système de santé n'est pas une question idéologique, mais résulte au contraire d'un subtil équilibre entre service public, secteur subventionné et libre entreprise. Chacun de ces pôles a un rôle à jouer et une identité à préserver, même si les différences ont tendance à s'amenuiser : mêmes soucis par rapport à la pénurie de personnel, mêmes problèmes de financement sous l'égide de la future LAMal, mêmes enjeux éthiques face à la démographie ou au progrès scientifique. Tout ceci contribue à actualiser la définition de la santé publique et le rôle du service de l'Etat chargé de l'organiser. « Santé publique » c'est d'ailleurs le nouveau logo du Service de la santé publique, tel que nous vous le présentons aux premiers jours 2004. Il symbolise notre nouvelle organisation qui entrera en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Au terme d'une réflexion stratégique, nous avons voulu faciliter le passage progressif du rôle de l'Etat gérant à celui d'Etat garant. L'une des mesures prises consiste à transformer les divisions jusqu'ici fonctionnelles (planification, financement, etc.) en divisions résolument orientées « clients » grâce auxquelles les partenaires de l'Etat disposeront d'un accès plus aisé à nos prestations. »<sup>153</sup>

Pour la première fois dans le canton de Vaud, le domaine des établissements de santé – hôpitaux et établissements non hospitaliers – peut être décrit dans son intégralité.

En effet, à fin 1998, on recense 44 établissements hospitaliers regroupant 4 105 lits et se répartissant en 12 cliniques privées (9 412 lits) et 32 établissements du réseau d'intérêt public (3 164 lits).

Au cours de l'année 1998, on a enregistré quelque 120 000 séjours hospitaliers dont 21% en semi-hospitalisation, totalisant près d'un million de journées, pour une durée moyenne de séjour de 9 jours, alors que la moitié des séjours n'ont pas excédé 4 jours.

---

<sup>150</sup> Le système prend en compte trois critères : l'effort fiscal de chaque commune, sa capacité financière et son nombre d'habitants, voir *Loi sur la l'organisation et le financement de la politique sociale* du 24 novembre 2003, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et pour quelques articles, le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

<sup>151</sup> La Loi est suivie du *Décret sur l'incitation financière aux fusions de communes du 25 janvier 2005*.

<sup>152</sup> Il s'agit de Lussery-Villars (fusion de Lussery et Villars-Lussery, 1999), de Cudrefin (Champmartin et Cudrefin, 2002), de Maraçon (Maraçon et Rogivue, 1<sup>er</sup> janvier 2003), de Rovray (Rovray et Arrisoules, 1<sup>er</sup> janvier 2005), de Villarzel (Rossens, Sédeilles et Villarzel, 1<sup>er</sup> juillet 2006) et d'Avenches (Avenches et Donatyre, 1<sup>er</sup> juillet 2006).

<sup>153</sup> *La Lettre des réseaux*, No 18, décembre 2003, p. 1.

Plus de 8 000 personnes correspondant à plus de 6 000 postes en équivalent plein temps, offrent aux pensionnaires une assistance pour un handicap physique ou psychique, font un travail d'éducation ou s'occupent des établissements.

Deux tiers travaillent dans les EMS, un tiers dans les institutions.

La politique sanitaire est définie selon les quatre axes prioritaires suivants :

<p><b>1.- Réorganiser l'offre des soins</b></p> <p>Planification hospitalière Elaboration d'un nouveau cadre</p> <p>Planification médico-sociale Poursuite d'EMS200, développement des structures Intermédiaires, définition des cibles 2005-2010</p> <p>Constitution d'un fonds de restructuration Réforme du statut des Hospices cantonaux</p>	<p><b>3. Mise en œuvre des réseaux et information</b></p> <p>Emergence des réseaux Interlocuteurs privilégiés de l'Etat, contrat de prestations Orientation des patients Mise su pied des Bureaux régionaux d'information et d'orientation (BRIOs) Information de la population Création d'une agence de communication Spécialisée dans l'information de la population sur les questions de santé</p>
<p><b>2. Nouvelles modalités de financement</b></p> <p>Financement des hôpitaux Maîtrise des coûts Equité dans l'allocation des ressources, appui à la planification Rémunération des médecins hospitaliers Harmonisation des modalités cantonales</p>	<p><b>4.- Surveillance et qualité</b></p> <p>Développement du « controlling » D'abord dans les EMS, ensuite dans les hôpitaux Promotion de la qualité Cadre de référence pour les hôpitaux de soins aigus dès 2001, accréditation de la police sanitaires et de la CIVEMS dans le domaine de l'hébergement</p>

Tableau 20.- Priorités de la politique sanitaire 1999-2002

Elle a été définie dans la réponse à une interpellation du député libéral Pierre Rochat de 1999 dont le principal objectif était d'obtenir une évaluation des Nouvelles Orientations de Politique Sanitaire (NOPS),<sup>154</sup> adoptées par le Grand Conseil en 1997 et qui intègrent les exigences de la nouvelle loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal).<sup>155</sup>

L'enjeu des NOPS est la constitution des réseaux de soins ; selon ses initiateurs, l'offre de prestations de soins doit être réorganisée, car elle est atomisée et fonctionne selon une logique qui ne correspond plus aux besoins de la population. Par ailleurs, le développement des technologies, la recherche de la qualité et de l'économicité des soins implique une nouvelle distribution des missions entre les établissements. Le but recherché est la constitution de pôles hospitaliers au service de bassins de population d'environ 100 000 à 150 000 habitants.

La mise en place des réseaux hospitaliers a commencé en 1998, le cadre cantonal de la planification est présenté, le 8 octobre 2001, dans un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Celui-ci prévoit à terme le regroupement des soins hospitaliers et le maintien pour les

<sup>154</sup> Voir la présentation générale, *La Gazette*, No 56, 24 janvier 2000, p. 5 et *La Lettre des réseaux*, No 4, 1<sup>er</sup> janvier 2000, p. 4.

<sup>155</sup> COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif 1970-1998*, p. 57.

soins courants d'un réseau dense d'hôpitaux et de Centre de Traitement et de Réadaptation (CTR). L'est vaudois est désigné comme prioritaire, profitant d'un accord entre les gouvernements vaudois et valaisan sur la création d'un centre hospitalier unique desservant la région Riviera-Chablais.<sup>156</sup> Au début de l'année 2002, le Conseil d'Etat adopte le rapport final de l'expérimentation d'hospitalisation à domicile, en privilégiant les soins palliatifs et l'oncologie. Cette décision fait suite à l'acceptation du rapport final d'une expérience pilote de deux ans entre 1997 et 1998, menée sur les sites de Lausanne, Morges, Yverdon-les-Bains, puis dès 1998 sur celui de la Riviera.<sup>157</sup>

En 2004, les coûts de la santé dans le canton de Vaud se sont élevés à 4,8 milliards de francs, en augmentation de 3,4% par rapport à l'année précédente. En dix ans, ils ont augmenté de 42% en valeur nominale et de 30% en termes réels. Ils s'élèvent en 2004 à 7 752 francs par habitant. Le personnel soignant a souvent dénoncé la politique d'austérité mise en place progressivement dès le début des années 1990. Dans une première phase, on a assisté à une période forcenée d'économie dans l'ensemble des services publics qui ont amené dans le secteur sanitaire à une diminution du nombre de lits, l'augmentation du stress, la dégradation des conditions de travail et les retenues de salaires. La deuxième vague d'économies, celles des opérations ciblées au seul secteur de la santé, a été développée dans le cadre d'Orchidée I, entre 1994 et 1997 ; elle a amputé les hospices cantonaux de 78 millions de francs, soit près de 12% de leurs moyens, ce qui se traduit notamment par la suppression de 460 postes de travail et la fermeture de 210 lits, ainsi que de certains services. Le secteur parapublic a également été touché par l'opération « Equation 33 » : fermeture de lits, de l'Hôpital de Moudon et du service de l'Hôpital de La Vallée, suppression de postes, surcharge de travail. Une troisième opération intitulée « EMS 2000 » a passé également par une fermeture de lits et une économie générale de 40 millions. Toutes ces coupes ont provoqué des modifications profondes des conditions de travail, dans tous les secteurs, tant dans les dotations en personnel qu'en nombre de lits disponibles. « Faire mieux ... avec beaucoup moins ! », « Se défaire rapidement des malades », « Etre rentables ! » sont autant de slogans qui ont fleuri parmi le personnel soignant qui s'est à plusieurs reprises mobilisé pour faire entendre ses revendications devant la dégradation des conditions de travail : tout en demandant l'arrêt des privatisations et des externalisations, il a revendiqué des améliorations salariales. La mobilisation, il faut le souligner, s'est faite sur le plan national, le canton de Vaud inscrivant sa politique d'austérité dans un mouvement général de limitations drastiques des coûts de la santé en Suisse.

En arrière-fond de la nouvelle politique sanitaire, il faut mentionner le problème de l'amiante, problème de santé publique, dont la question surgit au début des années 2000 et impliquera plusieurs départements. Nous l'avons mentionné dans le chapitre sur les services centraux.<sup>158</sup> L'interdiction systématique de la fumée dans les bâtiments de l'Etat est prise également en compte dans ce même chapitre. Elle s'inscrit dans une série de mesures préventives en matière de santé, qui se retrouvent dans la plupart des cantons suisses et dans de nombreux pays à l'entour de la Suisse.

## **Politique de l'asile**

La période 1998 et 2007 est enserrée entre deux lois sur l'asile. En effet, la nouvelle loi sur l'asile date du 26 juin 1998 qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1999. Elle est complétée

---

<sup>156</sup> *La Lettre des réseaux*, No 13, décembre 2001, p. 1. Voir *ibidem*, No 16 novembre 2002, 20 p. : « De la constitution des réseaux au travail en réseau, bilan de la réforme conduite dès 1998 à l'enseigne des Nouvelles orientations de politique sanitaire. »

<sup>157</sup> *Ibidem*, No 14, février 2002, 14 p.

<sup>158</sup> Voir *supra*, p. 46-47.

par des ordonnances, des directives et des circulaires. Elle est remplacée par la *Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers*, le 7 mars 2006<sup>159</sup>

En 1979, l'Assemblée fédérale adopte la première loi sur l'asile, plus de vingt ans après que la Suisse ait signé la Convention des Nations Unies de 1951, relative au statut des réfugiés (Convention de Genève).<sup>160</sup> A ce moment, la Suisse abrite environ 30 000 réfugiés reconnus (contre 24 789 en 2003). Le Mouvement « SOS-Asile –Vaud » se crée en 1985, à Lausanne à partir du Comité Vaudois pour la défense du Droit d'Asile, fondé lui-même en 1982.

En septembre 1991, le Conseil d'Etat a livré un rapport au Grand Conseil sur les affaires fédérales, dont la question de l'asile. Il y faisait le point sur les principes suivis et les mesures prises en matière d'accueil des requérants d'asile, dans un contexte international agité en raison des premiers effets de la guerre en Yougoslavie.

Après une période allant de 1991 au 30 juin 1994 où l'accueil, l'hébergement et l'assistance des requérants ont été confiés à la section de Lausanne et environs de la Croix-Rouge, il a été décidé de créer, le 30 mars 1994, une fondation de droit privé, la Fondation vaudoise pour l'accueil des Requérants d'Asile (FAREAS) qui reprend les compétences de la Croix-Rouge. Dans le domaine de l'encadrement et, la FAREAS met en œuvre, dès le 1<sup>er</sup> septembre 1998, un réseau de santé spécifique et obligatoire pour tous les requérants d'asile et les étrangers admis provisoires qui sont attribués au canton de Vaud : FARMED (FAReas MEDical).

Le 15 juin 2000, d'entente avec la FAREAS, une association à but non lucratif est constituée, l'Association Vaudoise pour l'Intégration des Réfugiés et Exilés (AVIRE). Elle a pour but d'assurer l'assistance et l'intégration des réfugiés statutaires domiciliés dans le canton, sur les plans social, professionnel, sanitaire, éducatif et culturel.

En 2000, on assiste au lancement du mouvement « En 4 ans, on prend racine » : les Kosovars en Suisse depuis plus de quatre ans réclament un permis de séjour stable. Le centre

---

<sup>159</sup> Les deux textes fondateurs de la politique sur l'asile dans le canton de Vaud, entre 1998 et 2007, auxquels nous empruntons l'essentiel des informations de ce chapitre, portent des intitulés aussi évocateurs qu'ils sont longs, des débats passionnés que la question a suscités : « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique de l'asile dans le canton de Vaud et Rapport du Conseil d'Etat » sur deux motions, deux postulats, 3 interpellation et une question, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 octobre 2002 après-midi, pp. 3560-3684. Le second texte est : « Exposé des motifs et projets de lois sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers et modifiant : la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale ; la loi du 2 décembre 2003 sur l'action socialiste vaudoise ; et « Exposé des motifs et projets de décrets accordant un crédit pour l'assainissement de la fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile ; accordant un crédit pour le financement de la mise en place informatique des interfaces permettant une interopérabilité entre les systèmes informatiques du domaine de l'asile ; accordant un crédit pour le financement des coûts d'investissement non informatiques nécessaires à l'intégration de la COASI et à la restructuration de la division Asile au sein du SPOP ; et Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats : Philippe Leuba (juin 2002) [député libéral] demandant au Conseil d'Etat la présentation d'un rapport traitant de la politique d'asile définie par le Gouvernement et de ses conséquences ; François Brélaz [député UDC] (décembre 2002) concernant les frais occasionnés par les requérants d'asile aux communes qui les hébergent ; Mireille Aubert [députée socialiste] (septembre 2003 en faveur de la création d'un centre de premier accueil pour mineurs non accompagnés dans le Canton de Vaud ; Jean-Pierre Grin [député UDC] et consorts (juillet 2004) pour un regroupement des centres de responsabilités en matière d'asile dans l'administration vaudoise ; et Réponse du Conseil d'Etat aux interpellations : Ursula Daepfen [députée UDC] et consorts (juillet 2002) concernant la politique d'asile ; Alain Bourqui [député libéral] (septembre 2002) sur les intolérables dysfonctionnements de la FAREAS sur le plan financier et en matière de logement ; et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le rapport : Commission de gestion (mars 2005) sur le mandat spécifique de lui a confié le Grand Conseil concernant la FAREAS », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 31 janvier 2006 après-midi, pp. 7745-7806 ; 14 février 2006 après-midi, pp. 8181-8214 et 21 février 2006 après-midi, pp. 8311-8350.

<sup>160</sup> *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948/* sous la direction de Hans MAHNIG, Zurich : Editions Seismo, 2005, 468 p.

d'enregistrement et de procédure Vallorbe est inauguré le 13 novembre 2000. Il remplace celui de Genève et fait partie d'une structure de 5 centres répartis en Suisse à proximité de la frontière.<sup>161</sup>

Le domaine de l'asile est régi presque entièrement par le droit fédéral qui se fonde sur le droit international, en particulier sur la Convention de 1951, relative au statut des réfugiés. L'Office fédéral des réfugiés (ODR) est l'acteur principal en matière d'asile. La Confédération prend à sa charge l'essentiel des coûts. Les compétences cantonales dans le domaine sont très limitées. « Dix ans après son premier rapport, le Canton de Vaud remet au Grand Conseil un volumineux rapport sur la politique de l'asile dans le canton de Vaud. Tous les députés s'accordent sur l'importance de ce rapport, même si de l'avis de plusieurs d'entre eux, il manque de comparaisons intercantionales.

La politique cantonale vaudoise est fondée sur trois axes : l'accueil, le retour et la lutte contre les abus. Le nombre de personnes relevant de l'asile dans le canton de Vaud a augmenté de manière constante depuis 1990. Il a passé de 4 000 à 8 900 personnes au 31 décembre 2000, après avoir connu un pic, en 1999, avec 11 500 personnes. Le canton de Vaud accueille, selon la clef de répartition fédérale, 8,4% des candidats à l'asile en Suisse.

« Les autorités cantonales peuvent être amenées à appliquer les décisions fédérales à la lettre, à faire usage du maximum de latitude dont bénéficie le canton en la matière, ou encore, dans des cas très particuliers, à ne pas appliquer les décisions fédérales », <sup>162</sup> c'est en ces termes que le Conseil d'Etat définissait sa conception de l'accueil des réfugiés. Ces lignes rappellent la situation particulière du canton de Vaud, depuis le début des années 1970, dans l'application des décisions fédérales en matière d'asile. Il passe pour un trublion aux yeux des services fédéraux, en raison des libertés qu'il s'est données dans le suivi des réfugiés, les milieux politiques parlent d' « exception vaudoise » pour désigner la politique « humaine » et « réaliste » du canton de Vaud en matière d'asile.

Les actions isolées des années 1970 pouvaient être facilement tolérées par la Confédération. Quand un cas le choquait, le conseiller d'Etat libéral Jean-François Leuba se rendait à Berne et négociait avec le conseiller fédéral PDC Kurt Furgler un permis humanitaire. Plus tard, contre la conseillère fédérale radicale Elisabeth Kopp, le même Jean-François Leuba obtenait que des requérants dont le dossier était en souffrance depuis de longues années puissent rester. Il fermait aussi les yeux sur un refuge hébergeant des requérants menacés d'expulsion, plutôt que d'employer la force. Et Berne laissait faire.

La décennie 1990, qui est traversée par les conflits successifs en ex-Yougoslavie, exacerbe la tension entre Vaud et la Berne fédérale. Avec l'arrivée en Suisse, par vagues, de personnes fuyant les Balkans à feu et à sang, le climat change. Christoph Blocher n'est pas encore au Conseil fédéral, mais avec son parti, l'UDC, il fixe l'agenda politique et tétanise le parlement. Plusieurs tours de vis sont donnés à la politique d'asile. La tendance au durcissement se répand en Europe.

La guerre en Bosnie à peine terminée, le Conseil fédéral lève en avril 1996 l'admission collective provisoire des Bosniaques. Les cantons doivent expulser dans des régions en ruines celles et ceux venus chercher un refuge en Suisse. Vaud ne se laisse pas brusquer. En 1997 et 1998, le canton suspend à deux reprises le renvoi des Bosniaques, en opposition frontale avec les décisions prises dans la capitale suisse.

En 2003, le Conseil d'Etat décide de renvoyer 300 requérants déboutés résidant dans le canton. Pierre Chiffelle, socialiste, chef du Département des institutions et des relations

---

<sup>161</sup> Des éléments sur la vie associative en faveur de l'asile dans le canton de Vaud se trouvent dans *La politique suisse à la dérive* (voir BIBLIOGRAPHIE), notamment l'article d'Yves SANCEY, « Du refuge de Bellevaux à la lutte des « 523 » déboutés », pp. 47-54.

<sup>162</sup> « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique de l'asile dans le canton de Vaud (...), dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 octobre 2002 après-midi, p. 3566.

extérieures, est derrière cet accord conclu avec le conseiller fédéral, Christophe Blocher, chef du Département fédéral de justice et police.

La fin de l'« exception vaudoise » a fait l'objet de réactions passionnées et émotionnelles. Pierre Chiffelle fut traité de « traître », dès le 11 avril 2003, au lendemain des décisions. *Le Courrier* titrait dans son édition du 11 avril 2003 : « Pierre Chiffelle ou l'art de la capitulation » : « Pierre Chiffelle est convaincu qu'en rentrant dans le rang le canton gagnera en force de conviction pour les cas qu'il souhaite continuer à défendre. Nous en doutons: nous sommes convaincus au contraire que la désobéissance vaudoise a été un élément déterminant pour les rares et modestes avancées obtenues en matière d'asile à l'instar de la «circulaire Metzler». La centaine de requérants déboutés qui a obtenu une régularisation dans le canton n'y vivra plus sans le soutien des autorités. Celui-ci lui est aujourd'hui retiré. Il appartiendra à la société civile de prendre le relais. Mais le coup que lui assène Pierre Chiffelle est rude à encaisser. » A l'opposé de cette décision, les habitants de la commune du Nord vaudois, Vugelles-la-Mothe, ont combattu énergiquement et bruyamment l'idée de la FAREAS, en manque de logements d'urgence, de louer une bâtisse de la commune pour y loger une soixantaine de demandeurs d'asile célibataires. Le 7 février 2003, la Municipalité démissionne en bloc pour se faire entendre. La séance publique de concertation du 12 février 2003 à laquelle le conseiller d'Etat Pierre Chiffelle participe, tourne court : malgré une proposition de n'accueillir que 30 requérants, les habitants quittent la salle. La crise fut dénouée, le 18 février 2003, par le retrait de l'offre du propriétaire formulée à la FAREAS d'abriter les requérants. Cette crise a fait apparaître les méfaits d'une mauvaise communication publique, les craintes d'une population mise devant le fait accompli et des répartitions inégales des requérants dans le canton de Vaud, entre 1,63% et 19,99% ; la mise à feu d'une croix et le sigle SS dans un graffiti FAREAS ont fait resurgir brusquement des pratiques nauséabondes.<sup>163</sup>

En mai 2004, le conseiller fédéral Christoph Blocher, et le Conseil d'Etat du canton de Vaud, se mettent d'accord sur les modalités permettant d'examiner les cas de rigueur vaudois. Le 12 août 2004, la décision de renvoyer 523 personnes, la plupart provenant de la Serbie, du Monténégro, de la Bosnie et Herzégovine, est diffusé par communiqué de presse.

Dès la décision connue, à partir de la paroisse de Malley, une succession de refuges est organisée par la « Coordination Asile » avec la participation de « SOS-Asile. Les tensions sont si fortes à l'intérieur du collège gouvernemental qu'elles provoquent une rupture de collégialité des conseillers d'Etat socialistes, Anne-Catherine Lyon et Pierre-Yves Maillard, et du conseiller d'Etat écologiste, François Marthaler ; ils s'opposent à la détermination de leurs collègues de droite de renvoyer par la contrainte les 523 réfugiés dans une situation illégale. Les partis radical et libéral sont critiqués par les associations en faveur de l'asile des réfugiés, parce qu'ils se sont alignés sur la politique de Christoph Blocher et ont expulsé des gens vivant depuis de nombreuses années dans le canton. Le Conseil d'Etat doit intervenir directement pour éviter la faillite de la FAREAS, en faisant l'abandon de ses créances – elle était endettée jusqu'à hauteur de 21,2 millions de francs, en raison de la rétrocession importante des montants alloués par la Confédération à la suite de la surfacturation de prestations. Le fonctionnement de la FAREAS est complètement reconsidéré, ses missions sont clarifiées. Le conseiller d'Etat en charge du dossier, l'UDC Jean-Claude Mermoud doit affronter des manifestations, des articles de presse, des interpellations devant le Grand Conseil, les interventions politiques : des syndicats vaudois et des patrons d'entreprises. Les deux mesures du Conseil d'Etat (incitation aux départs volontaires et aides financières au retour) s'avèrent des échecs. Un grand élan de solidarité avec les familles menacées

---

<sup>163</sup> *Le Matin*, 18 et 19 février 2003 ; *24 heures*, 27 mars 2003 et *L'année suisse. 2003 en Suisse et dans le monde*, Prilly-Lausanne : Editions Eiselé sa, 2004, p. 24.

d'expulsion se manifeste à travers tout le canton et force le réexamen par l'Office fédéral des migrations.

Coup sur coup, le Grand Conseil vote une motion, le 5 juillet 2005, qui s'oppose aux renvois forcés des réfugiés déboutés et adopte, le 7 mars 2006, un texte assurant une aide aux requérants en situation irrégulière, dans le cadre de la Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers. La Cour constitutionnelle annule, dans son arrêt du 20 septembre 2006, la disposition concernant l'obligation faite aux employeurs de verser une partie du salaire directement à l'établissement chargé de l'accueil des requérants d'asile, afin de compenser et rembourser les prestations sociales fournies. Par contre, il confirme la légalité des autres dispositions mises en cause. Le 6 juillet 2007, un communiqué de presse donne la teneur et les résultats de la rencontre entre le conseiller fédéral Christoph Blocher et une délégation au sujet des négociations relatives au dossier des requérants d'asile refusés. « Les deux parties ont constaté que 1 523 requérants déboutés présentés par le Canton de Vaud avaient fait l'objet d'un examen dans le cadre de la circulaire du 21 décembre 2001 réglant la pratique des autorités fédérales concernant la réglementation du séjour de cas personnels d'extrême gravité. Une régularisation a pu être trouvée pour 1 062 personnes.

Au stade actuel, les dossiers de 229 personnes sont encore en suspens et se trouvent soit en phase d'exécution du renvoi, soit sont engagées dans des voies de droit extraordinaires. Les dossiers de 83 personnes se trouvant au regard de la loi en phase d'exécution de renvoi ont été examinés par l'Office fédéral des migrations. Selon les autorités fédérales, 63 personnes seront admises en Suisse, 4 personnes pourront rester également, mais sous réserve de la vérification de leur identité, tandis que le renvoi de 16 personnes a été maintenu. En outre, 146 personnes se trouvent encore dans une procédure extraordinaire, soit auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) soit de l'Office fédéral de migration. Ces dossiers pourront être examinés de la même manière seulement après qu'une décision de la CRA ou de l'ODM maintenant le renvoi aura été pris. Par ailleurs, si la nouvelle loi sur l'asile entre en vigueur, l'ODM aura dès janvier 2007 une base légale pour examiner les cas de rigueur. Le Département des institutions et des relations extérieures (DIRE) communiquera personnellement ces décisions à chacune des 229 personnes concernées. Le Conseil d'Etat a rendu compte au bureau du Grand Conseil de l'état du dossier. Le Gouvernement vaudois s'est engagé à respecter désormais les décisions fédérales en matière d'asile et organisera le retour des personnes tenues de quitter la Suisse. »

Le 24 septembre 2006, le peuple suisse se prononce favorablement pour le durcissement des lois sur l'asile et les étrangers à près de 68%, ce que fait également le canton de Vaud dans des proportions moindres (57,2% pour le premier objet et 54,2% pour le second). Le 18 décembre 2007, la *Loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers* est adoptée par le Grand Conseil ; les associations en charge de l'asile en avaient largement contesté l'avant-projet et avaient exhorté les députés à la rendre conforme aux droits fondamentaux de la personne humaine et à leur portée universaliste. Le discours n'a été entendu qu'en partie.<sup>164</sup>

Dans un article intitulé « Au nom de notre responsabilité morale », paru le 7 juillet 2006 dans *Le Temps*, le journaliste François Modoux dressait le portrait suivant du Vaudois qu'il mettait en relation avec la politique d'asile : « Il existe un caractère vaudois, méconnu de ceux qui n'ont pas les pieds ancrés dans ce territoire qui se prend pour un pays. A la fois rouspéteur et docile; indécis mais buté après une décision mûrement réfléchie. Trois siècles de sujétion à un souverain jaloux de sa puissance ont appris aux Vaudois la méfiance, la prudence et la dissimulation. La Réforme a laissé de lourdes traces: la nouvelle foi a appris le

---

<sup>164</sup> « Exposé des motifs de la loi dans le canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 novembre 2007, pp. 29-32, 12 décembre 2007, pp. 39-56 et 18 décembre 2007 après-midi, pp. 8-30.

remords et l'inquiétude; elle a favorisé l'inclination au moralisme. Si le Vaudois craint par-dessus tout les excès, il déteste être bousculé ou brusqué. Et puis il n'aime pas se faire violence. La grandeur et la douceur de ses paysages, la générosité de sa terre ne sont pas sans effet sur son appréhension de la vie quotidienne. La simple idée de la souffrance - la sienne ou celle des autres - le met mal. Le Vaudois est un gourmand et un douillet. Pas un dur, encore moins un brutal. Naïf plutôt que cynique. Rêveur, ne regardant pas spontanément la réalité en face, il est foncièrement gentil. »

La double lecture de la politique de l'asile dans le canton de Vaud est résumée dans l'opposition manifestée publiquement par les deux conseillers d'Etat, appelés successivement à traiter de cette politique pour le Canton de Vaud, Claude Ruey, entre 1998 et 2001, et Jean-Claude Mermoud, entre 2004 et 2007. Le premier à qui on adressait le reproche d'être à l'origine de la crise des « 523 » déclarait ceci, le 16 février 2006, lors d'un débat organisé par la Société pédagogique vaudoise sur le thème « Eglise et réfugiés ». La Confédération décide et les cantons exécutent. Le devoir du magistrat est d'obtenir des marges de manœuvre de Berne pour les cas humanitaires. Cette marge de manœuvre n'a cessé de se réduire sous la pression de l'UDC blochéenne ». Ce à quoi, Jean-Claude Mermoud répliquait : « C'est du passé. Je ne fais de procès à personne. Une certaine politique appliquée<sup>165</sup> auparavant a conduit à cette situation. On ne pouvait pas continuer ainsi ! »

En fait, les deux approches n'ont pas fini de s'affronter dans la population vaudoise.<sup>166</sup>

## Unité de développement durable

Introduit au Département des infrastructures, en 1998, sous l'impulsion du chef de département, Philippe Biéler, le concept du développement durable est devenu un objectif prioritaire des projets gérés par le département : métro M2, plan directeur canton, gestion du trafic dans l'ouest lausannois, plans d'affectations, projets routiers, etc. Dans le domaine des infrastructures, le développement durable est synonyme d'utilisation rationnelle des ressources naturelles et du sol, de construction avec économie, d'amélioration du cadre de vie, de développement de la mobilité écologique, de protection de l'environnement, des monuments et des sites.<sup>167</sup> Avant d'en avoir la charge directe, comme conseiller d'Etat, le député François Marthaler s'était imposé, au sein de la députation du Grand Conseil, comme le grand défenseur du développement durable. Il développa tour à tour, le 11 novembre 2001<sup>168</sup> et le 29 janvier 2002, deux postulats aux libellés parlants.<sup>169</sup> Lors du débat, le 17 juin 2003, devant le Grand Conseil de la politique qu'entend appliquer le Conseil d'Etat entre 2003 et 2007, il se risque à affirmer que le *Programme de législature 2003-2007*, qui consacre le principe du développement durable parmi les soixante mesures retenues, en plus de celle de L'Agenda 21, « aurait pu ne contenir qu'une seule et unique mesure, soit la mesure 43 « Evaluation des politiques publiques », mais alors selon les critères du

<sup>165</sup> 24 heures, 18 février 2006, Grégoire Nappey.

<sup>166</sup> Nous en voulons pour preuve le contenu de l'« Interpellation François Brélaz. Quelle est l'attitude du Conseil d'Etat à l'égard des clandestins qui arriveront dans le canton ces prochaines semaines, ces prochains mois ? », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 février 2003 après-midi, p. 6520 : « Si l'on veut tenter de régler au mieux la situation des personnes qui sont chez nous, il est nécessaire d'avoir une attitude très dissuasive à l'égard des nouveaux arrivants. » François Brélaz est membre de l'UDC.

<sup>167</sup> *Rapport annuel du Conseil d'Etat*, 2001, p. 24.

<sup>168</sup> Le député mettait en relation dette publique et développement durable, en relevant « la distinction entre dépenses et investissements, les aspects positifs de la dette et le bilan écologique et social du canton », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 11 septembre 2001 matin, pp. 2514-2520.

<sup>169</sup> « Informatique cantonale, logiciels libres et systèmes ouverts – cinquième tour de roue en direction du développement durable, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 janvier 2002 matin, pp. 7941-7949.

développement durable. Cela m'aurait largement satisfait et aurait vraisemblablement porté des fruits sur la durée de la législature. »<sup>170</sup>

L'Unité de Développement Durable (UDD) est un office, rattaché au Secrétariat général du Département des infrastructures, et composé actuellement de 3,3 employés. Il agit comme centre de compétences, de ressources et d'appui. Ainsi, elle a des savoirs interdisciplinaires, dispose de connaissances en gestion de projet et d'évaluation de la durabilité. Elle fournit des conseils aux services de l'Administration cantonale et suit certaines actions stratégiques de portée transversale. « Son rôle est, d'une part, d'assurer la conception, la coordination, la mise en place de l'Agenda 21 cantonal et, d'autre part, de donner une cohérence et une visibilité aux actions en cours ou déjà réalisées par les services qui contribuent au développement durable. L'objectif étant de faire converger les activités de l'Etat vers un équilibre durable entre l'efficacité économique, la solidarité sociale et la responsabilité environnementale. »<sup>171</sup> Il représente enfin l'Etat de Vaud auprès des autres autorités et fait de la veille technologique sur le développement durable dont il assure la sélection et la diffusion.

Depuis 1999, le développement durable figure parmi les objectifs prioritaires du Service des bâtiments, monuments et archéologie, sous l'impulsion de son chef de service, l'architecte cantonal Eric Perrette. Une collection de brochures, *Jalons*, est créée en 2003 pour communiquer sur le développement durable.<sup>172</sup> Elle consacre son numéro 3, de janvier 2005, à la reconstruction du Centre d'exploitation des routes nationales à Bursins, sur l'ancien centre datant de 1964. Elle marque une étape importante, car c'est la première fois en Suisse romande que le développement durable a été pris en compte dès la conception d'un projet et qu'il constitue un critère d'appréciation dans le cadre du jugement du concours d'architecture.

L'Administration cantonale vaudoise lance, à mi-décembre 2002, son ambitieux programme de gestion des déchets. En phase pilote, cinq sites diversement représentatifs de l'Etat seront équipés d'ici au 20 décembre du nouveau dispositif de collectage. Cette opération se généralisera jusqu'à la fin 2004. Les enjeux sont d'envergure, puisque le seul papier recyclable représente entre 40 et 80% des déchets de l'administration en fonction du type d'activité. Parallèlement à la gestion des déchets, le Service immobilier et logistique prévoit dès janvier 2003 l'introduction globale du papier recyclé dans l'administration cantonale. L'objectif est d'utiliser 80% de papier recyclé et 20% de papier blanc seulement, contre 40 et 50% actuellement. Avec l'introduction du papier, l'économie financière réalisée dans un premier temps devrait atteindre 150 000 francs.<sup>173</sup>

« Des directives et règles à usage interne de l'Etat (DRUIDE) ont été adoptées, dès mars 1998, et régulièrement mises à jour afin de diminuer l'emploi de papier, tant en matière de publications de l'Etat et de ses services s'opère, en principe, sur la base d'éléments graphiques communs. (...) Le Conseil d'Etat a décidé, en date du 8 avril 2004, d'instaurer un moratoire sur les nouvelles publications avec effet immédiat. Le même mois, les dispositions d'application étaient communiquées aux services et en septembre 2004 la directive correspondance au DRUIDE. Décembre 2004, une vaste démarche de recensement des publications est entreprise au sein de l'Administration, les réponses devant être retournées pour synthèse à fin mars 2005 », voilà en quels termes, le Conseil d'Etat répondait à l'interpellation du député radical, Jérôme Christen, « L'Etat de Vaud », ce papivore ». <sup>174</sup>

Pour inciter les collaborateurs de l'Etat à agir concrètement en faveur du développement durable sur leur lieu de travail, l'Unité développement durable a élaboré, sur le

---

<sup>170</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 juin 2003 après-midi, p. 952.

<sup>171</sup> [www.vd.ch/fr/organisation/services/developpement-durable](http://www.vd.ch/fr/organisation/services/developpement-durable)

<sup>172</sup> Voir BIBLIOGRAPHIE.

<sup>173</sup> *La Gazette*, No 123, 18 décembre 2002, pp. 4-5 et No 128, mars 2003, p. 3.

<sup>174</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 19 avril 2005 après-midi, pp. 9063-9070.

site internet [www.vd.ch/durable](http://www.vd.ch/durable), une rubrique qui donne une foule de conseils utiles, d'informations et de chiffres. Ces pages permettent à tout un chacun d'avoir accès aux conseils et aux "bons gestes". Ainsi, un collaborateur travaillant à 100% qui imprime recto-verso plutôt que sur une face économise 6,5 kg de pétrole par année; s'il diminue de 1°C la température de son bureau, l'économie se chiffre à 11,5 kg de pétrole. S'il débranche son ordinateur chaque soir, pour éviter la consommation en stand-by, l'équivalent de 10 kg de pétrole est économisé. Boire de l'eau du robinet plutôt que celle des fontaines à eau épargne l'équivalent de 16 kg de pétrole. C'est dans le choix des moyens de transport que les chiffres explosent: opter pour les transports publics plutôt que la voiture épargne 460 kg de pétrole; se déplacer à pied ou à vélo plutôt qu'en voiture évite la consommation de 620 kg de pétrole.

En 2006, le Conseil d'Etat a pris acte de 60 indicateurs qui sont pour le Canton autant de jalons en relation avec les trois pôles du développement durable : l'efficacité économique, la responsabilité environnementale et la solidarité sociale. Il a conduit, dans le courant du premier semestre de l'année 2007, l'étude pour identifier les éléments constitutifs d'un Agenda 21 cantonal. Il dispose de deux leviers pour la mise en œuvre du développement durable, le cadre légal sur lequel il peut agir, et l'exemplarité qu'il doit partager avec différents partenaires. Dans le cadre du programme de législature 2007-2012, le Conseil d'Etat a retenu quatre objectifs prioritaires d'Agenda 21 : marge de manœuvre pour les autorités politiques grâce à des finances publiques maîtrisées ; action contre le réchauffement climatique, promotion des énergies renouvelables et des transports publics ; utilisation et préservation efficaces de l'environnement et des ressources naturelles ; intégration des jeunes dans la société et le monde du travail. Ces objectifs sont illustrés par des indicateurs et pour chaque indicateur, des valeurs cibles à atteindre à court et à moyen ont été fixées par le Conseil d'Etat.<sup>175</sup>

## **Les dossiers en cours**

« Cette législature, doublement marquée par la récession économique et par une succession de secousses politiques, est probablement la plus riche en termes de réforme, d'innovation, de croissance qualitative. Il n'y a là aucun paradoxe : la crise économique, financière et politique qui a secoué le canton, ponctuée par les « affaires » que l'on sait et par une modification surprenante de la composition du Conseil d'Etat, portait en elle-même une puissante stimulation. Toute crise est aussi une chance. Elle nous contraint à nous remettre en question, à sortir des routines, à nous réformer, à réinventer l'avenir sur des bases renouvelées. Le projet de réformer l'administration représente une véritable révolution culturelle pour l'ensemble de l'administration. Pour la première fois, le Conseil d'Etat a décidé d'orientations gouvernementales, sorties à mi-législatures, qui ont largement servi de guide pour son action. La réflexion qui a précédé ce document et son existence ont permis une vision globale de l'action de l'Etat. Parmi les échecs ou les tâches inachevées à reprendre en main dès l'installation des nouvelles autorités cantonales, il place en première ligne les insuffisances de la lutte contre chômage, le déséquilibre des finances de l'Etat et le blocage des relations entre l'Etat et les représentants du personnel. (...) La moitié des actions inscrites au Programme de législature ont été entièrement réalisées, et que certains projets ont été réduits ou reportés pour respecter les limites des ressources disponibles. (...) Après avoir atteint, un sommet de 8,76 milliards en février 2004, la dette du canton a été réduite de près de trois milliards en trois ans. L'agence de notation financière Standard & Poor's crédite l'Etat

---

<sup>175</sup> *Programme de législature 2007-2012.*

de ses efforts en juin 2006, rehaussant son rating à A +, non sans relever que la dette du canton reste élevée en comparaison suisse et européenne. »<sup>176</sup>

De ce bilan dressé à fin 2006, nous avons délibérément choisi six dossiers restés en suspens, en raison même de leur transversalité et de leur longévité dans les débats des pouvoirs exécutif et législatif.

## **Police 2000**

La sécurité politique fait partie des tâches régaliennes de l'Etat. Sa réforme est réclamée et discutée depuis 1993, avec le lancement, cette année-là par le conseiller d'Etat libéral, Claude Ruey, des premières réflexions sur la réunion de polices vaudoises, sous le nom « Police 2000 », en raison du système obsolète existant dans le canton de Vaud. Elle est à la fois complexe et délicate, elle favorise une perception dichotomique de la question.

On a opposé la préservation de l'autonomie communale aux projets centralisateurs de l'Etat, les statuts de la police municipale lausannoise et de la Gendarmerie vaudoise, les polices urbaines, une police de proximité à une police distante des communes et des régions. Un fait incontestable : l'urbanisation du canton nécessite une nouvelle organisation de la police, alors que les petites localités, sous l'action de leur syndic, offrent à leurs agents rémunérations plus avantageuses que celles de la police cantonale. Les chefs se déchirent, les conseillers d'Etat se succèdent, sans trouver la formule convaincante et pacificatrice.

Les années 1998 à 2007 ont été traversées par la crise policière.

Dans une intervention de 23 minutes devant le Grand Conseil, le Conseiller d'Etat en charge du dossier, Charles-Louis Rochat, a plaidé, le 30 janvier 2007, la cause d'une police unique dans le Canton. : « J'aimerais apporter quelques chiffres. Londres : 7 millions d'habitants, 28 000 policiers avec un seul statut. Le Canton de Vaud : 700 000 habitants, 38 statuts, 1 900 hommes et femmes. Nous devons débattre de cette question de manière rationnelle. Sur quatre points tous les commissaires se sont accordés. Premièrement, la nécessité d'un statut unifié au lieu 38 statuts différents distribués dans cinq catégories, avec comme conséquence des compétences différentes. Cette situation amène à des interventions nécessitant parfois deux, voire trois corps de police différents. Deuxièmement, la nécessité d'une formation unique, mise en place à Savatan. Troisièmement, le financement de la part de toutes les communes est souhaité. Quatrièmement, il ne peut pas y avoir de séparation entre la police de secours et la police de proximité. L'action du policier par différents stades et ne peut pas être confinée à un seul geste, une seule compétence. (...) « On a cité ces chiffres des effectifs de sécurité dans le Canton de Vaud, que je rappelle tout de même : 900 environ à la Police cantonale, 900 dans les polices communales ; 60 communes sont traitées par 37 corps de police municipaux et intercommunaux. Donc, dans plus de 300 communes, la Police cantonale effectue l'entier de la sécurité. En termes de coûts, c'est 270 millions qui sont répartis moitié canton, moitié communes, étant entendu que la part communale est payée par les seules communes ayant un corps de police ou un contrat de prestations. Actuellement dix-huit contrats de prestations sont signés, ils représentent une quarantaine de postes. Il n'y a donc pas de financement solidaire ou péréquatif dans ce domaine. »<sup>177</sup>

Le modèle de sécurité vaudois Police 2000 a fait l'objet d'un protocole d'accord, le 5 février 2001, entre le Conseil d'Etat et l'Union des communes vaudoises. Il résulte d'un projet commun aux autorités cantonale et communale fondé sur les principes suivants : séparation des processus de police de proximité, attribué aux communes disposant d'une police, de police-secours et de lutte contre la moyenne et grande criminalité, confiés au

<sup>176</sup> *Rapport annuel 2006*, p. 12.

<sup>177</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 janvier 2007, pp. 11 et 32.

Canton ; gestion globale du système, notamment la centrale d'engagement, le recrutement unifié ; l'identification claire des tâches non policières à retirer aux forces de l'ordre. Trois zones pilotes ont été instituées : celle d'Echallens, fonctionnant sous la forme d'un contrat de prestations et conduisant les policiers municipaux à être intégrés à la Gendarmerie ; les zones pilotes de la Riviera et d'Yverdon, dans lesquelles les policiers municipaux et cantonaux étaient regroupés dans des entités mixtes, permettant aux premiers de s'initier aux compétences légales des seconds. En fait, le fonctionnement de ces zones a grippé rapidement, en raison principalement de la présence maintenue d'organisations séparées et juxtaposées, difficiles à coordonner, tant pour des motifs politiques, opérationnels et humains. Cette situation a conduit la rupture du processus, la Riviera se retirant le 1<sup>er</sup> février 2006, suivie par Yverdon-les-Bains, le 1<sup>er</sup> novembre 2006. De son côté, la zone pilote d'Echallens a été transformée en zone de contrat de prestations avec la Police cantonale. La nouvelle organisation entrevue par le protocole de 2001 est reportée en 2005, faute de consensus. Le projet Police 2000 est enterré officiellement en 2007 par une commission du Grand Conseil. Depuis le début de l'année 2007, deux conceptions et orientations s'affrontent et se disputent les voix politiques.

L'« Opération d'Artagnan », lancée, le 15 janvier 2007, par l'Association Professionnelle Vaudoise des Gendarmes (APVG) qui veut unir les forces de l'ordre en un seul corps, sous forme d'une initiative populaire « pour une police unifiée et plus efficace », à l'enseigne du mousquetaire d'Artagnan « Une pour tous, tous pour vous ». Les auteurs de l'initiative dénoncent l'inconséquence de la situation actuelle : « On compte 37 corps de police municipaux. Ils travaillent de manière indépendante. L'information circule mal, les systèmes informatiques ne sont pas compatibles. Il existe deux centrales d'engagement 117 à 2 kilomètres l'une de l'autre, celle de la ville de Lausanne et celle de la police cantonale, et il est question d'une troisième sur la Riviera. Souvent, lorsqu'un citoyen appelle, la police municipale intervient, et il faut ensuite appeler les gendarmes pour faire le constat. A cela s'ajoute le gaspillage: certains chefs de police municipale gagnent plus que les 12 500 francs par mois du commandant de la gendarmerie », affirment les initiants. <sup>178</sup> Il faut regrouper les 2000 représentants dont 950 policiers cantonaux, des forces dans un corps unique.

A fin janvier 2007, le Grand Conseil accepte et transmet au Conseil d'Etat la motion de la socialiste Josiane Aubert, appuyée par dix autres députés, tous partis confondus, demandant une police coordonnée, avec à terme une harmonisation des commandements une unification des statuts et le maintien des compétences policières des autorités des agglomérations et des grandes communes. Elle représente une voie de la conciliation des positions et médiane, aux yeux de ses défenseurs. La députée radicale lausannoise, Doris Cohen-Dumani, avait proposé dans le débat général une organisation régionalisée, qui acceptait d'un côté l'unification de la formation et des méthodes, mais refusait l'idée d'un corps unique.

La législature 2002-2007 se termine sans qu'une réponse ait pu être donnée. L'initiative populaire cantonale « Opération d'Artagnan » a depuis abouti avec la récolte de 22 380 signatures. Elle fait désormais partie de la dynamique de la réflexion. <sup>179</sup>

## L'informatique

Les problèmes de l'informatique ont traversé les années 1998 à 2007. Ils ont donné lieu à des remarques régulières, ainsi qu'à des observations de la Commission de gestion,

---

<sup>178</sup> 24 heures, 16 janvier 2007, Philippe Maspoli.

<sup>179</sup> Sa validité est reconnue par le décret cantonal du 8 avril 2008.

aidée selon les besoins par la Commission du système d'information (Commission thématique du système d'information).<sup>180</sup>

Voici les constats faits par Jean-Claude Ghaleb, entrée en fonction le 1<sup>er</sup> février 2006, à la tête de l'informatique cantonale : « (L'informatique vaudoise) est complexe et atomisée. Je m'interroge sur ce que serait son devenir en l'absence d'une stratégie globale et partagée. Je perçois de toutes parts de fortes attentes, avec un aussi fort doute sur notre capacité à tirer les bénéfices d'une telle réforme, en raison de l'étroitesse des marges de manœuvre. C'est un peu comme si les contraintes du système prévalaient sur sa finalité. « Les grands axes de la réorganisation ? L'approche transversale du système d'information de l'Etat, la mutualisation systématique des ressources (compétences, technologies et trésorerie), l'orientation « service au client », la responsabilité individuelle autour du concept de « contrat de projet », la mobilisation des talents et le développement professionnel de toutes et tous dans une aire d'évolution plus vaste qu'avant. » A quels besoins la réorganisation répond-elle ? « Avant tout au besoin du Conseil d'Etat de disposer d'un instrument pour arbitrer rationnellement des priorités concurrentes en vue de mettre en œuvre une stratégie globale de systèmes d'information de l'Etat. »<sup>181</sup>

En fait, le nouveau directeur qui démissionnera en mai 2008, va se heurter à des murs infranchissables qui représentent « des citadelles », des chapelles et des idéologies construites l'une contre l'autre. Le canton de Vaud continue d'avoir mal à son informatique, cela continue de « grenouiller dans le monde des souris »<sup>182</sup>

Dans les mois qui ont suivi le changement de législature en 1998,<sup>183</sup> une nouvelle organisation informatique fut mise en place, dans laquelle le Centre informatique de l'Etat de Vaud passe de vie à trépas, c'est désormais la Direction, Planification et Stratégie Informatiques (DPSI) qui prend le contrôle et serre les boulons. A peine avait-il été nommé, en hiver 1996, à la tête de la nouvelle structure, que Raymond Wyss ne convenait déjà plus à fin 1997. Son successeur, Francis Randin, constatait dès son entrée en fonction que l'informatique des métiers est de très haut niveau et que les applications transversales (salaires, impôts, comptabilité et contrôle de gestion) sont vulnérables. Il relevait le réseau de télécommunications comme particulièrement performant. Il ne privilégie pas la centralisation totale de l'informatique, mais la coordination, la standardisation et la vue d'ensemble. Cette approche est soutenue par le conseiller d'Etat, Charles Favre, en charge du dossier, chef du Département des finances, le Conseil d'Etat produit son apport au Grand Conseil sur l'évolution, le pilotage, la gestion et le contrôle informatique de l'Administration cantonale, ainsi que sa réponse à la motion de la députée radicale Doris Cohen-Dumani et consorts du 14 septembre 1993 concernant l'informatique dans le Canton de Vaud et sa réponse partielle à l'interpellation de l'écologiste Luc Recordon du 7 septembre 1993 relative à la coordination informatique des services de l'Etat de Vaud. « La structure proposée doit permettre une gestion des projets et de la production informatique conforme aux objectifs fixés, dans le respect des budgets, des délais et critères de qualité. Elle doit permettre la transparence des budgets de fonctionnement et d'investissement. Elle doit assurer en tout temps un contrôle des systèmes d'information fondé sur des critères d'appréciation objectifs, stables, mesurables et conformes à ceux de la branche. »<sup>184</sup> La Direction, planification et stratégie informatiques

---

<sup>180</sup> Ainsi la Commission thématique du système d'information fut mandatée par la Commission de gestion, dans le cadre de la gestion 2007, pour examiner plusieurs points du fonctionnement de l'informatique, qui rendit un rapport accablant et chargé de 5 observations, avec plusieurs propositions de restructuration. Le dossier est encore pendant, à ce jour (octobre 2008).

<sup>181</sup> *La Gazette*, No 173, février 2006, p. 4.

<sup>182</sup> *Le Matin*, 12 décembre 1997, Denis Pittet.

<sup>183</sup> La situation de l'informatique avant 1998 est décrite dans COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif, 1970-1998*, pp. 52-56 et au début de la législature, *La Gazette*, No 11, 6 avril 1998, pp. 16-19.

<sup>184</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 juin 1998 après-midi, p. 1701.

pourra s'appuyer sur les compétences de deux groupes de travail, interne et externe à l'administration, à savoir : le Comité de validation informatique, chargé d'évaluer l'adéquation entre les besoins départementaux et les nouvelles orientations informatiques. Il comptera 9 membres, dont un conseiller d'Etat, 3 secrétaires généraux et 5 chefs de service ; le Comité d'orientation stratégique pour l'informatique cantonale vaudoise, composé principalement de personnalités externes à l'administration : milieux académique et économique, administration publiques et organismes partenaires. Par ailleurs, l'ancienne commission spéciale du Grand Conseil devient permanente : son rôle ainsi renforcé lui permettra d'assurer le suivi des nouvelles orientations. Devant la « destructuration peu commune »<sup>185</sup> de l'informatique, les dépenses informatiques qui se chiffraient en 1998 à 93,756 millions sont plafonnées, entre 1999 et 2002, à 85 millions dont 30 millions pour le personnel, 40 millions pour les coûts de fonctionnement techniques et 15 millions pour les tranches de consommation des Exposés des Motifs et Proposition de Décret (EMPD).

Une nouvelle organisation entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Les tâches sont réparties entre huit Unités Informatiques Départementales (UID), une Centre Cantonal d'Exploitation (CCE), et une Centre cantonal de télécoms (CCT). L'actuel Centre Informatique de l'Etat de Vaud (CIEV) disparaît et ses collaborateurs sont répartis dans trois des nouvelles entités. Le CCE regroupera à terme toutes les personnes chargées de la gestion et de l'exploitation de serveurs informatiques et des stations de travail (OPC). Les principaux objectifs d'avoir établi une collaboration durable de l'informatique entre les cantons de Vaud et de Berne, sont la sécurité accrue de l'exploitation, l'amélioration de la qualité du service, la limitation de l'augmentation des coûts informatiques et le maintien des places de travail à Lausanne pour les collaborateurs employés par l'Etat.<sup>186</sup>

Les syndicats se sont inquiétés de l'avenir des 200 collaborateurs et ont dénoncé l'entreprise de démolition, au travers de l'externalisation, c'est-à-dire l'absorption du Centre cantonal d'exploitation par la Société informatique Bedag, dans le cadre du projet Integris.<sup>187</sup> Plusieurs députés ont dénoncé sur le moment l'aliénation de la maîtrise du Canton de Vaud sur sa propre informatique ; le popiste Jean-Paul Dudt a tenté sans succès de remettre en cause les termes de l'accord par une interpellation, développée, le 6 mars 2001, au titre évocateur : « Affaire Bedag : le Conseil d'Etat a-t-il délibérément trompé le Grand Conseil et sa Commission spécialisée du système d'information ? »<sup>188</sup>

En fait, le modèle fédéral conduit par Jean-Paul Jaunin, qui succéda à la tête de l'Informatique cantonale, à Francis Randin, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, révéla rapidement sa trop grande hétérogénéité des prestations et des infrastructures et une utilisation insatisfaisante des ressources. Les réductions budgétaires (15%) imposent une redistribution des compétences et une concentration des forces.<sup>189</sup>

Lors de sa séance du 14 septembre 2005, le Conseil d'Etat adopta la feuille de route menant à la réorganisation de l'informatique du Canton, selon la variante dite centralisée. La nouvelle structure s'appellera désormais, Direction des Systèmes d'Information (DSI), pour traduire la mutation intervenue entre temps.

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, 23 mai 2000 matin, p. 584, Luc Recordon, député Verts.

<sup>186</sup> Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la collaboration en matière d'exploitation informatique entre les Cantons de Vaud et Berne et exposé des motifs et projet de loi sur l'établissement CCE.VD » et « Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit d'investissement de CHF 7 420 000.- pour la mise à niveau de l'exploitation informatique du Canton de Vaud », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 31 octobre 2000 après-midi, pp. 3693-3830.

<sup>187</sup> *La fonction publique*, No 589, novembre 1999, p. 5 et No 609, septembre 2001, pp. 7-8.

<sup>188</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 6 mars 2001 après-midi, pp. 7069-7075 et réponse du Conseil d'Etat, 20 mars 2001 après-midi, pp. 7354-7377.

<sup>189</sup> *La Gazette*, No 159, 3 novembre 2004, p. 3.

Dans les faits, la réorganisation de l'informatique cantonale n'a pas trouvé les réponses attendues en 2006, avec le changement de structure et de chef de service

Malgré toutes ses turbulences et la rotation rapide de ses responsables, l'informatique cantonale a à son actif un certain nombre de réalisations qui méritent d'être mentionnées. Sans doute la plus spectaculaire et qui est la plus connue du système concerne les élections et les votations sans papier, au travers du système « Votelec ».<sup>190</sup>

Ainsi, le 9 novembre 2003, à la faveur de la votation de deux objets fédéraux et d'une élection complémentaire au Conseil d'Etat, toutes les opérations ont été conduites pour la première fois dans le canton par l'informatique. Toutes les communes ont saisi les bulletins sur ordinateur et ont transmis les données sous forme électronique aux services de l'Etat pour leur validation et leur affichage.<sup>191</sup> Tout le processus des élections cantonales des 11 mars et du 1<sup>er</sup> avril 2007 a bénéficié pour la première fois de moyens informatiques. Les résultats étaient connus déjà des députés dimanche en fin de soirée, et non comme auparavant, au plus tôt, le lundi à midi.<sup>192</sup>

Le tableau qui suit donne la vue complète des décrets émis en faveur de projets informatiques, hormis ceux de l'Ordre judiciaire vaudois.

<b>Dates de la décision du Grand Conseil</b>	<b>Objets, avec le montant octroyé</b>
1998, 10 novembre	Crédit afin de subventionner le renouvellement et le développement du parc informatique scolaire – phase de généralisation, ainsi que le raccordement des écoles enfantines, primaires et secondaires vaudoises au réseau Internet – années 1999 à 2002 (Fr. 4 000 000.-)
1999, 2 novembre	Renouvellement du système informatique du Service des automobiles et de la navigation (Fr. 1 921 700.-)
1999, 14 décembre	Crédit pour financer le projet d'informatisation de l'Administration cantonale des impôts (Fr. 7 539 600.-)
2000, 8 mars	Crédit d'investissement pour l'équipement informatique de l'Université de Lausanne (Fr. 3 400 000.-)
2000, 4 juillet	Crédit d'investissement (Fr. 14 784 000.-) pour terminer la mise à niveau du Réseau Cantonal Vaudois (RCV Optique – phase 3) et procéder au remplacement d'installations téléphoniques
2000, 7 novembre	Crédit d'investissement pour la mise à niveau de l'exploitation informatique du Canton de Vaud (Fr. 7 420 000.-)
2000, 7 novembre	Crédit d'investissement pour la mise à niveau des réseaux informatiques locaux du Service des automobiles et de la navigation (Fr. 800 000.-)

<sup>190</sup> « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion [du député radical] Pascal Broulis et consorts demandant une modification de la LEPD afin de généraliser l'envoi du matériel pour le vote par correspondance ; la motion Nicolas Gudet [ député radical] et consorts proposant la modification sur l'exercice des droits politiques afin que chaque élu à un législatif communal ou au législatif cantonal soit passé devant le peuple ; le postulat [du député libéral] Maurice Meylan et consorts pour un retour aux lois démocratiques fondamentales : halte à la cooptation !; le postulat Philippe Martinet [député Verts]et consorts demandant d'améliorer la participation des citoyen/nes ; le postulat [du député Verts] Luc Recordon et consorts tenant à éviter l'annulation inutile de votes ; le postulat Luc Recordon et consorts tendant à éviter les injustices électorales, voir des élections « bidon » ; et « Exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi du 16 mai 1998 sur l'exercice des droits politiques (LEPD) ; la loi du 28 février 1956 sur les communes », dans *Bulletin de séances du Grand Conseil*, 26 juin 2001 après-midi, pp. 1728-1884 ; 3 juillet 2001 matin, pp. 1860-1874 et 3 juillet 2001 après-midi, pp. 2031-2050.

<sup>191</sup> *La Gazette*, No 144, 12 novembre 2003, pp. 1 et 3.

<sup>192</sup> *Ibidem*, No 150, 3 avril 2007, pp. 1 et 3.

2001, 24 avril	Crédit d'investissement pour compléter les moyens informatiques de la police cantonale (Fr. 1 921 000.-)
2001, 29 mai	Construction d'une usine d'incinération de portée régionale au service de l'agglomération lausannoise, de la région morgienne, du Gros-de-Vaud et de la Vallée de Joux - Projet TRIDEL (Fr. 90 000 000.-)
2001, 5 juin	Deuxième étape d'informatisation du domaine de la santé et de l'aide sociale au Département de la santé et de l'action sociale (Fr. 5 795 000.-)
2001, 26 juin	Crédit pour financer le projet d'informatisation de l'Administration cantonale des impôts (Fr. 7 647 000.-)
2001, 30 octobre	Crédit d'ouvrage pour la réalisation du projet VOTELEC (mise en œuvre du système d'information des votations et élections de l'envoi du matériel de vote par correspondance généralisé à la diffusion et à la publication des résultats (Fr. 2 799 000.-)
2001, 27 novembre	Crédit pour financer les projets de Comptabilité et Système d'Information des Recettes Fiscales de l'Administration Cantonale des Impôts (ACI) (Fr. 1 169 000.-)
2002, 29 janvier	Crédit pour le remplacement des solutions ARGIS et GEOPOINT - logiciels et applications du système d'information sur le territoire (Fr. 3 700 000.-)
2002, 12 février	Crédit d'investissement pour la réalisation du projet « Plate-forme bureautique – Première étape » (Fr. 1 946 000.-)
2002, 12 février	Crédit permettant le fonctionnement de l'informatique pédagogique du Département de la formation et de la jeunesse en 2002 et 2003 (Fr. 4 158 500.-)
2002, 12 février	Crédit pour l'acquisition de matériel informatique destiné à l'intégration du logiciel VOSTRA au sein des différents services de l'administration de l'Ordre judiciaire vaudoise (Fr. 4 600 000.-)
2002, 12 février	Crédit pour le remplacement du Système d'Information des Ressources Humaines (SIRH) du Service du personnel de l'Etat de Vaud (Fr. 6 800 000.-)
2002, 19 mars	Octroi à l'Université de Lausanne d'un crédit cadre pour le renouvellement de son équipement scientifique et informatique et pour l'aménagement de locaux pour l'enseignement et la recherche portant sur les années 2002 à 2004 (Fr. 12 000 000.-)
2002, 3 septembre	Crédit d'investissement pour le remplacement de l'infrastructure des réseaux radio de la Police cantonale, du Service de la sécurité civile et militaire et du Service des routes (Fr. 14 160 000.-)
2002, 3 septembre	Crédit d'investissement pour le remplacement des terminaux radio de la Police cantonale, du Service de la sécurité civile et militaire du Service des routes (Fr. 4 240 000.-)
2003, 4 février	Crédit pour financer le projet d'alimentation automatisée du Registre Fiscal de l'Administration Cantonale des Impôts (ACI) (Fr. 3 201 000.-)
2003, 1 <sup>er</sup> avril	Crédit pour financer le projet de Saisie des Déclarations d'Impôt et l'achèvement du projet d'informatisation IFO-2006 de l'Administration cantonale des impôts (ACI) (Fr. 6 670 000.-)

2003, 1 <sup>er</sup> avril	Crédit de fonctionnement pour financer la maintenance des plateformes informatiques de Saisie de la Déclaration d'Impôt et de la Taxation Assistée par Ordinateur d'une part et pour financer les ressources nécessaires de l'Administration Cantonale des Impôts (ACI) d'autre part (Fr. 940 000.-)
2003, 2 septembre	Crédit pour financer l'extension du Réseau cantonal vaudois (RCV) dans le cadre du projet Réseau Administratif de l'Enseignement Obligatoire (RADEO)-DFJ (Département de la Formation et de la Jeunesse) (Fr. 5 289 000.-)
2003, 9 septembre	Crédit pour financer les investissements relatifs à l'infrastructure informatique due au projet Réseau Administratif de l'Enseignement Obligatoire (RADEO)
2004, 20 janvier	Crédit pour le financement des coûts d'investissements informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la réforme Infostar (Fr. 365 300.-)
2004, 10 février	Crédit pour la poursuite des travaux de mensuration officielle et des projets du système d'information sur le territoire de l'administration cantonale vaudois (SIT-ACV) (Fr. 600 000.-).
2005, 1 <sup>er</sup> mars	Crédit d'investissement pour financer l'adaptation du système d'information de l'Administration Cantonale des Impôts (phase de transition) (Fr. 4 412 800.-)
2005, 12 avril	Financement des adaptations des systèmes informatiques du DSAS et du DEC en prévision de l'entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2006 de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (Fr. 1 024 000.-)
2005, 28 décembre	Montant pour le remplacement d'application informatique de gestion des dossiers de poursuite pour dettes « OP86 » par l'application « CICLOP » (Fr. 2 400 000.-)
2007, 24 avril	Crédit supplémentaire au budget 2007 du Grand Conseil pour favoriser l'utilisation des moyens informatiques par les députés informatiques par les députés durant la législature 2007-2012 et fixant le montant de l'indemnité liée aux frais informatiques.

Tableau 21.- Décrets accordant un crédit en faveur de projets informatiques, 1998-2007

### Les suites de l'Ecole Vaudoise en Mutation (EVM)

Le 23 janvier 2008, le quotidien *24 heures* titrait « Ecole 2010, l'initiative qui déterre la hache de guerre scolaire. L'article correspondant faisait l'historique de la période depuis l'adoption, le 25 juin 1996, des lois modifiant la *Loi scolaire du 12 juin 1984* et la *Loi du 17 septembre 1985 sur l'enseignement supérieur*, et la victoire des partisans d'EVM, le 1<sup>er</sup> décembre 1996. « Voici douze ans que l'Ecole vaudoise en mutation (la fameuse EVM) est – trop précipitamment – entrée en vigueur. Voici moins de cinq ans que le système est stabilisé avec le retour des notes à partir de la cinquième année. Et voici peu de temps que tout est à nouveau remis en question, avec, pour les réformistes, un postulat renvoyé au Conseil d'Etat réclamant la fin de la Voie Secondaire à Options (VSO), et pour les traditionalistes l'aboutissement officiellement annoncé hier de l'initiative « Ecole 2010 ». Bref, alors que l'on avait à peine commencé à vivre sur un compromis, voici que chaque camp politique et pédagogique s' imagine pouvoir reprendre l'avantage, et redessiner l'école

vaudoise à sa seule image. Disons-le leur carrément : ils se trompent tous les deux. Comme la société qu'elle sert, l'école devra toujours transiger, s'admettre imparfaite et progresser cahin-caha. (...) Quatre ans après la pacification du climat scolaire vaudois avec le retour des notes en 5<sup>e</sup> année, voilà la boîte de Pandore à nouveau ouverte. Les parents d'« Ecole 2010 » sont-ils conscients des démons qu'ils vont réveiller ? C'est au moment où l'école vaudoise est sur le point de connaître une réforme majeure avec la mise de la Convention scolaire romande – application « régionale » des articles constitutionnels sur l'harmonisation scolaire (HarmoS) adoptée par le peuple en 2006 ? « Nous ne sommes pas opposés au débat, mais nous estimons qu'il est temps de dire stop avant que les gens ne reconnaissent plus leur école, lance Jean-François Huguelet, membre du comité d'initiative. L'école vaudoise a besoin de stabilité et si le débat est apaisé, ce n'est pas le cas pour tous les enseignants. »<sup>193</sup>

L'opération blanche admise par les partisans d'EVM est à l'origine d'un grand nombre de problèmes qui ont agité les milieux scolaires entre 1998 et 2007 tant sur les questions des effectifs et du nombre des classes que sur les conditions pénibles de l'enseignement. L'initiative du Parti libéral « Des notes pour une école transparente » dès le second cycle primaire (3<sup>e</sup> année), publiée dans la *Feuille des avis officiels du canton de Vaud* du 6 février 2001 et munie de 19 247 signatures, trouve son épilogue, le 8 juin 2004, par une conciliation des positions entre intégristes de la pédagogie nouvelle et les traditionalistes, sous l'action déterminée et patiente d'Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat en charge du Département de la formation et de la jeunesse. Le contreprojet de l'Etat (retour des notes dès la 5<sup>e</sup> année) est adopté juin 2004 par le Grand Conseil. EVM avait remplacé le système des notes par celui des évaluations formative, informative et certificative.<sup>194</sup>

La *Loi du 8 mars 2000 sur la Haute Ecole Pédagogique (HEP)* marque l'ouverture du grand chantier de la Haute école pédagogique du canton de Vaud, Complément essentiel de l'Ecole vaudois en mutation, elle est créée en 2001 pour assurer la formation de base des maîtres de tous les secteurs d'enseignement, y compris ceux de l'enseignement spécialisé, et propose des formations continues, certifiées ou non, aux enseignants en activité, ainsi qu'à l'ensemble des professionnels de l'école. Elle a également des responsabilités en matière de recherche et de développement en pédagogie, et offre des ressources pédagogiques aux intéressés. Enfin, elle garantit un tissu de coopération sur le plan suisse et international. Elle s'adresse annuellement à 1 000 étudiantes et étudiants et à 7 000 enseignantes et enseignants. Pour ce faire, elle compte 140 formatrices et formateurs, 630 praticiennes et praticiens formateurs et 45 collaboratrices et collaborateurs administratifs et techniques. Une attention particulière a été portée à la transition des ressources humaines de dix anciennes institutions vers les activités hospitalières offertes par la Haute école pédagogique. Par voie d'arrêté du 11 février 2002, le Conseil d'Etat adopte une charte de transfert dans la perspective de la mise en application de la loi de mars 2000.

Attendue depuis longtemps, la décision de la Conférence Suisse des Directeurs de l'Instruction publique (CDIP) annoncée le 23 octobre 2006 met un terme à des mois d'embarras pour le Département de la formation et de la jeunesse. En effet, en juillet 2004, la procédure de reconnaissance des diplômes avait été stoppée à la demande du Département de la formation et de la jeunesse, parce que l'échec de la procédure était assuré en raison d'un dossier mal préparé. On découvrait, entre autres, que nombre de formateurs n'étaient pas

---

<sup>193</sup> L'« Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (dit HarmoS) et la Convention scolaire romande ont été soumis au Grand Conseil » qui en a permis, le 22 avril 2008, la ratification par le Conseil d'Etat, lors de son premier débat.

<sup>194</sup> « Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative populaire "Des notes pour une école transparente" ». « Exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation des assemblées de communes à l'effet de se prononcer sur cette initiative et sur son contre-projet », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 juin 2004 matin, pp. 1169-1245 et 15 juin 2004 après-midi, pp. 1309-1312.

titulaires d'une licence. Les critiques des experts avaient été très féroces contre la Haute école pédagogique, première mouture. Direction trop lourde, plans d'études peu clairs, mission de recherche mal définie, accompagnement des étudiants manquant de professionnalisme, mauvaise organisation des stages : rien ou presque n'avait été épargné. Depuis ce constat sévère d'échec, l'ancienne direction de la Haute école pédagogique a été remerciée et l'institution fortement remaniée. Le Comité de la Conférence suisse des Directeurs cantonaux de l'Instruction Publique (CDIP) a reconnu, en date du 9 octobre 2006, les trois diplômes d'enseignement délivrés par la Haute école pédagogique pour lesquels le canton de Vaud avait demandé la reconnaissance. La procédure de reconnaissance, initiée en juillet 2002, avait été suspendue en juillet 2004 à la demande du canton de Vaud. La reconnaissance porte également, avec effet rétroactif, sur les titres décernés par la Haute école pédagogique depuis sa création. Une Commission de refondation de la Haute école pédagogique vaudoise est désignée, le 27 octobre 2005, conformément au décret du Grand Conseil du 5 juillet 2005. Le Conseil d'Etat a pu adopter, le 23 avril 2007, le projet de nouvelle loi cadre sur Haute école pédagogique, qui fixe en particulier le statut, les missions et l'organisation de l'institution, les conditions d'admission, les cursus d'études ainsi que les questions liées au personnel et au financement. Elle vit sous un régime transitoire jusqu'en 2008, le temps de faire entrer en vigueur, progressivement, la nouvelle loi.

Les méthodes pédagogiques de la Haute école pédagogique ont été régulièrement attaquées par le député libéral, puis d'Ecologie libérale, Jacques-André Haury, qui a dénoncé le manque de règles pédagogiques et les effets négatifs des réformes, une dégradation du niveau de la formation dans le canton de Vaud. « L'école vaudoise est moins bonne que ce que j'aimerais qu'elle soit. Elle est moins bonne que ce qu'elle pourrait être avec les moyens que lui consacrent les Vaudois. »<sup>195</sup>

Il ne fait pas de doute que l'école vaudoise, fragilisée par les contraintes financières et les débats pédagogiques, peut (re)devenir une arène politique, à la fin de la période 1998-2007, la moindre étincelle. Certes, les appels au calme, à davantage de sérénité et de temps pour accompagner les réformes ont pu porter par moments, mais le feu couve en raison de l'étendue des problèmes et peut être rallumé pour des raisons différentes par les détracteurs de d'EVM et les coups de griffe réguliers du Centre patronal, l'UDC, le Parti libéral, la Ligue vaudoise et l'Union démocratique fédérale, comme c'est le cas avec l'initiative « Ecole 2010 » qui s'est faite en dehors de toute grande association d'enseignants et de parents d'élèves. L'Ecole vaudoise n'a pas fini d'être redessinée !

## **La classification et la rémunération du personnel**

Dès le début de l'année 1998, le Conseil d'Etat avait porté un regard sévère sur le système de classification des fonctions en vigueur, obéissant aux mêmes règles depuis trente ans. Selon lui, il est trop rigide, il manque de cohérence, d'équité et d'attractivité. Il est trop fondé sur les diplômes et insuffisamment sur les niveaux de responsabilités, le système conduit à des différences de traitement, notamment en termes de pourcentage des augmentations annuelles et d'amplitude. Les fonctions dans les hautes classes ont tendance à être favorisées. L'échelle des traitements s'est développée à l'envi et par dérive, car elle a tenté de coller à l'évolution des fonctions et des métiers. De nombreuses catégories et sous-catégories ont été multipliées. « Résultat : il y a actuellement quelque 1 200 fonctions à l'Etat,

---

<sup>195</sup> 24 heures, 18 mars 2005, Lise Bourgeois « La controverse qui explique le malaise de l'école vaudoise ».

alors qu'on était parti de 450 en 1967. On n'y voit plus clair. »<sup>196</sup> Qui plus est, parmi ces fonctions, certaines ne correspondent plus à l'évolution des métiers, n'ont plus de titulaire ou n'ont qu'un titulaire unique.

Le Conseil d'Etat a lancé véritablement son projet de simplification et de modernisation du catalogue des fonctions et du système de rémunération, le 7 septembre 2001, lorsque le choix de la méthode a été opéré, celle de la société GFO : DESCRIPTION et CLASSIFICATION des FONCTIONS de l'Etat de Vaud, dénommé DECFO, dont le pendant le SYSTÈME de RÉMUNÉRATION (SYSREM) s'attachera, une fois les fonctions complètement répertoriées et décrites – compétences requises, niveau de responsabilité, formation -, à faire coïncider une fonction avec un salaire.<sup>197</sup>

Tous les secteurs professionnels ont été concernés par la démarche, dans la mesure où elle a été étendue, à l'automne 2003, aux Hospices cantonaux-CHUV et aux établissements qui leur sont affiliés (DECFO'Santé).

Dès le démarrage des travaux, les syndicats ont marqué des réserves. « DECFO, la grande faucheuse. En effet, sous le couvert d'une amélioration de la classification des fonctions par l'emploi de méthodes scientifiques et systématiques, le Conseil d'Etat ne vise qu'une chose déjà largement annoncées dans la nouvelle politique de gestion du personnel : l'augmentation des salaires des postes « à responsabilités » et par « conséquent, à masse salariale constante. Ce danger est pourtant caché dans un premier temps, puisque le projet DECFO ne porte pas sur une classification des fonctions (classement assorti de points). Ce n'est que dans le second temps que l'on parlera alors de l'échelle de traitements. Certaines fonctions risquent d'être dévalorisées au niveau du traitement. »<sup>198</sup> Le fait que l'étude a été conduite avec beaucoup de discrétion par l'Etat, souvent avare d'informations, a pourri lentement les relations entre l'employeur et les employés. Qui plus est, l'aboutissement et la mise en œuvre de la nouvelle grille salariale ont été annoncés à plusieurs reprises et ont dû être reportés, faute de consensus.<sup>199</sup> Certes, le projet DECFO a été établi selon une procédure participative, collective itérative,<sup>200</sup> mais lorsqu'il s'est agi de fixer les traitements, les positions se sont crispées ; la rumeur, les simulations et les projections plus ou moins sérieuses et établies par différents acteurs ont annoncé des baisses de salaires, des amplitudes différentes selon les classes salariales, des variations dans les augmentations annuelles et des grands perdants.

Parallèlement, le Conseil d'Etat a dû se pencher sur le traitement des auxiliaires dont la situation n'était pas conforme à la législation en vigueur et tendant à se précariser. Le 25 septembre 2001, la Commission du Grand Conseil rapporta sur la motion du député popiste Josef Zisyadis, demandant que le Conseil applique d'ores et déjà, sans attendre la nouvelle loi sur le personnel, pour l'ensemble du personnel de l'Etat, y compris les auxiliaires, le salaire minimal mensuel de 3 500 francs. Tout en acceptant la démarche fondée selon elle, elle obtint que la motion soit transformée en postulat avant de la renvoyer au Conseil d'Etat.<sup>201</sup> Toujours, dans le même ordre d'objet, le député socialiste Jean-Robert

---

<sup>196</sup> *La Gazette*, No 8, février 1998, p. 11. Le Conseil d'Etat déclarait également qu'il devait « encourager la mobilité de ses employés, il doit simultanément valoriser leur fidélité et leur loyauté. » (*La Gazette*, No 16, 15 juin 1999, p. 3).

<sup>197</sup> Consulter de manière générale le lien direct sur la page d'accueil [www.vd.ch](http://www.vd.ch), le site Internet DECFO-SYSREM.

<sup>198</sup> *La fonction publique*, No 606, mai 2001, p. 5. « Disons le haut et fort, la fonction publique s'est fait arnaquer et continue à être victime d'extorsion. Et ce n'est pas fini par la grâce de DECFO/SYSREM. » (*Ibidem*, No 665, p. 15).

<sup>199</sup> *La Gazette*, No 155, 9 juin 2004, pp. 1 et 15. *Ibidem*, No 178, 26 avril 2006, p. 4 et No 187, 6 juillet 2007, pp. 1, 3-6.

<sup>200</sup> *La Gazette*, No 108, 1<sup>er</sup> mai 2002, p. 6.

<sup>201</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 25 septembre 2001 après-midi, pp. 3546-3547.

Yersin développa, le 11 janvier 2005, une interpellation au titre suffisamment évocateur pour n'avoir pas besoin de commentaires particuliers : « Quand l'Etat-employeur cessera-t-il de mépriser ses auxiliaires les plus modestes. »<sup>202</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, une grande partie du personnel auxiliaire, après examen cas par cas, vit sa situation régularisée. Ce sont autant de nouveaux collaborateurs réguliers de l'Etat.

Ouvertes, le 6 juillet 2007, au début de la législature 2007-2012, les négociations pour la nouvelle politique salariale portent sur une nouvelle grille de fonctions, 360 réparties sur 18 niveaux, correspondant aux 18 classes salariales. Une fonction équivaut à une classe de salaire. Une seule échelle de salaires pour tous. La bascule vers la nouvelle organisation salariale de l'Etat est prévue pour fin 2008, dans un climat de suspicion et alors que la politique de communication de l'Etat a souvent fait défaut tant en interne qu'à l'externe.

## **Plan directeur**

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 du territoire. Elle prévoit également son réexamen intégral environ tous les dix ans. Le Canton de Vaud adopta son premier plan directeur, le 20 mai 1987,<sup>203</sup> dont la crise économique et la croissance démographique des années 1990 ont rendu la révision nécessaire et urgente. De plus, les mutations économiques, sociales et environnementales devaient être introduites dans la nouvelle version, en raison de leur ampleur et de leur échelle. Elles sont fondées sur les impératifs du développement territorial durable qui répond aux besoins des générations actuelles et futures par le partenariat et par les trois enjeux suivants : vitalité du territoire, dans un contexte de la concurrence internationale et de changements brusques et rapides, qui doit pouvoir s'adapter aux nouveaux défis par le dynamisme et la diversité des activités humaines, en respectant la qualité du territoire. Le second défi, celui de la qualité du cadre de vie, doit pouvoir être surmonté en faisant des exigences stratégiques de la qualité de l'air, de l'eau, des sols, des forêts, des paysages culturels ou naturels, des biotopes, de l'accessibilité aux services, à la formation et à des logements diversifiés. La préservation des ces atouts est aussi importante pour la santé et le bien-être de la population pour l'attractivité économique du territoire. Le troisième enjeu pour les autorités est la solidarité et l'équilibre interrégional ; elles doivent éviter à la fois des inégalités de développement, par exemple, entre les régions urbaines et périphériques, les catégories de population, les atteintes aux paysages et l'augmentation de la pollution par un recours accru au transport routier.

L'Avant-projet sommaire du Plan directeur cantonal est mis en circulation en mars 2004, dans une phase de concertation approfondie auprès des régions, des communes et de tous les milieux concernés par l'aménagement du territoire. Il s'agit alors de préciser et de vérifier les lignes directrices, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de l'environnement, en les confrontant à des contextes particuliers : Schéma directeur de l'Ouest lausannois, l'Etude de diversification des Alpes vaudoises, les Lignes directrices de la région nyonnaise et le Projet d'agglomération Lausanne-Morges.

Un Avant-projet définitif est soumis à la consultation publique, d'octobre à décembre 2005. Le Conseil d'Etat l'adopte le 28 juin 2006,<sup>204</sup> et le Grand Conseil en fait de même, le 5 juin 2007, après l'avoir amendé.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> *Ibidem*, 11 janvier 2005 après-midi, pp. 6846-6848.

<sup>203</sup> COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif 1970-1998*, pp. 60-61.

<sup>204</sup> *Communiqué de presse* du Conseil d'Etat du 28 juin 2006.

<sup>205</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 5 juin 2007,

Mis sous toit durant la période 1998-2007, le Plan directeur cantonal doit encore être approuvé par le Conseil fédéral pour entrer en vigueur. Cela sera en 2008.<sup>206</sup> Il dote le Canton d'un instrument de coordination des politiques dans tous les domaines qui ont une relation avec le territoire, et en permettre le développement harmonieux et équilibré.

## **Le Musée cantonal des Beaux-Arts**

Le Musée cantonal des Beaux-Arts a été hébergé d'abord dès 1841 dans le Musée Arlaud, à Lausanne, puis a été déplacé en 1906 dans le bâtiment voisin, nouvellement construit, le Palais de Rumine. Depuis plusieurs années, devant l'accroissement de ses collections et du manque d'infrastructures, il n'est plus en mesure de remplir ses missions, dans les termes définis par la loi.<sup>207</sup> De plus, les conditions de la présentation des œuvres ne répondent plus aux normes en vigueur. Enfin, le Musée est handicapé dans l'accomplissement de sa fonction pédagogique, et ne contribue pas suffisamment au développement économique du canton. Déjà en 1991, le Conseil d'Etat vaudois s'était prononcé en faveur d'un transfert du Musée des beaux-arts hors du Palais de Rumine, dans un endroit où il pourrait se développer et accroître son rayonnement.

En 2001, et après l'examen de 17 sites, celui de Bellerive a été retenu pour servir de cadre à la construction du nouveau bâtiment. Ce choix a été confirmé par une seconde étude conduite en 2002, disposant d'un crédit de 1.05 million.<sup>208</sup> Une « Fondation pour la création d'un nouveau Musée des beaux-arts » est créée en janvier 2002, afin d'assister le canton de Vaud dans la réalisation de ce projet, et d'associer par cet intermédiaire les milieux tant artistiques qu'économiques, les collectivités publiques, et les fondations privées. En juillet 2004, un concours international d'architecture à deux degrés a réuni 249 projets en provenance de 15 pays ont été examinés par un jury international nommé par le Conseil d'Etat qui a retenu 9 projets pour être développés; ils ont été examinés au début 2005. A l'issue de la procédure, le projet « Ying Yang, pierre et eau », des architectes zurichois, Maurice Berrel & Raphaël Kräutler, est sorti le premier

Point de départ concret, le Grand Conseil vaudois a voté, le 19 novembre 2002, la part cantonale du premier crédit d'étude, qui complète l'engagement du secteur privé et celui de la Ville de Lausanne. Dans le prolongement de la décision de novembre, le Plan d'Affectation Cantonal (PAC) pour le site de Bellerive est soumis à l'enquête publique, entre le 23 février et le 24 mars 2007. Il indique comment le Musée s'inscrit dans le contexte des rives du lac en tenant compte des critères suivants : transports et circulation, bruit et pollution de l'air, protection des milieux naturels et des eaux souterraines, archéologie et géologie, pollution des sols et sites contaminés, sécurité en tant qu'établissement public.

La procédure n'était pas achevée au moment du changement de législature. Elle a franchi aujourd'hui une seconde demande de crédit d'étude, accepté par le Grand Conseil, le 20 mai 2008, qui doit servir à la fois à la mise au point du projet architectural jusqu'à l'élaboration du dossier d'enquête publique et à déterminer le montant de son investissement et de ses frais d'exploitation. Un référendum sur ce crédit a abouti, la population vaudoise est invitée à se prononcer le 30 novembre 2008. Le Conseil d'Etat s'est déclaré unanimement favorable au projet de nouveau musée.

---

<sup>206</sup> Soumis à son acceptation, le 5 octobre 2007, par le Conseil d'Etat, le Conseil fédéral approuve, le 18 juin 2008, le plan directeur cantonal, avec deux restrictions et une demande de compléments documentaires, voir *Communiqué du Conseil d'Etat* du 18 juin 2008.

<sup>207</sup> LEPDOR, Catherine, « Le Musée des Beaux-Arts au Palais de Rumine », dans *Documents*, No 8. *Qu'as-tu fait de tes cent ans ? Palais de Rumine 1906-2006*, décembre 2006, pp. 17-24.

<sup>208</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 octobre 2002 après-midi, pp. 3918-3961.

## Bilan provisoire de deux cents ans d'histoire du pouvoir exécutif et administratif

L'histoire des administrations publiques est largement une terre inconnue. Elle n'a aucune tradition et fait malheureusement défaut dans les filières de formation en administration publique. Le domaine n'a pour ainsi dire pas intéressé les recherches historiques, les collectivités publiques n'ont pas encouragé de telles études.<sup>209</sup> Sebastian Brändli-Traflet tendait d'expliquer, en 2004, le phénomène, en évoquant plusieurs raisons dont la mentalité anti-bureaucratique des Suisses, les notions négatives envers l'administration et les fonctionnaires et le manque de visibilité de l'administration.<sup>210</sup> Et pourtant, les thèmes de recherche sur l'administration ne manquent pas. On peut même affirmer que rien n'est étranger à l'histoire de l'administration. Entre une conception étroite, l'administration n'est que la préparation et la mise en application des décisions des autorités politiques, et une conception large, de considérer l'administration sous l'angle de son organisation, comme lieu de travail, dans ses composantes sociologiques et juridiques, un espace de création, de communication et de méthodes de gestion, l'intérêt et le périmètre de l'étude administrative peuvent trouver leur justification de manière très différente.

Au terme de notre étude en quatre volets de l'histoire de l'Administration cantonale vaudoise, nous avons la conviction que l'histoire contemporaine du canton de Vaud ne peut pas se faire sans faire l'histoire de son administration. Qu'il s'agisse de l'histoire politique, de l'histoire sociale, de l'histoire économique, de l'histoire religieuse, de l'histoire financière, l'histoire de l'administration constitue un élément essentiel d'intelligence et d'explication. Les institutions valent ce que les hommes valent, elles sont à leur image.

En faisant appel au passé de l'administration, il ne s'agit nullement de faire du passé une valeur étalon ni de revendiquer l'immobilisme et le conservatisme comme valeurs suprêmes de l'administration. Une administration est un corps vivant, avec des agents de qualité variable à l'image de toute société, des guides plus ou moins compétents. Elle est au service d'une collectivité dont elle représente les intérêts et pour laquelle elle tente de trouver les meilleures conditions de vie et de fonctionnement. C'est sans doute d'avoir voulu catégoriser les fonctionnaires de l'Etat et le travail à l'Etat que, pour finir, on en est venu à opposer les fonctionnaires au reste de la population et les services de l'Etat à des pouvoirs tatillons et de privilégiés. En ce sens, il nous a paru important de connaître et de faire connaître l'administration, à la fois pour en permettre un véritable jugement par des tiers et

---

<sup>209</sup> A côté de notre démarche, nous ne pouvons citer que celle entreprise par Martin ILLI pour les autorités cantonales zurichoises qui lui ont commandé récemment une histoire de leur administration : *Von der Kameralistik zum New Management : die Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*, hrsg. vom Regierungsrat des Kantons Zürich, Zürich : Chronos Verlag, 2005, 505 p. C'est une étude à la fois panoramique, documentée et fortement illustrée. Elle est exemplaire.

<sup>210</sup> BRÄNDLI-TRAFLET, Sebastian, «Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz», dans *Revue suisse d'histoire*, 54, 2004/1, p. 80 : « Die Schweiz kennt keine Tradition der Verwaltungsgeschichte. Als nationale Flächenstaaten sich im Sinne durchaus klassischer Geschichtsschreibung für Verwaltung als Untersuchungsobjekt zu interessieren begannen, machte die Schweiz nicht mit. Begründen lässt sich das zunächst mit der antibürokratischen politischen Mentalität der Schweizer: Verwaltung tönt nach Staub, nach Ärmelschonern und Papierbergen. Der Begriff hat einen pejorativen Beigeschmack, lässt Sturheit und Unkreativität vermuten, vor allem aber steht Verwaltung im Verdacht, ineffizient und ineffektiv zu sein und sich jeder politisch zugeordneten Steuerung zu entziehen. Wichtig ist aber die tierferliegende Begründung, dass Verwaltungsgeschichte fehlt: weil die Stellung von Verwaltung als Teil der Exekutive unter den Bedingungen schweizerischer Staatlichkeit stärker als anderswo unklar und nicht gefestigt ist – und daher die staatliche Bürokratie in der Schweiz auch weniger ausgebaut erscheint. »

une forme de respectabilité. Si l'administration cantonale vaudoise est le plus gros employeur du canton de Vaud, elle en est également une des plus anciens. Même si elle a pu présenter à certains moments des pieds d'argile, elle n'en reste pas moins l'élément fédérateur et mobilisateur pour la population vaudoise. Il est dommage qu'au nom de l'évolution et des effets modernistes, elle en soit venue à sacrifier son passé, ou à ne pas le considérer pour en tirer des enseignements, alors qu'elle traversait les mêmes crises et devait surmonter les mêmes soubresauts.

Dans ce contexte, notre démarche n'est pas aussi originale qu'on pourrait le croire à première vue. En effet, elle continue, tout en les englobant et en les renouvelant, les études parues sur l'administration cantonale vaudoise respectivement en 1831 et 1862.<sup>211</sup>

Nous avons pris le parti d'examiner l'administration cantonale vaudoise, à la fois en archiviste et en historien, partant de l'affirmation que les archives d'une administration ne peuvent se comprendre et se justifier que lorsqu'on les intègre à un contexte, les met en perspective ; elles doivent être interrogées sur ce qu'elles disent et ne disent pas. Les archives témoignent de personnes, de faits, elles reflètent des lectures politiques, des choix dominants, des enjeux maîtrisés. Les compétences administratives ont une origine, s'inscrivent dans des évolutions et des défis, des avancées politiques et des périmètres changeants de l'exercice du pouvoir et de l'absorption plus ou moins rapide de responsabilités nouvelles par l'Etat. Les logiques d'organisation ne sont pas identiques, il s'agit de s'interroger sur les raisons et les motivations profondes, souvent non exprimées et fondées sur de subtils équilibres politiques.

Une administration se développe toujours dans des contextes bien précis, souvent originaux et en relation avec plusieurs environnements interdépendants et solidaires. Henri Druey (1799-1855), un des plus illustres acteurs de l'histoire de l'administration cantonale vaudoise, fut un des premiers à exprimer ces rapprochements : « Les institutions politiques d'un pays sont le résumé de son état social envisagé sous ses diverses faces. En les suivant dans leur développement, dans leurs transformations, on retrouve l'histoire elle-même, tout au moins la preuve des principaux faits historiques. »<sup>212</sup>

C'est bien avec cette conviction qu'il faut lire le rapport du professeur André Lasserre sur la politique vaudoise du refuge de 1993 à 1945.<sup>213</sup>

Lors de sa publication, le 5 juillet 2000, le Conseil d'Etat doit confesser que les autorités vaudoises ont appliqué une ligne restrictive dans l'accueil des Juifs, n'ont pas combattu les préjugés anti-sémites ou xénophobes répandus dans la population et dans l'administration. Il a exprimé à cette occasion ses regrets aux victimes de cette politique et à leurs descendants, et dénoncé l'usage du tampon « J » sur les dossiers concernant les Juifs. Toujours dans ce même ordre d'idée, l'administration cantonale vaudoise a dû répondre entre 1997 et 2003, à différentes interrogations de députés et de citoyens, plus ou moins virulentes, sur ses agissements : pratiques de la stérilisation dans le canton de Vaud, depuis l'adoption en 1928 de la première loi en Europe sur la stérilisation ;<sup>214</sup> utilisation de lettres ou de signes pour caractériser des groupes de réfugiés ou de simples citoyens suisses ;<sup>215</sup> participation

---

<sup>211</sup> CHAVANNES, Daniel-Alexandre, *De l'administration publique du canton de Vaud dès 1803 à 1831*, Lausanne 1831, 139 p. ; voir aussi DE LA HARPE, Emmanuel, *Tableau des résultats financiers et économiques du canton de Vaud pendant la période de 27 ans, dès 1803 à 1830*, Lausanne, 1831, 8 p. et *De l'administration publique du canton de Vaud de 1845 à 1861*, Lausanne, 1862, 5 fascicules.

<sup>212</sup> Cité par Ferdinand LECOMTE, *Elémens d'instruction et le droit public du canton de Vaud*, Lausanne : Imprimerie Corbaz et Rouiller fils, 1855, p. 501.

<sup>213</sup> Voir BIBLIOGRAPHIE.

<sup>214</sup> HELLER, Geneviève, JEANMONOD, Gilles, GASSER, Jacques, *Rejetées, rebelles, mal adaptées. Débats sur l'eugénisme. Pratiques de la stérilisation non volontaire en Suisse romande au XXe siècle*, Genève : Bibliothèque d'histoire de la Médecine et de la Santé, Georg, 2002, 480 p.

<sup>215</sup> « Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jean-Paul Dudt relative à : l'administration vaudoise a-t-elle utilisé d'autres lettres ou signes que le « J » ignominieux pour stigmatiser des groupes de réfugiés ou de

suisse et vaudoise au trafic négrier.<sup>216</sup> Les autorités politiques, peu habituées aux polémiques historiques, ont dû fouiller dans le passé pour retrouver les éléments de réponse, s'entourer des meilleures preuves d'archives pour faire face aux attentes de dédommagement moral et financier envers les victimes et éviter les pièges partisans.

Faire l'histoire d'une administration, c'est nécessairement examiner les fondements et le développement de l'exercice du pouvoir, c'est rendre compte de ses résultats et de ses décisions envers les citoyens qui en tout temps peuvent l'interroger et lui demander la preuve de ses choix, même longtemps après les événements et le départ de ses dirigeants. Une administration au service des citoyens, c'est aussi une administration transparente, qui met à disposition ses informations, et qui se préoccupe de sa mémoire pour éviter l'amnésie et le silence devant l'Histoire.

En tenter le bilan sur plus deux cents ans d'existence, c'est chercher à dégager des constances, des attitudes fondamentales, analyser les traditions, les motivations, les résistances et les progrès. Pionnière, notre démarche est inévitablement incomplète, et superficielle dans plusieurs de ses approches. Elle n'en fournit pas moins le cadre à toute étude sur l'histoire du pouvoir exécutif et administratif du canton de Vaud. Il est à souhaiter que d'autres investigations permettront rapidement d'en compléter le panorama et d'en approfondir certaines de ses étapes.<sup>217</sup>

## **Composantes du bilan**

Nous avons pris le parti de regrouper derrière un certain de titres les éléments à inclure dans le bilan historique des deux cent premières années de l'existence de l'Administration cantonale vaudoise. La place des communes dans ce bilan ne nous a pas paru s'imposer, dans la mesure où elle est plutôt une réalité, certes turbulente, mais récente (depuis 1965), dans la répartition des tâches et des charges entre le Canton et les communes.<sup>218</sup>

### **Périodisation : différences et contenus**

L'appareil étatique suit un développement qui n'est ni linéaire ni logique. Des intérêts politiques, économiques et financiers, des circonstances conjoncturelles ou des raisons structurelles agissent de façon lourde et parfois contradictoires sur l'évolution de l'administration.

Entre 1803 et 1886, le canton de Vaud a changé six fois de lois d'organisation du Conseil d'Etat pour autant de constitutions. Entre 1886 et 1970, il a connu une seule constitution, justement celle adoptée le 1<sup>er</sup> mars 1885, pour six lois sur l'organisation du Conseil d'Etat : 13 mars 1886 ; 21 novembre 1892 ; 29 novembre 1904 ; 13 novembre 1913 ; 10 novembre 1920 et 11 février 1970, auxquelles il faut ajouter, en raison de son importance, l'*Arrêté du 19 avril 1948 sur l'organisation des départements*. La Constitution de 1885 n'est pas un monolithe, son texte a été modifié plus d'une cinquantaine de fois, avant d'être abrogé

---

simples citoyens suisses ? par exemple la lettre « C » comme communiste », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 octobre 2001, pp. 3767-3781.

<sup>216</sup> « Réponse du Conseil d'Etat à la question Jean Guignard concernant la participation suisse et vaudoise au trafic transatlantique des esclaves », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 18 novembre 2003 après-midi, pp. 4753-4759.

<sup>217</sup> Nous renvoyons à nos études individuelles de la période pour les références documentaires. Nous signalons les éléments originaux par rapport à ce que nous avons publié.

<sup>218</sup> COUTAZ, *Pouvoir exécutif et administratif 1970-1998*, pp. 95-97.

au profit d'une nouvelle constitution en 2003. Elle aura ainsi accompagné toutes les réformes de l'administration, durant le XXe siècle ; elle aura résisté 118 ans aux exigences du fonctionnement du Canton. Il aura fallu la crise structurelle des années 1990 pour qu'une profonde rupture avec le passé soit inscrite dans les faits dès 1998. Ce qui avait résisté aux projets de réforme jusqu'alors saute à ce moment, une administration profondément modifiée se met en place et élimine les derniers verrous à sa transformation. Le découpage choisi par nos études, 1803-1886, 1886-1970, 1970 et 1998 et 1998 et 2007 permet de faire ressortir les principaux enseignements de chaque période.

Ainsi entre 1803 et 1886, l'Administration cantonale vaudoise doit se mettre en place, elle doit tout inventer et doit trouver ses points d'équilibre. L'Acte de Médiation que Bonaparte impose à la Confédération helvétique et qui donne naissance à la souveraineté du canton de Vaud se contente d'édicter les conditions de base de l'exercice des droits du citoyen, il reste « sommaire, voire incomplet sur l'organisation des pouvoirs publics et les divisions administratives, sauf pour les autorités communales, les cercles et le Grand Conseil. »<sup>219</sup>

A chacune de six constitutions adoptées entre 1803 et 1885 se rattachent une loi d'organisation du Conseil d'Etat et, selon les périodes, d'autres actes législatifs. Ainsi à la Constitution des 18 février / 7 mars 1803 correspondent le *Règlement du Petit Conseil du 22 avril 1803*, la *Loi du 7 juin 1810 sur l'organisation du Petit Conseil* et son *Règlement d'exécution du 13 septembre 1810*. La *Loi du 7 septembre 1814 sur l'organisation du Conseil d'Etat* découle de la Constitution du 4 août 1814 ; elle entérine la distribution des compétences entre quatre départements, jusqu'alors au nombre de trois, avec la création du Département militaire. Une grande partie de ses articles concernant l'administration avait été déjà adoptée dans la loi du 7 juin 1810. La Constitution du 25 mai 1831 induit une série de trois lois, soit, dans leur ordre chronologique de votation, la *Loi du 9 janvier 1832 sur les préfets*, la *Loi du 20 janvier 1832 sur l'organisation du Conseil d'Etat* et la *Loi du 19 juin 1832 sur la responsabilité du Conseil d'Etat*.

L'étude a permis de situer les moments forts de la construction de la souveraineté cantonale ; des étapes importantes sont franchies en 1814 avec la mise en place d'une première plate-forme administrative crédible – celle de 1803 s'est faite dans l'urgence, avec beaucoup d'éléments manquants et à instituer ; il faut attendre l'année 1832 pour que l'administration prenne un nouvel essor ; son organisation fut alors discutée pour la première fois librement et sans pressions extérieures. A l'approche empirique de 1803 succède en 1832 une version doctrinale des pouvoirs publics.

Si en 1803, neuf membres composent le Petit Conseil, tout en restant membres du Grand Conseil, et sont toujours rééligibles, en 1814, le Conseil d'Etat est formé de treize membres du Grand Conseil. En 1831, son nombre est ramené à neuf membres, nommés pour six ans, renouvelés par tiers et rééligibles. Pour la première fois, une loi statue en 1832 sur la responsabilité collective et individuelle du Conseil d'Etat, qui peut donner lieu à une action pénale, ou à une action en dommages et intérêts. Dans la lutte d'influence que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat se livrent depuis 1803, cette loi circonscrit le pouvoir administratif et exécutif et le sépare du pouvoir législatif.

La *Loi du 20 décembre 1845 sur l'organisation du Conseil d'Etat du canton de Vaud*, à mettre en relation avec la Constitution du 10 août 1845, remplace le nom de Département Militaire par celui de Département militaire et des travaux Publics ; le Département des finances est revêtu d'une nouvelle compétence, celle de la chasse. La révolution radicale de 1845 ne modifie pas les structures de l'administration, mise en place par les libéraux, dès

---

<sup>219</sup> REYMOND, Claude, « Les structures mises en place en 1803. Entre originalité et tradition », dans *Vaud sous l'Acte de Médiation 1803-1813. La naissance d'un canton confédéré*. Textes réunis par C. CHUARD, E. HOFMANN, F. JEQUIER, G. MARION, S. RIAL, A. ROCHAT, D. TAPPY, Lausanne, 2003, pp. 124-128 (Bibliothèque historique vaudoise, 122).

1831. Par contre, et ce point mérite d'être approfondi, elle coïncide avec la poursuite des fonctionnaires qui ne partagent pas les idées radicales. De profondes cassures interviennent dans la communauté des pasteurs, des professeurs de l'Académie de Lausanne et des instituteurs. Il apparaît que le personnel administratif et au service de l'Etat subit de grandes modifications et qu'il a perdu probablement ses meilleurs esprits.

La véritable rupture intervient en fait avec la *Loi du 8 mars 1862 sur l'organisation et la responsabilité du Conseil d'Etat* qui s'appuie sur la Constitution du 15 décembre 1861. Les débats de la Constituante de 1861 condamnent le fonctionnement du collège des conseillers d'Etat par département qui dilue les responsabilités et ralentit le traitement des affaires. La majorité des intervenants lui préfère le système des départements composés chacun d'un seul membre, ce qui lui donne plus d'unité, d'efficacité et d'autorité. D'ailleurs, les promoteurs d'un seul responsable par département se font fort d'invoquer l'exemple de la Constitution fédérale de 1848 et de nombreuses constitutions cantonales qui ont privilégié cette organisation ; ils rejettent les craintes de plusieurs constituants qui dénoncent la concentration des pouvoirs entre un trop petit nombre d'individus. Avec sept Conseillers d'Etat, on crie au gouvernement personnel, alors que cet inconvénient peut être aisément contourné par la responsabilité individuelle. « La cohésion ne se décrète pas, elle dépendra des hommes qui seront à la tête de l'administration »

Sept départements sont introduits pour la première fois dans l'administration cantonale vaudoise par la loi d'organisation de 1862. Leur mise en œuvre nécessite la redistribution des anciennes compétences et permet l'intégration de nouveaux domaines d'intervention de l'Etat. Les principaux changements affectent les départements des travaux publics, de l'instruction publique et des cultes, et des finances. Les tâches confiées à certaines commissions sont désormais transférées à l'administration centrale, surtout en ce qui concerne l'administration des travaux publics dont la loi du 13 décembre 1833 est abrogée par celle du 3 février 1869.

La *Loi du 13 mars 1886 sur l'organisation du Conseil d'Etat*, qui prend appui sur la Constitution du 1<sup>er</sup> mars 1885, consolide et amplifie les acquis des années 1861 et 1862 ; elle permet de faire un important tri parmi les lois et de décrets relatifs à des structures et procédures administratives, dont vingt sont tout ou partie révoquées. Elle enfante une sorte de formule magique du point de vue de l'organisation de l'administration cantonale. Elle conserve et précise les acquis antérieurs, en particulier l'organisation autour de 7 départements ; un unique conseiller d'Etat se trouve à la tête de chacun d'eux. Par contre, elle s'en distingue en fondant la colonne vertébrale de chaque département sur un ou plusieurs services, dont le mot et le contenu s'imposent dorénavant dans l'expression du pouvoir administratif.<sup>220</sup> C'est dans l'organisation de 1998 que l'on trouve pour la première fois le nom de « direction », pour réunir plusieurs services. Cette nouvelle structure administrative constitue désormais le noyau dur de l'organisation départementale, lorsqu'il est possible de réaliser cohérence et homogénéité entre des domaines apparentés.

L'administration qui surgit dès 1886 manifeste déjà la croissance de l'appareil étatique par rapport aux années antérieures. En fait, elle va se développer rapidement et constamment depuis cette date, sous la pression de nouveaux domaines d'intervention. Les reports de charge sur la Confédération n'ont en effet pas pour autant allégé les missions de l'administration cantonale ; ils l'ont obligée, au contraire, à mieux se profiler et à adopter de nouvelles approches.

L'organisation de 1886 correspond en ce sens à la fois à l'aboutissement, entre autres, d'une administration qui s'est cherchée durant plus de huitante ans, et le point de départ d'une évolution continue.

---

<sup>220</sup> Le vocable « bureau » qui se rencontre dès les origines de l'organisation cantonale devient une composante de l'organisation par service ; on lui préfère souvent le terme « office ».

Elle gardera une apparence extérieure d'une très grande stabilité. Il a fallu en effet attendre la *Loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat* pour qu'un nouveau département soit créé, le Département de la prévoyance sociale, alors qu'il était réclamé depuis la fin des années 1940, et pour le Département militaire disparaisse. C'est la *Loi du 2 novembre 1904 sur l'organisation du Conseil d'Etat* qui entérine la nouvelle appellation du Département de l'agriculture et du commerce qui devient Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, tandis que le Département militaire s'appelle dès cette date Département militaire et des assurances. Mais si l'organisation générale paraît inchangée, l'examen des attributions de compétences à l'intérieur de chaque département laisse deviner de nombreux changements et des évolutions fortes. Certains sont si rapides que des structures à peine créées sont défaits. Il en est ainsi du Service des monuments historiques qui figure comme le 4<sup>e</sup> service du Département de l'instruction publique et des cultes, dans la *Loi du 13 novembre 1913 sur l'organisation du Conseil d'Etat* ; il est ramené au rang d'une compétence du 3<sup>e</sup> service (Service de l'enseignement supérieur) selon l'article 92 de l'*Arrêté du 19 décembre 1914 modifiant les articles 92, 97, 111, 116 et 120 de la Loi du 13 novembre 1923 sur l'organisation du Conseil d'Etat*.

Appelée à jouer un rôle accru auprès du Conseil d'Etat et dans la coordination des services, la Chancellerie d'Etat (sa nouvelle désignation date de la *Loi d'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970*) constitue le nouveau rouage du Conseil d'Etat qui va lui demander dès 1965 de mettre en place une politique de la communication. Depuis, son rôle de coordination entre les pouvoirs exécutif et législatif, entre les départements et les services et entre les secrétariats généraux de chaque département est reconnu et accru ; il doit favoriser les échanges et décloisonner les centres de compétences de l'Etat.

La réforme de 1970 apporte des réelles réponses à l'organisation des départements, mais ne s'est pas prononcée sur les périmètres de l'action étatique – l'administration est en pleine croissance et le mouvement n'est pas démenti en 1970, avec l'absorption de nouveaux champs d'intervention dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la protection de la nature, des monuments et des sites.

Restant fidèle à la distribution entre 7 départements, la structure de 1998 rompt avec les anciennes pratiques. Il ne s'agissait plus de déplacer certains services, mais de refondre 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.

Et, pourtant à la réception du rapport du Groupe de travail présidé par l'ancien conseiller d'Etat 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.

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. 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. Le Département de l'intérieur disparut bizarrement 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.

La très grande majorité des services changèrent de désignation, la pratique des sigles fut généralisée à toute l'administration. Le Conseil d'Etat considère que la nouvelle répartition entre les départements encouragera et permettra de développer et de fortifier des collaborations jugées actuellement nécessaires pour faire face aux tâches nouvelles de l'Etat, sans pour autant porter préjudice aux collaborateurs qui existent déjà. Les secrétariats généraux constituent des pièces maîtresses dans l'administration.

La crise durable des finances a obligé les autorités à abandonner les schémas traditionnels d'organisation, à repenser leur fonctionnement et à proportionner l'administration à ses missions de base. En fait, les années 1998 à 2007 vont profondément changer les structures de l'organisation de l'exercice du pouvoir exécutif et administratif du canton de Vaud. L'année 1998, année du bicentenaire de la Révolution vaudoise, correspond à une césure dont l'importance se mesure aux changements opérés les années suivantes.

Trois événements vont marquer en 1998, le passage d'une ancienne à une nouvelle période ; ils concernent le rituel de l'installation des autorités, immuable depuis 1803.

L'oratorio *Le secret de la poule* commandé pour célébrer le Bicentenaire du canton de Vaud remplaça les éléments musicaux qui s'intercalaient dans la cérémonie organisée à la Cathédrale de Lausanne ; il se montra plutôt critique sur la manière de célébrer les beautés de la patrie et fut accueillie fraîchement par le public.

La remise du drapeau, à la fin de la manifestation, qui se déroulait sur la place du château fut remplacée pour la première fois en 1998 par un apéritif pour permettre aux autorités de se mêler à la foule.

Enfin, le préfet de Lavaux, Michel Martin, ne se gêna pas de critiquer l'attitude des autorités gouvernementales, lors de l'assermentation des nouvelles autorités communales, ce qui surprit plus d'un édile habitué à davantage de réserve d'un représentant de l'Etat.<sup>221</sup>

Autant de signes d'une période qui annonce de profonds changements et qui se permet de s'en prendre à des symboles permanents du pouvoir. Autant de justifications pour faire de la période 1998 à 2007 une période nécessaire pour établir le bilan de deux cents ans de la souveraineté du canton de Vaud.

## **La population vaudoise double chaque siècle**

Entre 1803 et 2007, le développement démographique a été fort variable selon les 19 districts.

Si le Pays-d'Enhaut ne connaît pas de variation dans sa population, celle du district de Lausanne a été multipliée par 14. Le rapport entre le plus petit et le plus grand des districts est aujourd'hui de 1 à 46, au début du XIXe siècle, le déséquilibre était moindre, de 1 à 4.

Les facteurs d'accroissement de la population tiennent au XIXe siècle à des facteurs naturels, ce sont ceux de la migration qui les expliquent au XXe siècle. Si le XIXe siècle est encore majoritairement rural, la concentration urbaine constitue la principale caractéristique du XXe siècle. Elle avait déjà commencé avec les transformations du réseau de transport, en particulier l'ouverture des chemins de fer, sur les villes de Lausanne, Montreux et Vevey.

L'urbanisation se marque au XXe siècle au bord du lac Léman et sur l'axe Lausanne-Yverdon.

---

<sup>221</sup> MAYOR, *Serment politique* (voir BIBLIOGRAPHIE), pp. 75, 81, 113-115.

Il faut attendre le milieu du siècle pour constater le décolllement de la population de la région de Vevey et d'Yverdon.

Le district de Nyon connaît la croissance de sa population depuis les années 1960.

Districts	Population			Evolution : facteur multiplicatif		
	1803	1900	2000	XIXe	XXe	Dès 1803
Aigle	12 611	21 222	35 248	1,7	1,7	2,8
Aubonne	6 438	8 277	11 146	1,3	1,3	1,7
Avenches	3 806	5 487	6 294	1,4	1,1	1,7
Cossonay	8 165	11 771	20 676	1,4	1,8	2,5
Echallens	7 194	9 941	19 867	1,4	2,0	2,8
Grandson	7 728	13 550	12 253	1,8	0,9	1,6
Lausanne	13 968	56 365	200 497	4,0	3,6	14,4
Lavaux	7 661	10 472	23 010	1,4	2,2	3,0
Morges	8 858	15 466	69 077	1,7	4,5	7,8
Moudon	6 482	11 176	12 190	1,7	1,1	1,9
Nyon	8 891	14 471	61 974	1,6	4,3	7,0
Orbe	9 820	15 248	19 424	1,6	1,3	2,0
Oron	4 425	6 652	10 077	1,5	1,5	2,3
Payerne	6 250	12 453	13 942	2,0	1,1	2,2
Pays-d'Enhaut	4 247	4 986	4 357	1,2	0,9	1,0
Rolle	4 309	6 303	11 191	1,5	1,8	2,6
La Vallée	3 958	6 307	6 396	1,6	1,0	1,6
Vevey	10 824	33 461	67 666	3,1	2,0	6,3
Yverdon	8 972	17 771	35 372	2,0	2,0	3,9
<b>Vaud</b>	<b>144 607</b>	<b>281 379</b>	<b>640 657</b>	<b>1,9</b>	<b>2,3</b>	<b>4,4</b>

Tableau 22.- Population résidante dans le canton de Vaud, 1803, 1900 et 2000

### Le découpage territorial

Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, une nouvelle organisation territoriale du canton de Vaud est mise en place. Le canton passe, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, de 19 districts à 10 districts.<sup>222</sup>

Organisation territoriale 1803-2007	Organisation territoriale dès 2008
Aigle	Aigle
Aubonne	Broye-Vully
Avenches	Gros-de-Vaud
Cossonay	Jura-Nord vaudois
Echallens	Lausanne
Grandson	Lavaux-Oron
Lausanne	Morges
Lavaux	Nyon
Morges	Ouest lausannois
Moudon	Riviera-Pays-d'Enhaut

<sup>222</sup> « Exposé des motifs et projets de lois sur le découpage territorial et modifiant la loi de 1989 sur l'exercice des droits politiques », mai 2008.

Organisation territoriale 1803-2007	Organisation territoriale dès 2008
Nyon	
Orbe	
Oron	
Payerne	
Pays-d'Enhaut	
Rolle	
La Vallée	
Vevey	
Yverdon	

Tableau 23.- Etat comparatif de l'organisation territoriale, 1803-2007, et 2008

La subdivision du canton en 19 districts date du 14 juin 1803, inspirée du système organisationnel imposé par les Bernois, lors de leur occupation du canton de Vaud, de 1536 à 1798. Elle avait été précédée, le 6 juin 1803, par la division du territoire en 60 cercles. Les deux découpages vont résister jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 à toutes les tentatives de refonte ; elles vont modeler le dispositif des autres subdivisions administratives. Les préfectures seront calquées sur celles des districts.

La diminution du nombre de districts a été évoquée à plusieurs reprises. Déjà en 1899, à un moment où les autorités vaudoises connaissaient de grandes difficultés financières, une commission du Grand Conseil démontra la nécessité de réduire de 19 à 11 districts, ce que le Grand Conseil n'accepta. La même proposition surgit à nouveau en 1945, dans le cadre d'une vaste étude de l'organisation de l'administration cantonale. Elle fut repoussée en 1950, en raison du peu d'avantages administratifs qu'elle pouvait apporter. Seules deux demi-préfectures, Sainte-Croix et les Ormonts, ont été supprimées entre temps. Une seule modification territoriale est intervenue en 1961 : la commune de Bercher est transférée du district de Moudon au district d'Echallens.

Les questions du maillage territorial, des découpages et des réseaux ont agité la classe politique, principalement depuis les années 1990. La crise financière exigeait de nouvelles collaborations, le redéploiement des prestations et la reconsidération des échelles spatiales, à l'ère des nouvelles technologies. Ainsi, la notion d'agglomération fit son apparition dans les débats politiques pour tenir compte de l'association de communes à buts multiples et à géométrie variable, des régions urbanisées. Dans l'enjeu autour des fusions de communes et de la démarche d'EtaCom, les problèmes de péréquation financière sont appelés à prendre de l'importance pour permettre aux plus petites entités communales de survivre et aux plus grandes de s'imposer au niveau national.<sup>223</sup>

## Cadre politique

A la faveur de la Révolution du 10 août 1845, les radicaux firent main basse sur le pouvoir jusqu'à alors en mains des libéraux, arrivés au pouvoir avec la Révolution de 1831. Ils durent composer, selon les législatures, avec les libéraux, avec plus ou moins de souplesse.

La révolution de 1845 laisse, à quelques retouches près, l'apparence d'une administration à l'identique avec les années précédentes. En fait, elle va créer des fractures profondes parmi les élites intellectuelles et au sein de la population. Il faudra l'émergence du

<sup>223</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 12 mars 2002 matin, pp. 9214-9226.

Parti socialiste pour provoquer la réconciliation des deux partis, un libéral siégeant aux côtés des radicaux entre 1893 et 1917, puis deux entre 1918 et 1946.

Le 17 mars 1946, un socialiste, Arthur Maret (1892-1987), accède pour la première fois au gouvernement, emmené par quatre radicaux et deux libéraux.

Aux élections au Grand Conseil, de 1945, les radicaux perdent pour la première fois la majorité, alors même que l'alliance radicale-libérale demeure prédominante (136 mandats sur 217). La formule née de la fin de la Guerre mondiale demeura en vigueur jusqu'en 1955.

Le 6 février de cette année-là, un second socialiste, Charles Sollberger (1896-1975), ravit un siège aux radicaux, le mouvement s'amplifiant aux élections des 1<sup>er</sup> et 2 mars 1958, avec l'obtention d'un 3<sup>e</sup> siège socialiste.

En 1962, on assiste à une recomposition de l'exécutif. Si l'entente radicale-agrarienne perd la majorité au législatif avec 92 sièges sur 197, elle gagne la majorité à l'exécutif : trois radicaux, un agrarien, deux socialistes et un libéral sont en charge du Conseil d'Etat. La formule va demeurer jusqu'en 1994 et tend à instaurer au gouvernement une apparence de représentation proportionnelle, donc d'équité.

Mais la subite détérioration des finances cantonales fait tomber l'organisation qui avait prévalu jusqu'alors, avec l'entrée au Gouvernement du premier conseiller d'Etat écologiste, Philippe Biéler.

Signe des temps, les élections cantonales de mars 1994 permettent l'accession à la tête du Département de l'instruction et des cultes d'un conseiller d'Etat socialiste, Jean Jacques Schwaab. C'est la première fois depuis 1885 que ce département n'est pas dirigé par un radical.

La majorité bourgeoise est perdue pour la première fois, à l'occasion de l'élection complémentaire, le 9 juin 1996, du premier popiste jamais élu au Conseil d'Etat, Josef Zisyadis.

21 mois plus tard, en raison des divisions de la gauche, cinq conseillers d'Etat de droite sont élus. Parmi eux, la première femme portée au Conseil d'Etat, Jacqueline Maurer-Mayor qui sera la première femme à également présidé le Conseil d'Etat, en l'an 2000.

La législature 2002-2007 amènera un rééquilibrage des forces politiques, avec 2 radicaux, 1 libéral, 1 UDC, 2 socialistes et un écologiste.

La formule a été reconduite, en 2007-2012, avec à sa tête, le premier président en exercice pour 5 ans, le radical Pascal Broulis.

Le 21 février 1917, les électeurs vaudois acceptent une modification constitutionnelle qui prévoit que le Conseil d'Etat ne sera plus élu par le Grand Conseil, mais par le peuple, ce qui donne une légitimité accrue au pouvoir exécutif.

Ils en font de même, le 24 septembre 1948, en optant pour un régime hybride pour les élections : les parlementaires sont désormais élus au système majoritaire dans les cercles électoraux comprenant un ou deux députés, et selon la règle proportionnelle dans les autres cercles en en désignant trois ou plus.

La proportionnelle fut généralisée à la suite de la votation populaire des 26 et 27 mars 1960. Lors de la même consultation, le peuple accepte l'élection simultanée des députés au Grand Conseil et des membres du Conseil d'Etat, malgré l'opposition de l'extrême gauche partisane des élections à des dates différentes pour assurer une certaine cohésion entre les deux pouvoirs.

## **L'organisation du Conseil d'Etat et la question de la présidence**

Dans les débats qui ont eu cours à la fin des années 1940 et au début de la décennie suivante, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil eurent à traiter de l'initiative cantonale pour la

coordination des départements cantonaux que la Ligue vaudoise, emmenée par son leader, Marcel Regamey (1905-1982) avait lancée. Le peuple, appelé à se prononcer les 23 et 24 octobre 1954, la rejeta, avec 72,3% (sur 33 974 bulletins valables, 24 562 furent dénombrés contre, 9 412 pour).

Les initiants, constatant que les nombreux efforts accomplis par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat pour diminuer le coût de l'administration ne donnaient que peu de résultats et n'arrivaient pas à freiner l'augmentation constante des charges de l'Etat, ont pensé que le problème devait être envisagé d'une autre façon. Au lieu de chercher à le résoudre par l'extérieur au moyen de commissions et d'experts, ils proposent de modifier l'organisation même du Conseil d'Etat.

Selon eux, le président du Conseil d'Etat n'aura pas plus de droits qu'il n'en a dans l'organisation actuelle. Il aura par contre le devoir de coordonner l'activité des départements. Il devra chercher par ce moyen à simplifier les rouages de l'administration, à lui faire rendre plus avec moins de frais. Il pourra avec l'aide de ses collègues donner plus d'unité à la politique générale et à la politique financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat pourra de cette façon mener une politique cohérente adaptée aux possibilités matérielles dont il dispose. Il pourra mieux répondre aux nombreuses suggestions plus ou moins étudiées qui lui proviennent du Grand Conseil. Son autorité sera renforcée et surtout plus efficace. C'est effectivement le Grand Conseil qui dans une large mesure influence les finances cantonales en votant recettes et dépenses, mais en général sur proposition du Conseil d'Etat qui est chargé d'étudier les problèmes. Dans ce domaine donc, il est essentiel que le Conseil d'Etat soit exactement renseigné et qu'il ait une politique financière bien établie. Seule la coordination des départements peut lui donner cette politique.

Les adversaires de l'initiative agitent l'épouvantail du pouvoir personnel. Selon eux, la réforme proposée est propre beaucoup plus à aggraver le mal qu'à l'atténuer. La raison, c'est que pour six membres du gouvernement sur sept, elle accentuera et favorisera fatalement la tendance à se replier sur leur département, puisque le soin de coordonner et d'harmoniser l'action gouvernementale seront désormais pratiquement éloignées et à laquelle la plupart d'entre eux en tout cas n'accéderont jamais. Le système actuel a le très grand avantage que chacun des membres du gouvernement est régulièrement appelé à diriger les délibérations du Conseil et à être le porte-parole de celui-ci dans les circonstances importantes. Chaque conseiller d'Etat est ainsi obligé périodiquement d'envisager les problèmes sous un angle plus large que celui sous lequel il est tout naturellement porté à le faire comme chef de département. L'institution d'une présidence permanente ferait disparaître ce précieux moyen d'élargir périodiquement le champ des préoccupations de chacun des membres du gouvernement et irait ainsi directement à l'encontre du but à atteindre. C'est pourquoi, les défenseurs du statu quo dénoncèrent le dessein secret des promoteurs de l'initiative de doter le canton, à défaut d'un gouverneur du Pays de Vaud dont ils rêvaient dans leur jeunesse, d'une sorte de chef d'Etat cantonal.

A sa création, en 1803, l'organisation du Petit Conseil, puis dès 1814 du Conseil d'Etat a veillé à ne pas donner un pouvoir plus important à un de ses membres. La direction collégiale a été pratiquée jusqu'en 1862. Le système de rotation des conseillers d'Etat à la tête des départements devait, aux yeux de ses promoteurs, empêcher à une personne ou à un groupe de personnes de faire main basse sur les affaires départementales comme sur celles de l'Etat. Il est un héritage des temps révolutionnaires : faire porter la responsabilité des affaires sur l'ensemble de l'autorité exécutive, tout en donnant à chacun de ses membres une vue générale des dossiers à traiter. Au nom des exigences démocratiques, le fonctionnement de l'appareil étatique a souffert de lourdeur et s'est privé volontairement de tout éclat donné à la fonction de magistrat. Il faut garder à l'esprit que les réunions du Conseil d'Etat furent quotidiennes jusqu'en 1861, et qu'elles furent plus espacées ensuite, entre quatre fois par

semaine, à l'origine de la nouvelle organisation à une fois, sur une journée, comme aujourd'hui.<sup>224</sup>

Entre 1803 et 1814, chaque département était présidé par une commission de trois membres. Tous les quatre mois, un membre de chaque commission en sortait nécessairement pour être remplacé par un membre d'une autre Commission. En 1810, il est décidé que chaque membre d'un département y reste en fonction durant deux ans, et que le système de rotation se fait dorénavant sur huit mois. A chacune de ses sessions, le Grand Conseil désigne son président parmi les membres du Petit Conseil, qui, durant cette période, ne participe plus aux travaux du pouvoir exécutif. Il faut le constater, ce président fut souvent le même, car les députés prirent rapidement l'habitude d'élire les meilleurs membres du Petit Conseil à leur tête.

De neuf en 1803, on passa à treize conseillers d'Etat, en 1814, au moment où quatre départements furent institués, élus pour douze ans, renouvelés par tiers tous les quatre ans et rééligibles. La Constitution de 1814 donna une nouvelle interprétation à la présidence du Conseil d'Etat, désormais, ce sont deux présidents du Conseil d'Etat, appelés « landammans », élus par le Grand Conseil, à l'instar des autres membres du Conseil d'Etat. Quatre ans en charge, ils alternent dans leurs fonctions chaque année. Le premier préside le Grand Conseil, l'autre est vice-président du Conseil d'Etat.

Dès 1832, à la suite de l'adoption de la nouvelle constitution, le nombre de conseillers d'Etat est ramené à neuf personnes, nommés par et dans le Grand Conseil, pour six ans, renouvelés par tiers et rééligibles. C'est le Conseil d'Etat qui choisit en son sein, chaque année son président ; celui-ci ne peut être réélu qu'après une année d'intervalle. Le pouvoir du Conseil d'Etat est renforcé par la nomination, dans le prolongement de la loi du 20 janvier 1832, de 21 préfets, soit un par district, plus un pour le cercle des Ormonts et autre pour celui de Sainte-Croix. Les préfets remplacent désormais les six lieutenants du Petit Conseil, apparus en 1803, dans l'organisation du pouvoir exécutif. La formule a subsisté jusqu'à aujourd'hui. Il est à noter que, durant les sessions du Grand Conseil, le président du Grand Conseil, qui ne peut plus être un membre du Conseil d'Etat, a la préséance sur celui du Grand Conseil.

En 1845, la nouvelle organisation raccourcit à quatre ans la durée des neuf conseillers d'Etat, renouvelés par moitié, en fait cinq d'abord, quatre ensuite. Le président du gouvernement continue à être élu par les membres du Conseil d'Etat, il n'est immédiatement rééligible. Il ne faisait partie d'aucun département. Ainsi que le prescrivait la *Loi du 20 décembre 1845 sur l'organisation du Conseil d'Etat*, il pouvait assister aux séances de tous les départements, avec voix délibérative. Ainsi en cas de divergence entre les deux conseillers d'Etat chargés d'un département, c'était le président du gouvernement qui décidait. La règle protocolaire instituée en 1831 est supprimée.

La Constitution du 15 décembre 1861 élargit le nombre de département à 7 départements, chaque département étant dirigé par un seul conseiller d'Etat. Les élections sont organisées chaque quatre ans, les conseillers d'Etat continuent à être choisis au sein du Grand Conseil, mais ils peuvent provenir d'une autre assemblée. A la différence des anciennes constitutions, la présidence du Conseil d'Etat ne décharge plus son titulaire de la gestion d'un département.

La formule trouvée en 1862 va résister aux projets de réorganisation jusqu'à l'adoption de la Constitution de 2003, d'un article définissant la nomination d'un président du Conseil d'Etat pour une durée d'une législature. Parmi les propositions d'amélioration du fonctionnement de l'Etat, le Rapport de travail « Marcel Blanc », déposé le 3 août 1992,

---

<sup>224</sup> MEYLAN, Maurice, « L'évolution du gouvernement dans les Constitutions vaudoises », dans *Les Constitutions vaudoises 1803-2003. Miroir des idées politiques*, dirigé par Olivier MEUWLY, avec la collaboration de Bernard VOUTAT, Lausanne, 2003, pp. 39-53 (Bibliothèque historique vaudoise, 123).

retenait l'idée d'un département présidentiel chargé de l'Intérieur et des affaires extérieures. La question rejaillit au travers de la motion du député libéral, Charles-Louis Rochat, qui reçut une réponse embarrassée du Conseil d'Etat, le 25 septembre 1996 : On avança, parmi les arguments, l'atteinte au principe de l'équilibre et de l'égalité entre les conseillers d'Etat. « Il faut voir les conséquences globales » de l'introduction d'un gouvernement présidentiel. En fait, les années de crise ont démontré les difficultés de fonctionnement du Conseil d'Etat, son manque de cohésion et de détermination, encore dans la législature 1998-2002, au moment où les constituants façonnaient les articles de la future constitution. Si l'idée finit par s'imposer, elle fut entourée de telles précautions et de telles limitations qu'il n'est pas question de voir dans la nouvelle organisation qui se mit en place, au lendemain des élections pour la législature 2007-2012. C'est un projet minimaliste et frileux, sans ambition, qui est affirmé dans l'« Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat », <sup>225</sup> dû en grande partie au cadre constitutionnel insatisfaisant et aux incertitudes planant sur la majorité qui se dégagerait des élections au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de mars 2007.

Pas question d'avoir à la tête du Conseil d'Etat un « supersyndic », <sup>226</sup> même parmi les plus ardents défenseurs du gouvernement présidentiel. En fait, les résultats des élections vont imposer le nom de Pascal Broulis, à la présidence du Conseil d'Etat. Les stratégies d'organisation du département présidentiel, formulées les années précédentes, furent démenties dans les faits. C'est autour du Département des finances dont la charge avait été assumée entre 2002 et 2007 par le vainqueur des élections que le nouveau département fut forgé, augmenté de la Chancellerie d'Etat et de l'Office des affaires extérieures. Une page définitive de l'histoire du Conseil d'Etat, vieille de plus de 200 ans, était tournée le 1<sup>er</sup> juillet 2007. La rupture avec la tradition était consommée.

## Evolution du nombre de services

Dès 1803, l'administration cantonale est organisée autour des départements. Leur nombre de 3 (justice et police ; intérieur et finances), en 1803 passera en 1810, à 4 (justice et police ; intérieur ; militaire et finances), en 1814, 1832 et 1845. La *Loi du 20 décembre 1845 sur l'organisation du Conseil d'Etat* remplace le nom de Département militaire par celui de Département militaire et des travaux publics.

Depuis la Constitution du 15 décembre 1861, elle se structure autour de 7 départements : justice et police ; instruction publique et cultes ; intérieur ; agriculture, industrie et commerce ; militaire ; travaux publics ; finances. Ce chiffre ne variera plus dès lors, les réels changements intervenant dans leur désignation, en 1970 et en 1998.

C'est la *Loi du 2 novembre 1904 sur l'organisation du Conseil d'Etat* qui entérine la nouvelle désignation du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, à la place de Département de l'agriculture et du commerce qui avait prévalu depuis 1832.

En 1970, le Département militaire et des assurances est supprimé et laisse à la place au Département de la prévoyance sociale et des assurances qui, à l'instar de tous les autres départements, est doté d'un secrétariat général. Le Département de justice et police prend le nom de Département de la justice, de la police et affaires militaires, en récupérant deux services du Département militaires et des assurances : Service de l'administration militaire et Service des arsenaux.

---

<sup>225</sup> *Bulletin des séances du Conseil d'Etat*, 6 février 2007, pp. 24-47 ; 13 février 2007, pp. 1-19 ; 6 mars 2007, pp. 11-22 ; 24 avril 2007, pp. 17-44 ; chaque fois pagination provisoire.

<sup>226</sup> BUSSLINGER, Laurent, « Le président durable cherche encore ses marques », dans *24 heures*, 14 juillet 2008, p. 15.

En 1998, l'ensemble des désignations des départements est revu ; l'opération débouche sur le transfert de 17 services dans de nouveaux départements.

<b>Organisation administrative 1998-2007</b>	<b>Organisation administrative 1970-1998</b>
Département de la sécurité et de l'environnement (DES)	Département de la justice, de la police et des affaires militaires (DPJAM)
Département de la formation et de la jeunesse (DJP)	Département de l'instruction publique et des cultes (DIPC)
Département des institutions et des relations extérieures (DIRE)	Département de l'intérieur et de la santé publique (DISP)
Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)	Département de la prévoyance sociale et des assurances (DPSA)
Département de l'économie (DEC)	Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (DAIC)
Département des infrastructures (DINF)	Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports (DTPAT)
Département des finances (DFIN)	Département des finances (DFIN)

Tableau 24.- Changements des appellations des départements, avril 1998

L'organigramme de l'Administration cantonale vaudoise fait 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. Depuis 1998, la tendance est à la diminution du nombre de services, alors même que les compétences continuent à augmenter. L'introduction de la structure administrative « direction » permet de mieux ramifier les compétences apparentées et de créer de gros pôles administratifs, en particulier au Département de la formation et de la jeunesse.

<b>Départements</b>	<b>1886</b>	<b>1948</b>	<b>1970</b>	<b>1974</b>	<b>1978</b>	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>
DPJAM	6	5	8	7	7	8	8	8	8
DIPC	4	3	4	5	6	6	7	7	8
DISP	4	6	5	5	7	7	7	8	8
DPSA	3	5	4	5	5	6	6	6	7
DAIC	3	5	6	7	7	8	8	8	8
DTPAT	2	4	4	4	5	5	5	7	7
DFIN	6	4	4	5	5	7	7	7	7
<b>Totaux</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>51</b>	<b>53</b>

Tableau 25.- Evolution du nombre de services entre 1886 et 1970, puis par législature entre 1970 et 1994  
(Les noms de départements sont ceux consacrés par l'organisation de 1970)

Départements	1998	2002	2007	Départements	1998	2002	2007
DES	8	9	9	DEC	8	8	6
DFJ	7	7	7	DINF	8	7	5
DIRE	8	7	5	DFIN	9	6	5
DSAS	7	5	5				
<b>Totaux en 1998 : 54, en 2002 : 49, en 2007 : 42</b>							

Tableau 26.- Evolution du nombre de services, 1998, 2002 et 2007

### La dispersion des services centraux

En 1885 comme en 1803, tous les départements de l'administration cantonale étaient logés à Lausanne, dans le quartier de la Cité ; les services de justice et police, de l'intérieur et des finances avaient leur adresse dans le Château cantonal, ceux du Département militaire, à la place du Château, de l'agriculture et du commerce, à la Cité-Devant 10 et 11, alors que le 1<sup>er</sup> étage de la Maison du Grand Conseil accueillait le personnel des travaux publics. L'ancienne maison de l'Institut morave, à la rue Saint-Etienne 7 (aujourd'hui à la place de la Cathédrale 6) fut rachetée en 1874 par l'Etat pour abriter les bureaux du Département de l'instruction publique et des cultes.

La concentration des services étatiques dans un périmètre restreint était rehaussée par la présence sur la colline de la Cité, « comme sur un capitole, des trois édifices, siège des trois pouvoirs de l'Etat ». Depuis 1810, le Château cantonal fut flanqué d'un bâtiment à usage multiple, la « Conciergerie », qui servit de logement pour le concierge des édifices publics de la Cité et le geôlier des prisons du Tribunal d'appel et de remise pour les pompes à feu. Il fut démoli en 1890, en même temps que la porte Saint-Maire.

La période 1886 à 1970 marque un tournant dans l'organisation des services centraux de l'Etat. De groupée et concentrée, elle se répartit progressivement dans différents quartiers de Lausanne, et en occupent même des points périphériques. Des pôles sont créés, l'idée de loger toute l'administration, évoquée depuis 1920, a été abandonnée définitivement.

Il apparaît que c'est la Direction du cadastre qui quitte la première la Cité, d'abord pour être logée entre 1939 et 1954 à Bel-Air-Métropole 1, puis entre 1955 à 1963, à la rue de la Paix, et dès 1964, à la rue de l'Université. Jusqu'alors, certains services et bureaux des différents départements avaient certes changé d'adresse, mais aucun n'avait rompu avec le quartier de la Cité.

Dès 1950, le mouvement des transferts s'amplifia avec le déplacement progressif à la rue Caroline 5, 7 bis, 9, 11 et 13 de plusieurs secteurs d'activité du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. L'ensemble du département fut regroupé en 1967, à la rue de la Caroline. Dès 1955, le Département des finances gagna les locaux de la rue Paix 6, auxquels sont adjoints ceux de la rue de la Paix 4. Le Service des automobiles, cycles et bateaux fut installé en 1963, à la Blécherette, alors que les services du Département des travaux publics sont accueillis dans le bâtiment neuf de la rue de la Riponne 10, dès 1966. La rue de la Barre 8 fut dès 1971 la nouvelle adresse du Département de l'instruction publique et des cultes. La Gendarmerie quitta la Cité pour emménager, dès mars 1975, dans le bâtiment spécialement construit pour elle de la Blécherette, suivie, le 1<sup>er</sup> juin 1991, par la Police cantonale. Le Département de la prévoyance sociale et des assurances, créé en 1970, occupa différentes adresses entre la place du Château 1, la rue Caroline 11, la rue du Valentin 11 et la

rue Saint-Martin 20, avant de pouvoir s'installer dans le bâtiment administratif de la Pontaise, ouvert en 1986.

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. Enfin, les services du Département des travaux publics occupent depuis 1966 les locaux du bâtiment neuf de la place de la Riponne 10 et se sont étendus dans ceux de la rue de l'Université 3-5, 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.

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 permit 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 connurent la dispersion des sites, d'autres furent regroupés, en 1997, sur le 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'achat 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).

Signe de l'évolution des esprits, en décembre 2002, le Canton de Vaud vend à la Commune de Lausanne les parcelles, sises à la « Rue du Tunnel 12-14 – Rue des Deux-Marchés 11-13 », où il entendait regrouper son administration dans les années 1990. En ce sens, le postulat sur la délocalisation progressive d'une partie de son administration, du député radical Frédéric Haenni, développé le 6 mars 2007, et pris en considération, le 30 octobre 2007, traduit le sentiment latent que l'administration cantonale vaudoise doit quitter le chef-lieu du canton pour gagner des villes secondaires et des régions excentrées. Un rééquilibrage des régions au travers d'une nouvelle géographie des services cantonaux est en cours. Les années futures diront si ce phénomène tend à s'amplifier. De nombreux facteurs rédhitoires à certaines époques, comme les distances, les transports, les communications, ne constituent plus des freins. D'autres raisons peuvent désormais être invoquées.

## **L'explosion des effectifs**

C'est à la tête d'une administration aux effectifs en partie renouvelés, jeunes et réduits (une vingtaine d'employés), que le Petit Conseil se mit au travail en avril 1803.

En raison du manque de documents statistiques et de l'imprécision de la tenue de la comptabilité en matière des salaires, il est difficile de distinguer les personnes qui travaillent dans l'administration centrale des agents qui représentent le Conseil d'Etat dans le canton. Il en va de même pour différencier les fonctionnaires et les employés salariés par l'Etat des aides temporaires engagés en fonction des besoins.

Il est symptomatique que l'administration cantonale vaudoise ne compta pas avant 1948 de service habilité à traiter globalement les questions de gestion du personnel. C'est la *Loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales du 9 juin 1947* qui est à l'origine de l'Office cantonal du personnel en 1948, élevé au rang de service en 1974.

Le tableau qui suit reprend des chiffres dont les premiers sont à considérer avec circonspection.

1803	19	Ne concerne que l'administration centrale
1818	56	Ne concerne que l'administration centrale
1829	1280	
1831	1367	
1836	25 + 1 place vacante + 6 huissiers	Ne concerne que l'administration centrale
1853	27 + 2 places vacantes + 6 huissiers	Ne concerne que l'administration centrale
1862	50 + 9 huissiers	Ne concerne que l'administration centrale
1886	1 158	
1907	2 600	
1938	4 250	
1949	5 300	
1956	6 300	
1960	7 130	
1965	8 700	
1970	10 972	
1980	15 300	
1990	18 200	
2000	20 149	
2005	22 889	
2006	23 272	

Tableau 27.- Evolution des effectifs de la fonction publique, Emploi Temps Plein, 1803-2006

La comparaison des chiffres fait ressortir une stabilité relative des effectifs de l'administration cantonale vaudois entre 1803 et 1861.

Ils prennent leur essor dès la nouvelle organisation de l'administration en 1886, pour passer de 1 100 fonctionnaires à environ 11 000 fonctionnaires, en quelque 80 ans. L'élargissement des périmètres d'intervention de l'Etat et l'intégration de tâches de plus ou plus nombreuses et complexes, en particulier des tâches sociales, expliquent cette augmentation linéaire des effectifs.

C'est depuis les années 1970 que l'Administration cantonale vaudoise subit ses plus grandes progressions, avec des taux variables, de dix en dix ans.

Le phénomène a été dénoncé par les milieux de droite, en particulier par les rangs libéraux, qui demandaient la maîtrise des recettes et de ne pas s'encombrer de nouvelles tâches.

La limitation du nombre des fonctionnaires ne s'imposa que sous la contrainte des difficultés financières.

## Les deux statuts du personnel de 1947 et de 2001

Le tableau dénombre l'ensemble des décisions concernant la fonction publique, avec les deux dates charnières de 1947 et 2001.<sup>227</sup>

1803, 14 avril	Fixation des indemnités des membres du Petit Conseil. « Réglements sur celles de ses Bureaux. Incompatibilité des parentés entre les membres du Conseil »
1803, 22 avril	Extrait des « Réglemens du Petit-Conseil du canton de Vaud », soit son organisation en départements
1803, 25 mai	Loi sur la prestation du serment des fonctionnaires publics : chaque fonctionnaire public est assermenté. Travaille six jours sur sept.
1803, 25 mai	Loi contre la cumulation des bénéfices : « Nul citoyen ne peut s'occuper, en même tems, deux places, charges, emplois, ou offices quelconques, salariés par l'Etat, ou les caisses publiques, et dont les salaires annuels réunis, monteroient à plus de huit-cent francs. »
1803, 24 juin	Loi sur les formules de serments prêtés par les fonctionnaires publics
1803, 22 novembre	Arrêté. Règlement pour la Gendarmerie. Mentionne la question des congés et des permissions.
1804, 31 janvier	Loi sur les vacances extraordinaires dans le Petit Conseil
1806, 30 mai	Résolution sur le traitement des fonctionnaires de l'Instruction publique
1806, 12 septembre	Arrêté sur le serment des régents d'école
1806, 11 novembre	Arrêté sur l'assermentation des régents du Collège académique
1807, 6 juin	Résolution sur le traitement du secrétaire du Conseil académique
1808, 30 mai	Résolution augmentant le traitement du maître d'écriture au Collège
1809, 17 mai	Résolution sur le traitement du maître de géométrie et arithmétique
1809, 20 mai	Résolution. Explications sur le traitement des diacres
1809, 30 mai	Décret sur la pension de retraite des officiers, sous-officiers instructeurs à l'Ecole de l'infanterie
1809, 8 juin	Loi sur l'organisation de la Gendarmerie. Articles consacrés à la solde et au traitement, aux gratifications et aux primes, aux retraites et pensions.
1810, 6 juin	Résolution sur le traitement des huissiers du Conseil d'Etat
1810, 13 septembre	Règlement pour les Départements du Petit Conseil et leurs Bureaux, horaire : organisation du travail, horaires de travail (8 heures par jour, tous les jours de la semaine, sauf les dimanches et les fêtes, tenue des caisses)
1814, 31 décembre	Loi sur la formule du serment général
1816, 31 mai	Loi sur les pensions de retraite aux régents
1817, 12 mai	Décret qui fixe le traitement de l'Ingénieur adjoint des Ponts et Chaussées, Inspecteur des Bâtiments de l'Etat
1817, 16 mai	Décret qui fixe le traitement de l'Intendant des poudres et salpêtres
1817, 17 mai	Décret qui fixe le traitement des employés au Département militaire
1817, 17 mai	Décret qui fixe le traitement des employés au Département de Justice et Police

<sup>227</sup> Le tableau a été particulièrement développé pour la période antérieure à 1886, pour les besoins de la démonstration. Il ne reprend pas la question des salaires des employés de l'Ordre judiciaire et en relation avec le Grand Conseil.

1817, 17 mai	Décret qui fixe le traitement des médecins et chirurgien de l'Hospice Cantonal
1817, 19 mai	Décret qui fixe le traitement de l'Inspecteur de l'Hospice
1817, 19 mai	Décret qui fixe le traitement de l'Inspecteur de la maison des aliénés
1817, 22 mai	Décret qui fixe le traitement du chef de Bureau de la comptabilité et de son adjoint
1817, 21 mai	Décret qui fixe le traitement du Secrétaire du Bureau du contrôle
1817, 23 mai	Décret qui fixe le traitement de l'Intendant des Péages et des employés à son bureau
1817, 23 mai	Décret qui fixe le salaire de l'ouvrier timbreur
1817, 24 mai	Décret qui fixe le traitement des employés à la Chancellerie du Conseil d'Etat
1817, 24 mai	Décret qui fixe le traitement des employés au Département de l'Intérieur
1817, 24 mai	Décret qui fixe le traitement des employés à la vente de la poudre
1817, 24 mai	Décret qui fixe le traitement des employés à la vente des sels
1817, 24 mai	Décret qui fixe le traitement de l'organiste de la Cathédrale
1817, 24 mai	Décret qui fixe le traitement du Secrétaire au Bureau de la Santé
1817, 24 mai	Décret qui fixe le salaire de l'huissier attaché à la direction des mines et salines
1817, 24 mai	Décret qui fixe le traitement du sonneur de la grande église
1817, 27 mai	Décret qui indemnise le secrétaire en chef du Département des Finances
1834, 9 juin	Décret sur le traitement des fonctionnaires et employés de l'administration des travaux publics
1835, 1 <sup>er</sup> décembre	Décret sur le traitement du 4 <sup>e</sup> pasteur de Lausanne
1835, 2 décembre	Loi sur les retraites des régents
1836, 6 novembre	Décret sur la solde des officiers de santé
1837, 15 mai	Décret sur le traitement du commissaire des guerres et de son bureau
1837, 30 novembre	Décret sur le traitement du secrétaire du contrôle au Département des finances
1837, 30 novembre	Décret sur le traitement du sous-secrétaire au Bureau de la comptabilité
1837, 5 décembre	Décret sur le nombre et le traitement des employés de la Chancellerie et des bureaux des départements
1837, 9 décembre	Décret sur le commissaire général
1839, 12 décembre	Décret sur les indemnités du facteur des sels, à Villeneuve
1839, 14 décembre	Loi ecclésiastique. Traitements. Indemnités (articles 168-174)
1839, 28 décembre	Arrêté sur les indemnités de la Gendarmerie
1841, 5 décembre	Loi sur le cumul des fonctions publiques
1842, 28 mai	Loi sur l'organisation militaire
1843, 22 mai	Décret sur le traitement des suffragants
1844, 26 novembre	Décret sur le traitement de l'intendant des sels
1846, 5 juin	Décret sur le commissaire général
1846, 5 juin	Décret sur les traitements des employés aux sels
1846, 12 novembre	Loi sur l'Instruction publique. Traitements (articles 50-60). Traitements – Indemnités (articles 146-148)
1848, 14 décembre	Décret sur les employés au bureau des étrangers

1850, 24 mai	Décret sur les traitements des fonctionnaires et employés de l'Administration sanitaire
1850, 24 mai	Décret touchant le traitement du médecin et du chirurgien de l'hospice cantonal
1851, 14 mars	Arrêté sur la conversion en nouvelle monnaie du traitement des fonctionnaires, etc.
1851, 10 mai	Décret proclamant le résultat de la votation sur la question d'incompatibilité entre la qualité de membre du Grand Conseil et un certain nombre de fonctions publiques
1851, 10 mai	Loi sur les incompatibilités entre la qualité de membre du Grand Conseil et diverses fonctions publiques, en particulier les employés de la Chancellerie et ceux des bureaux de l'administration cantonale, les membres des conseils de l'Instruction publique, de santé, des commissions des hospices, des travaux publics et des forêts, les préfets, les receveurs de l'Etat, les ministres d'un culte chrétien, les professeurs de l'Académie et les instituteurs
1851, 20 juin	Arrêté sur le service des bureaux de la Chancellerie, des départements et des dicastères : ouverture des bureaux sans interruption de 9 heures (en été dès 8 heures), du matin à 6 heures du soir, tous les jours, à l'exception des dimanches et des jours de fête ; à leur arrivée au bureau, les employés doivent apposer leur signature, ceci pour contrôler l'exactitude ; les travaux supplémentaires en dehors des heures et des jours ordinaires ne font pas l'objet d'indemnités particulières ; aucune aide temporaire ne sera accordée dans les bureaux, « à moins de cas de maladie (...), de service militaire obligatoire, ou de travaux imprévus et extraordinaires ». Un rapport mensuel sur l'observation des heures est établi par le chancelier, les secrétaires en chef des départements et les chefs de bureau.
1852, 3 juin	Décret sur l'adjoint du commissaire général
1852, 5 novembre	Règlement pour le bureau du commissaire général
1852, 26 janvier	Loi contre le cumul des fonctions publiques
1852, 25 novembre	Décret sur le traitement des employés aux sels et au commerce des sels
1853, 28 mai	Décret sur le bureau des étrangers
1855, 15 juin	Arrêté sur le service des bureaux
1856, 15 mai	Décret sur le traitement des employés à la chancellerie, aux départements et à divers bureaux de l'administration
1856, 6 décembre	Décret augmentant le traitement et la solde de la gendarmerie. Le décret mentionne également les pensions de retraite.
1857, 15 mai	Décret sur le traitement des instructeurs militaires
1857, 2 décembre	Décret augmentant le traitement des régents
1859, 13 mai	Décret sur les indemnités de logement des pasteurs
1859, 21 mai	Décret sur le traitement du Conseil d'Etat et de ses huissiers
1861, 21 janvier	Loi sur l'organisation de la Gendarmerie
1862, 8 mars	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
1862, 8 mai	Décret sur le traitement du Conseil d'Etat et de ses huissiers
1863, 20 février	Loi sur les attributions des départements du Conseil d'Etat, leur organisation intérieure et le traitement de leurs employés

1863, 19 mai	Loi ecclésiastique. Frais de culte. Traitements-Indemnités (art. 126-138)
1865, 31 janvier	Loi sur l'école primaire
1866, 30 mai	Loi contre le cumul des fonctions publiques
1867, 22 janvier	Décret sur le traitement des fonctionnaires des travaux publics
1868, 25 juillet	Arrêté sur l'indemnité de vacation
1871, 1 <sup>er</sup> juin	Loi sur les pensions de retraite des régents
1872, 2 février	Loi sur le traitement des pasteurs
1872, 18 mai	Décret modifiant la loi ecclésiastique en ce qui concerne le logement des pasteurs
1872, 23 mai	Loi modifiant l'article 7 de la loi du 30 mai 1866 contre le cumul des fonctions publiques, en ce qui concerne l'enseignement dans des établissements d'instruction publique
1872, 29 juin	Loi sur la solde de la Gendarmerie
1873, 21 février	Décret concernant l'augmentation des traitements d'une partie des fonctionnaires de l'administration cantonale
1873, 18 mars	Arrêté concernant l'augmentation des traitements de fonctionnaires de l'administration cantonale. Seule une partie de fonctionnaires est concernée,
1873, 5 juin	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
1873, 21 novembre	Décret sur l'augmentation des traitements des fonctionnaires supérieures de l'administration
1874, 26 novembre	Décret augmentant le traitement des instituteurs du Collège
1874, 26 novembre	Décret augmentant les traitements des instituteurs de l'Ecole industrielle
1874, 2 décembre	Décret modifiant la Loi du 19 mai 1863 sur l'organisation ecclésiastique
1875, 20 mai	Décret sur le personnel de l'Hôpital cantonal
1875, 17 novembre	Décret sur l'augmentation du traitement des régents
1876, 24 mai	Loi sur l'organisation, le traitement et la solde de la Gendarmerie
1876, 2 décembre	Décret sur le traitement du directeur du Collège cantonal
1876, 29 décembre	Règlement sur la Gendarmerie
1877, 6 février	Décret apportant quelques modifications aux dispositions législatives concernant le serment. Le serment est accompagné d'une promesse solennelle
1877, 23 février	Arrêté concernant la date à partir de laquelle commence et cesse le traitement des fonctionnaires et employés de l'administration cantonale : en cas de décès, de suppression, le traitement est réglé jusqu'au jour de la cessation des fonctions. En cas de destitution, de démission ou d'appel à d'autres fonctions, le traitement s'interrompt le même jour que la cessation des fonctions. En cas de non-réélection, le traitement est réglé jusqu'au jour de la cessation des fonctions avec adjonction d'un mois de traitement
1878, 21 mai	Première loi sur la nomination et le traitement des fonctionnaires : le Conseil d'Etat a le droit de nomination et de révocation. Réélection tous les quatre ans de tous les fonctionnaires, à l'exception des ministres du culte, du corps de la gendarmerie, du corps enseignant et des médecins des établissements hospitaliers. En cas de décès et de suppression d'emploi, le traitement est réglé jusqu'au jour du décès,

	avec adjonction d'un trimestre. En cas de no réélection, le traitement est réglé jusqu'au jour de la cessation des fonctions, avec adjonction d'un mois de traitement et en cas de destitution, de émission ou d'appel à d'autres fonctions, jusqu'au jour de la cessation des fonctions.
1879, 15 janvier	Arrêté sur le service des bureaux
1880, 14 mai	Décret modifiant la loi de 1871 sur les pensions de retraite des régents
1880, 23 novembre	Décret de retraite à trois employés
1881, 1 <sup>er</sup> avril	Arrêté concernant l'augmentation des traitements d'une partie des fonctionnaires de l'administration cantonales
1881, 11 mai	Décret sur le personnel de l'Hôpital cantonal
1882, 18 août	Arrêté sur le personnel de l'Hôpital cantonal
1882, 8 décembre	Règlement sur les pensions de retraite
1883, 1 <sup>er</sup> mars	Décret soumettant au peuple la question de l'incompatibilité entre certaines fonctions publiques et le mandat de député à l'Assemblée fédérale
1885, 23 mai	Arrêté sur le personnel de l'Hôpital cantonal
1885, 24 octobre	Arrêté réorganisant provisoirement l'administration cantonale, avec mention des salaires du personnel par département
1885, 31 octobre	Arrêté organisant la Gendarmerie
1885, 22 décembre	Arrêté sur le service des employés dans les bureaux de l'administration cantonale
1885, 31 décembre	Arrêté concernant le service des huissiers du Conseil d'Etat
1886, 1 <sup>er</sup> mars	Décret concernant la caisse synodale et la caisse de secours destiné à faciliter les études pour le Saint-Ministère
1886, 13 mars	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat dont huit articles sur la nomination des fonctionnaires, la durée et la cessation des fonctions. Reprise des acquis de 1878 et généralise une échelle de traitements pour chacun des emplois avec un minimum et un maximum. C'est le salaire des conseillers d'Etat que l'échelle des traitements est fixée.
1886, 26 juin	Règlement sur le service administratif et médical de l'Hôpital cantonal
1886, 3 novembre	Arrêté sur les vacations des employés de l'administration
1886, 26 novembre	Loi sur la Gendarmerie
1888, 2 octobre	Arrêté organisant une caisse de retraite pour la Gendarmerie
1888, 21 novembre	Arrêté sur le personnel de l'Hôpital cantonal et de l'asile des aliénés
1889, 14 novembre	Décret modifiant la loi sur le Conseil d'Etat du 13 mars 1886
1904, 29 novembre	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, instituant le traitement des fonctionnaires et des employés sur quatre classes (I à IV). Obligation d'habiter la ville de Lausanne ou ses abords immédiats pour les chefs de service de l'administration qui doivent tout leur temps à l'exercice de leurs fonctions
1906, 24 novembre	Première Loi sur la Caisse de retraites des employés de l'administration cantonale, financée à raison de 3,5% à la fois par les intéressés et l'Etat
1920, 10 novembre	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat qui introduit une Ve classe de traitements, soit la plus basse de l'échelle
1920, 17 novembre	Loi sur la Caisse retraite des cantonniers
1922, 15 février	Loi sur les pensions de retraites du corps enseignant et du corps pastoral

1927, 1 <sup>er</sup> mars	Loi constituant des pensions de retraite en faveur des employés et ouvriers des établissements et services de l'Etat, ne faisant pas partie de la Caisse de retraite des employés de l'administration cantonale vaudoise, et devant tout leur temps à leurs fonctions, par leur affiliation à la Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires : affiliation d'employés âgés de moins de 65 ans, facultative pendant les deux premières années de fonctions, obligatoire dès la troisième année. L'Etat participe aux versements des affiliés par un subside annuel. L'entrée en jouissance de la pension est fixée à 50 ou 55 ans pour le personnel infirmier des établissements hospitaliers, et à 60 ou 65 ans au maximum pour les autres employés et ouvriers
1930, 17 février	Pétition de Pierre Rochat et consorts demandant l'étude des rapports entre l'Etat et ses fonctionnaires. Réponse de la Commission du Grand Conseil du 11 novembre 1930, renvoyant au Conseil d'Etat la motion pour étude et rapport
1933, 4 septembre	Loi sur la durée des fonctions publiques cantonales : introduction du principe de 35 ans de service et âgés d'au moins 65 ans révolus ; en tout état de cause, lorsqu'ils atteignent l'âge de 70 ans révolus.
<b>1947, 9 juin</b>	<b>Loi sur le statut général des fonctions publiques</b>
<b>1947, 17 décembre</b>	<b>Loi de coordination de diverses lois vaudoises avec la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales</b>
<b>1948, 2 juillet</b>	<b>Arrêté sur la Commission paritaire instituée par la Loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques et le Règlement de la Commission paritaire du 12 décembre 1947</b>
<b>1949, 14 juin</b>	<b>Règlement de la Chambre du contentieux des fonctionnaires</b>
<b>1950, 22 décembre</b>	<b>Arrêté d'application de la loi sur le statut général des fonctions publiques</b>
1951, 12 décembre	Loi sur la Caisse de pensions
1953, 29 décembre	Arrêté sur l'assurance du personnel de l'Etat contre les risques d'accident et de maladie professionnels
1955	Instauration de l'allocation de ménage, en remplacement de l'allocation de renchérissement, dite " allocation complémentaire "
1963, 26 février	Décret sur les allocations de renchérissement aux magistrats et fonctionnaires dont la pension a pris cours dès le 1 <sup>er</sup> janvier 1948
1967-1968	Reclassification de la fonction publique
1970, 16 janvier	Arrêté réglant les conséquences des accidents non professionnels du personnel de l'administration cantonale
1971	Introduction de l'allocation par anticipation
1972, 11 octobre	Décret du versement d'une prime de fidélité
1977, 6 décembre	Loi sur l'assurance maternité
1980, 23 mai	Adaptation de la question des absences pour cause de maladie et sur le régime des vacances. Le versement du traitement est garanti à 100% durant une année et à 75% durant trois mois. Les fonctionnaires ont quatre semaines de vacances, de moins de 50 ans ; s'ils ont plus de 50 ans, ils ont droit à cinq semaines, ceux qui ont 60 ans dans l'année, ont six semaines de vacances.
1983, 2 décembre	Règlement sur l'assurance accidents du personnel de l'Etat de Vaud
1983, 12 décembre	Arrêté sur l'assurance accidents du personnel d'établissements et de corporations

1984, 18 juin	Loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud
1984, 12 septembre	Loi sur la prévoyance professionnelle de certaines catégories de personnel
1984	La formation reconnue comme un droit et un devoir de fonctionnaire. Les premiers cours de formation se mettent en place
1985, 24 avril	Arrêté sur le traitement cotisant à la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud
1989, 8 novembre	Règlement sur le 13 <sup>e</sup> salaire
1989, 18 décembre	Loi sur la juridiction et la procédure administratives
1994, 20 novembre	Loi sur l'encouragement à la retraite
1994, 24 mars	Modification de la Loi sur la Caisse de pensions qui permet désormais de mettre à la retraite des fonctionnaires qui ont 60 ans et qui ont 35 ans de service
1995, 6 septembre	Arrêté relatif à l'âge maximal et minimal de la retraite des membres du corps enseignant
1997, 27 octobre	Règlement fixant la procédure de recours devant les autorités administratives inférieures
1998, 10 novembre	Décret fixant la politique salariale pour l'année 1999
1999, 23 juin	Arrêté relatif à la lutte contre le harcèlement au travail dans l'administration cantonale vaudoise
1999, 29 septembre	Arrêté instaurant la reconduction du programme d'encouragement à la retraite dès 62 ans
2000, 24 janvier	Arrêté relatif aux conflits collectifs et à leurs conséquences
<b>2001, 12 novembre</b>	<b>Loi sur le personnel : réduction du temps de travail (41h.30 ; compensation du travail de nuit ; nouveaux congés parentaux et de formation ; droits individuels et collectifs renforcés</b>
<b>2001</b>	<b>Ouverture du chantier DECFO</b>
<b>2002, 2 juin</b>	<b>Suppression de la nomination des fonctionnaires, en votation populaire</b>
<b>2002, 9 décembre</b>	<b>Règlement d'application de la Loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud</b>
<b>2002, 9 décembre</b>	<b>Arrêté fixant les modalités d'entrée en vigueur de la Loi du 12 décembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud et la Loi du 12 novembre 2001 modifiant celle du 18 juin 1984 sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud</b>
<b>2002, 9 décembre</b>	<b>Règlement de la Commission paritaire</b>
<b>2002, 9 décembre</b>	<b>Règlement sur le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale</b>
<b>2002, 9 décembre</b>	<b>Règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement</b>
2003, 17 décembre	Loi modifiant celle du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud. Abrogation de l'article 27 sur les primes
2004, 22 décembre	Décret instituant, pour les années 2005, 2006 et 2007, un abattement sur les augmentations annuelles du personnel de l'Etat d'une contribution de crise
2004, 23 décembre	Arrêté fixant les augmentations annuelles par le personnel de l'Etat de Vaud

Tableau 28.- Décisions concernant la fonction publique, 1803-2004

Il a fallu attendre 144 ans pour que la fonction publique soit dotée d'un statut unique et complet. Jusqu'alors, le Conseil d'Etat, surtout durant la période entre 1803 et 1886, a agi par décret et arrêté pour traiter la question des horaires, des salaires les absences, en finissant par intégrer des articles, dès 1886, dans les lois d'organisation du Conseil d'Etat, relatifs à la nomination des fonctionnaires, la durée et la cessation des fonctions. Il a fallu également attendre 75 ans, soit le 21 mai 1878, pour qu'une loi sur la nomination et le traitement des fonctionnaires publics soit adoptée.

Déjà, dès le XIXe siècle, la cause des fonctionnaires n'était pas populaire parmi les députés du Grand Conseil. Elle obligeait le Conseil d'Etat à entreprendre de vastes et laborieuses discussions et à adopter souvent un profil bas. Ainsi, en 1837, pour justifier les hausses de recrutement dès vingt-quatre employés de l'administration centrale, il présenta au Grand Conseil, sourcilleux et imbus de ses prérogatives, un rapport verbeux sur l'évolution des tâches de l'administration depuis 1803. Il arrivait aux conclusions suivantes qui ont valeur générale pour toute la période de 1803 à 1885 : augmentation générale des tâches administratives ; inflation monétaire ; rétribution non proportionnelle à l'importance du poste ; équité à rétablir parmi les traitements.

Soucieux de ménager les finances de l'Etat, les députés du Grand Conseil ont pris garde de ne pas se lier à des mesures permanentes et par trop contraignantes. Ils craignaient de trop payer les fonctionnaires publics et dénonçaient cycliquement leur force d'inertie. Pour contenir les effectifs, malgré l'accroissement des tâches, ils ont encouragé les engagements temporaires que les lois d'organisation de l'administration de 1862 et de 1886 autorisent.

La *Loi du 21 mai 1878 sur la nomination et le traitement des fonctionnaires publics* officialise deux principes appliqués sporadiquement et selon les personnes, depuis les années 1830 : réélection, chaque quatre ans, de tous les fonctionnaires et employés dont la nomination incombe au Conseil d'Etat ou à un chef de département; accompagnement par quelques prestations de la non-réélection du fonctionnaire public ou le départ de celui-ci pour une autre raison. Ces deux mesures correspondent en réalité à des demi-mesures ; elles reflètent les compromissions des autorités exécutives et législatives.

Jusqu'en 1947, les autorités agissaient au coup par coup, sous la pression des circonstances et sans vision globale et lointaine. Les hausses de salaires ne s'appliquent jamais de manière simultanée aux fonctionnaires publics et aux agents d'Etat ; leur périodicité est aléatoire, la discussion des salaires intervenant dans les périodes de crise économique, comme celles de 1816-1817, de 1845-1847 1873-1894 ; les montants n'évoluent pour ainsi dire pas entre 1803 et 1832, leur ampleur est inconstante. Il fallut le changement de monnaie, à la suite de la Constitution de 1848, pour qu'une mesure uniforme sur les traitements soit entreprise pour toute l'administration.

C'est sur la base des salaires des conseillers d'Etat que l'échelle des traitements des fonctionnaires publics était fondée, les députés garantissant une différence entre les plus hauts salaires et ceux des conseillers d'Etat.

La *Loi du 13 mars 1886 de l'organisation du Conseil d'Etat* introduit pour la première fois l'échelle mobile des traitements qui affecte tous les fonctionnaires du pouvoir exécutif et administratif. Elle est fondée alors sur 12 positions. Les députés qui craignaient la hausse des charges d'exploitation lui avaient préféré encore en 1863 le système appliqué depuis toujours du montant invariable par fonction. Un premier assouplissement du mode de rémunération fut consenti par le Conseil d'Etat qui, dans son *Arrêté du 18 mars 1873 concernant l'augmentation du traitement des fonctionnaires de l'administration cantonale*, tint compte pour la majorité des salaires d'une prime annuelle d'ancienneté.

A l'évidence, le régime personnalisé des salaires est dépassé parmi les divers critères employés avant 1885 pour relever les traitements. Aucun ne s'est imposé définitivement et

uniformément. La question des salaires traduit une situation insatisfaisante entre employeurs et employés ; la question reste ouverte pour les administrations qui se succéderont dès 1885.

Voici en quels termes le député radical, Pierre Oguey (futur conseiller d'Etat entre 1948-1966) encourageait ses collègues du Grand Conseil, le 9 juin 1947, à voter la première loi sur le personnel cantonal, après que la commission, en charge du dossier, ait siégé plus de 40 fois en une année et demie et que les deux sous-commissions en aient tenu autant, soit pour certains membres une centaine de séances en l'espace de 15 mois : « Le statut des fonctions publiques (...) est un monument législatif. C'est un modèle. Non pas une perfection mais un modèle dans le vrai sens du terme, impatientement attendu ailleurs et dont d'autres en Suisse s'inspireront. Il fixe les droits et les devoirs mutuels, les obligations des fonctionnaires. Ces devoirs, des obligations sont plus graves qu'avec le statut actuel ou l'absence de statut. Ce nouveau système institue une collaboration permanente entre employeurs et employés, et donne des possibilités de recherche en commun d'un meilleur travail. Une échelle de traitement normale et équitable en est un des éléments indissociables. Elle permettra au gouvernement d'être plus exigeant, plus sévère. Elle facilitera le choix du personnel. Elle revalorisera les fonctions publiques, trop souvent et injustement dépréciées, en lui redonnant, par une juste rétribution, sa part légitime de dignité sociale et humaine.»<sup>228</sup>

Autant les années 1947 à 1991 sont des années d'ouverture aux attentes des fonctionnaires et de valorisation de la fonction, autant les années 1922 à 2001 sont des années de fermeture et de progressive dégradation des conditions de travail des fonctionnaires. Le statut de la fonction publique de 1947 ne pouvait plus répondre aux nouvelles exigences financières et administratives, il devait être nécessairement abrogé, d'autant plus que l'image du fonctionnaire « planqué », fainéant et incompétent tend davantage à s'ancrer dans la conscience collective, quand les conditions sociales et économiques sont désavantageuses.<sup>229</sup> Les deux grands acquis du statut de 1947, la nomination pour une durée indéterminée après une brève période probatoire et les mécanismes automatiques (indexation et annuités), qui ont fondé l'attractivité de la fonction publique pour contrebalancer celle du secteur privé, sont attaqués de front dès les années 1995. Une nouvelle identité professionnelle se met en place avec l'adoption du nouveau statut de 2001, en rupture avec l'ancienne. Son programme repose sur des services davantage tournés vers l'utilisateur, une plus grande motivation des employés et la mise en valeur des compétences. La mutation n'est pas terminée à la fin de la législature 2002-2007, en particulier sur les questions de reclassification des fonctions et de rémunération. Les atavismes ont la vie dure, tout comme l'irruption de principes de la nouvelle gestion publique.

## **Une administration par vents contraires ou les réformes inachevées**

Dans son évaluation des finances du Canton de Vaud entre 1831 et 1913, André Lasserre situe deux moments principaux, la prospérité et l'essor entre 1850 et 1872, et la

---

<sup>228</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 juin 1947, p. 909.

<sup>229</sup> Voici les commentaires de la Commission du Grand Conseil chargé de rapporter sur la motion Bürki « invitant le Conseil d'Etat à ordonner une enquête dans les services administratifs de l'Etat, 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 », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 mai 1954, p. 195 : « On a trop longtemps aussi, il faut bien le reconnaître, engagé du personnel dont la formation ne répondait pas du tout aux exigences et ce n'est sans doute pas 15, 20 ou 25 ans d'activité qui suppléeront au défaut initial d'une formation que l'on exige heureusement aujourd'hui en application du statut des fonctions publiques cantonales. » Ils se risquèrent un instant à parler de rétribution dite « au mérite » ou de récompenses « en payant les exécutants proportionnellement à leur production, on créera, chez eux, affirment les experts, un nouvel intérêt à l'accomplissement de leur tâche. » (*Ibidem*, p. 196).

grande crise, entre 1873 à 1894 : « Jusqu'en 1848, les charges augmentent assez irrégulièrement dans un climat de stabilité, et diminuent fortement après la révision fédérale : le canton perd des revenus et des responsabilités, en particulier, indirectement dans le domaine militaire. Il se libère partiellement des tâches traditionnelles de sécurité pour affronter mieux celles d'un Etat moderne. Après une hausse lente des dépenses, ce n'est qu'à partir de 1870 qu'une augmentation brusque se produit, suivie d'une nouvelle en 1886 et d'une autre dès 1895. Ramenés aux francs de 1910, c'est 1886 qui apparaît l'articulation la plus nette. »<sup>230</sup>

Jusqu'au milieu du XIXe siècle, l'Etat laisse la vie économique se dérouler sans intervenir, se contentant de quelques mesures ponctuelles. La période dépressive de 1830 à 1849 qui permettra l'arrivée au pouvoir des radicaux constitue une première brèche dans la conception libérale de l'Etat et poussera les citoyens à demander davantage de services à l'Etat. Relativement en retrait dans les premières décennies du XIXe siècle, l'Etat sera amené à jouer un rôle grandissant dans les situations économiques et sociales défavorables comme il devra montrer sa générosité quand les conditions générales sont avantageuses.<sup>231</sup>

Quatre grandes crises financières marquèrent les débats devant le Grand Conseil, depuis l'adoption de la Constitution du 1<sup>er</sup> mars 1885 : les années 1898-1900, le début des années 1920, et la période liée à la Deuxième Guerre mondiale, et les années 1992-2005. L'absence de décisions fortes et de solutions durables a obligé la répétition d'interventions devant le Grand Conseil, ce qui faisait dire, déjà en 1936, au député radical, Arthur Freymond, que la motion de Benjamin Méan et consorts sur l'organisation du Conseil d'Etat, sent « le plat réchauffé ». En ce sens, les crises financières de l'Etat suscitent des attitudes stéréotypées chez la plupart des députés et des lignes de défense, sans surprise du Conseil d'Etat. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que durant les années 1990, il a fallu du temps pour que l'analyse dépasse les simples constats conjoncturels. En fait, seule la dernière crise, en raison probablement de sa longueur et de son ampleur, a débouché sur un redimensionnement de l'Etat et la prise de décisions courageuses et hardies.

Dans une perspective historique, il faut bien constater que les approches proposées dans les années 1990 et 2000 n'ont rien de novatrices, lorsqu'on les compare aux motions du député libéral, Maurice Baudat, du 27 mai 1941, sur la simplification de l'administration cantonale qui apparaît trop dispendieuse, et du député radical, Arthur Burki, du 10 novembre 1947, invitant le Conseil d'Etat à ordonner une enquête dans les services administratifs de l'Etat, 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. Les deux motions débouchèrent sur des documents de référence, en particulier sur une analyse systématique des services et sur des propositions d'économies et de réorganisation. Malgré la tenue de 45 séances par le Conseil d'Etat, entre 1951 et 1952, et la soixantaine de journées des experts sur le traitement de la motion Burki, le rapport général présenté en novembre 1952 au Grand Conseil ne fut pas suivi des effets souhaités. Les commentaires des membres de la Commission du Grand Conseil, chargé de l'examen du rapport final, résonnent singulièrement après les années de crise au tournant du XXe siècle : « On se heurte là bien souvent, aussi, trop souvent, hélas ! à un certain esprit de routine, fort malaisé à vaincre. Trop longtemps en effet on a considéré l'administration comme étant un refuge sûr et agréable, où l'on s'efforçait avant tout de

<sup>230</sup> *Finances publiques et développement. Le canton de Vaud 1831-1913*, Lausanne, 1980, p. 380 (Bibliothèque historique vaudoise, 68).

<sup>231</sup> Voici en quels termes, l'établissement des budgets de l'Etat était recommandé : « (...) faire saisir la nécessité de ramener, tout en liquidant le passé, les dépenses annuelles de l'Etat à la mesure des recettes. Permettre sans une absolue nécessité, et sans prévoir en même temps des ressources extraordinaires, de déroger à cette règle d'une prudence élémentaire, c'est de se préparer pour l'avenir des difficultés et des embarras dans l'accomplissement de la mission de l'Etat, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du Canton de Vaud sur la situation financière de l'Etat*, Lausanne, 1862, p. 39, phrase soulignée dans le texte original.

travailler le moins possible, dans le calme et la tranquillité des bureaux, sinon confortables, tout au moins frais en été et chauds en hiver ! »<sup>232</sup>

En fait, les années 1950 avaient permis de fixer des rendez-vous avec le temps. Ils trouveront leurs réponses presque 50 ans plus tard. Dans les deux périodes, les autorités ont recouru à des consultants externes et ont joué sur la dramatisation des caisses vides. Elles ont dénoncé les archaïsmes et appelé à la modernisation et à la redéfinition de l'action publique.

## Une administration plus proche du citoyen

Dans son *Programme de législature 2003-2007*, « le Conseil d'Etat n'oublie pas qu'il exerce son pouvoir par délégation, et que l'Etat appartient en définitive aux citoyennes et aux citoyens. L'administration est au service de la population. Ce principe doit guider l'ensemble des réformes du service public en cours depuis quelques années. Conformément à l'exigence que la nouvelle Constitution exprime à travers l'idée de « maisons de l'Etat » décentralisées, tout sera mis en œuvre, au sein de l'administration, pour améliorer l'accessibilité des services de l'Etat et la proximité entre l'Etat et le citoyen. »<sup>233</sup> Il fonde sa politique sur trois axes : la transparence, la médiation (elle sera en fait successivement administrative, sociale et judiciaire), et le langage officiel. Il peut s'appuyer sur les nouvelles technologies, le recours à des guichets virtuels et à une simplification des procédures. A la fin de la législature 2002-2007, l'usage de la cyberadministration reste encore limitée dans l'administration, comme d'ailleurs un peu partout dans les administrations publiques en Suisse. Son amélioration passera par une réorganisation des processus de travail et de nouvelles compétences.

Dans ce contexte, et avec une portée hautement symbolique, la *Loi cantonale sur l'information* entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2003 et son règlement d'application du 1<sup>er</sup> octobre 2003. Elle ancre le principe de la transparence qui régit, depuis 1996 déjà, la communication officielle.<sup>234</sup> Son champ d'application s'étend à l'Ordre judiciaire, au Grand Conseil, aux autorités communales et aux organismes extérieurs à l'Etat dont les tâches publiques reposent sur une base légale. Le principe de transparence postule que tout citoyen a le droit de connaître les activités, les projets et les décisions des autorités. La loi fait devoir à l'Etat de mener une politique d'information active, aussi exacte, complète, claire et rapide que possible. Elle donne également au citoyen la possibilité d'accéder en principe gratuitement aux documents officiels qui l'intéressent. Le législateur a également prévu la cautèle des intérêts privés et publics prépondérants qui s'opposent à la transmission d'un document officiel. Ainsi, l'autorité doit renoncer à publier une information si l'intérêt public peut être gravement lésé, par exemple, lorsque la publication prématurée d'une information est de nature à perturber le processus de décision pour le fonctionnement des autorités. Quant à l'intérêt privé, il recouvre l'ensemble des droits à la protection de la personnalité, le secret professionnel et le secret des affaires.<sup>235</sup>

« L'Etat n'a rien à vendre. Il ne peut pas stimuler ses collaborateurs par des perspectives de bénéfices. Il table sur un autre type de motivation, qui trouve sa source dans le

---

<sup>232</sup> *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 14 mai 1952, p. 455.

<sup>233</sup> *Programme de législature 2003-2007*, p. 10, mesure 38. Voir aussi *La Gazette*, No 162, 23 février 2005, pp. 4-7.

<sup>234</sup> Voir réponse de Claude Ruey, conseiller d'Etat libéral en charge du dossier, à l'« Interpellation [de l'UDC] Jacques Chollet et consorts concernant la transparence dans l'administration », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 mai 2000 matin, pp. 430-436 : Autrefois, tout était secret sous réserve de qui pouvait être publié. Aujourd'hui, tout est publiable, sous réserve de ce qui ne doit pas l'être en vertu de l'intérêt public et privé. » (p. 433).

<sup>235</sup> *La Gazette*, No 141, 1<sup>er</sup> octobre 2003, p. 3.

sens du service public. Une image d'unité, non d'uniformité. »<sup>236</sup> C'est en ces termes que le Conseil d'Etat présentait, à la fin de l'année 2005, sa décision d'unifier le logo de l'Etat et harmoniser ainsi l'image extérieure de son administration.

Voici les principales étapes de la politique d'ouverture de l'Etat vers les citoyens.

1997, printemps	Ouverture du site Internet de l'Etat de Vaud
1997, 30 octobre	Lancement de <i>La Gazette</i> , journal de la fonction publique vaudoise,
1998, 21 octobre	Arrêté concernant la mise en activité à titre expérimental d'un Bureau cantonal de médiation administrative
1998, août	Parution de la revue de presse sur le site Intranet de l'Etat de Vaud
1999, décembre	Statistiques vaudoises sur Internet
2000, octobre	Mise en ligne des lois vaudoises sur le site de l'Etat de Vaud
2000	Ouverture des sites de la Centrale des autorisations en matière d'autorisation de construire et des marchés publics
2000, janvier	Mise en ligne des données géoréférencées sur le territoire vaudois
2001, 30 juin	Première édition de la nuit des musées
2002, mi-février	Peau neuve du site faîtier de l'Etat de Vaud
2002, septembre	Depuis mars 2001, 41 projets de sites Internet ont été menés au sein de l'Administration cantonale vaudoise
2003, 8 janvier	Arrêté du Conseil d'Etat instaurant à titre expérimental, un Bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire
2003, 25 août	Ouverture du Bureau médiation en matière d'administration judiciaire, à la place de la Riponne 5, à Lausanne
2003, 13 novembre	Première édition de la journée « Oser tous les métiers », soit journée d'exploration durant laquelle les filles découvrent le travail de leur père et les garçons celui de leur mère.
2003, 1 <sup>er</sup> décembre	Mise en ligne de l'Inventaire général des archives communales vaudoises par les Archives cantonales vaudoises
2004, 1 <sup>er</sup> mai	Ouverture du Bureau cantonal de médiation santé, à l'avenue Louis-Ruchonnet 57, à Lausanne
2004, juin	Version en ligne de l'annuaire téléphonique interne de l'Administration cantonale vaudoise
2004, octobre	Nouveau guichet cartographique de l'Etat de Vaud (GéoPlanet)
2004	43 sites web à l'Etat de Vaud contre 36 en 2003
2005, mi septembre	Mise en ligne du catalogue des cours du Centre d'éducation permanente de la fonction publique
2005, septembre	Fusion du Bureau d'information cantonale et de la cellule web
2005	Création de deux organismes de consultation, par l'Administration cantonale des impôts : Groupe des utilisateurs, Club des 100.
2006, 16 février	Première nuit des impôts
2006, 13 mars	Le site de l'Etat fait peau neuve
2006, 16 août	Arrêté instituant de manière définitive le Bureau cantonal de médiation administrative, rattaché à la Chancellerie d'Etat
2007, 7 mars	Nouvel Intranet de l'Etat de Vaud

Tableau 29.- De quelques mesures pour rapprocher le citoyen de son administration, 1997-2007

<sup>236</sup> *Ibidem*, No 171, 14 décembre 2005, p. 1.

## **Annexe I.- Le pouvoir exécutif et administratif en 34 dates, 1803-2007**

1803, 19 février	Acte de Médiation
1803, 10 mars	Proclamation de la souveraineté du canton de Vaud
1803, 14 avril	Première séance du Grand Conseil, à l'Hôtel de Ville de Lausanne. Début de nominations du Petit Conseil
1803, 16 avril	Création du drapeau vaudois et d'un sceau vaudois
1803, 20 avril	Première séance du Petit Conseil, à l'Hôtel de Ville de Lausanne. Henri Monod, élu à la tête du Petit Conseil
1803, 22 avril	« Extrait des Réglemens du Petit-Conseil du canton de Vaud », soit division du Petit Conseil en départements
1803, 14 juin	Loi sur le territoire du canton de Vaud
1810, 7 juin	Loi sur l'organisation du Petit Conseil
1814, 4 août	Constitution vaudoise
1814, 7 septembre	Loi sur l'organisation du Petit Conseil
1831, 25 mai	Constitution vaudoise
1832, 9 janvier	Loi sur les préfets
1832, 20 janvier	Loi sur l'organisation du Petit Conseil
1845, 10 août	Constitution vaudoise
1845, 20 décembre	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du canton de Vaud
1861, 15 décembre	Constitution vaudoise
1862, 8 mars	Loi sur l'organisation et la responsabilité du Conseil d'Etat
1878, 21 mai	Loi sur la nomination et le traitement des fonctionnaires publics
1885, 1 <sup>er</sup> mars	Constitution vaudoise
1886, 13 mars	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
1892, 21 novembre	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
1904, 29 novembre	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
1913, 13 novembre	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
1920, 10 novembre	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
1947, 9 juin	Loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales
1948, 19 avril	Arrêté sur l'organisation des départements
1951, 12 décembre	Loi sur la Caisse de pensions
1970, 11 février	Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat
1997, 17 juin	Loi modifiant celle du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat
2001, 12 novembre	Loi sur le personnel
2003, 14 avril	Constitution vaudoise
2003, 17 juin	Publication du premier Programme de législature 2003-2007
2006, 30 mai	Loi sur le découpage territorial
2007, 1 <sup>er</sup> juillet	Première législature à cinq ans et avec une présidence désignée pour la même durée

## Postface

A ignorer les leçons de l'Histoire on se condamne, dit-on, à la répéter.

Les archives ne doivent pas seulement informer, mais aussi inspirer.

En concevant le projet d'écrire, en 2002, l'histoire de l'administration cantonale vaudoise, dans une démarche aussi intrépide que spontanée, sans pression politique ni introspection partisane, je me fixais d'emblée trois objectifs : donner du contexte aux fonds d'archives de l'époque cantonale, conservés aux Archives cantonales vaudoises, tenter de comprendre les évolutions et métamorphoses de l'administration et valoriser le thème de l'histoire administrative, largement oublié par les historiens, dans lequel trop peu d'archivistes s'étaient risqués et trop de réflexions de nouvelles pratiques de gestion publique avaient été lancées sans considération du passé et des apports historiques.

Dans la mesure où la démarche n'était pas sollicitée par les autorités et qu'elle ne reposait que sur le bon vouloir de son auteur, j'ai préféré adopter la forme modeste du dossier thématique du rapport d'activité des Archives cantonales vaudoises pour la promouvoir.

Rassemblant progressivement et systématiquement les éléments de l'étude, il a fallu aussi circonscrire l'approche : garder l'objectif d'une lecture globale et panoramique, découper dans une logique chronologique le développement de l'administration, en partant des origines à aujourd'hui et non selon un parcours régressif, identifier les sources d'archives et les publications régulières et occasionnelles de l'Administration cantonale vaudoise, passer d'une information officielle limitée, mais verbeuse, en particulier au niveau du *Compte rendu Conseil d'Etat*, à un ensemble de périodiques, plus ou moins de qualité, par département et par service. Signe d'une profonde mutation, l'information, pour ces dix dernières années, se réfugie le plus souvent sur Internet, canalisée et mise à jour sur le site de l'Etat et les sites des services.

Parmi les mesures d'économies, le Conseil d'Etat a coupé dans les publications, en particulier dans les publications des services. Il est vrai que les périodiques administratifs diffusaient des informations de niveaux très divers. Il n'empêche que leur nombre et leur variété donnaient l'image d'une administration expressive, transparente et se racontant. Il aurait mieux fallu mettre de l'ordre dans cette polyphonie que de couper dans les crédits, en édictant des règles éditoriales (cela a été fait ici et là) et en encourageant des informations vérifiées et enrichissantes. En supprimant les publications, les autorités ont tué les expressions internes dans les services qui partageaient des identités de lieux de travail et des réalités professionnelles. Le lancement de *La Gazette* en 1997 et son maintien à des conditions revues à la baisse dès 2004 constituent une réussite ; sa lecture systématique démontre ses qualités mémorielles et donne des points de vue (certes, celui de l'officialité est le mieux servi) sur la vie politique et le fonctionnement de l'Etat. Il est dommage par contre que la version publique (en fait, c'est la seule qui est imprimée, en plus d'être en ligne) du *Rapport annuel du Conseil d'Etat* ait fait l'objet de limitations rédactionnelles drastiques et s'en tienne le plus souvent à des informations dominantes, qui ont tendance à être à la longue stéréotypées.

L'Administration cantonale vaudoise ne se raconte plus, elle s'autocensure et ne laisse émerger que des informations partielles sur l'ensemble des activités départementales. Ce risque d'uniformisation et de formatage des produits officiels de l'Etat est sans contredit une perte de substance. Il est vrai que les responsables des unités administratives se réjouissent d'être libérés de la contrainte du rapport d'activité qui s'ajoute à la surcharge de travail des débuts d'année. Mais, il n'y a pas de comparaison possible entre les rapports d'activité des années 1830 à 1970, avec ceux parus depuis, principalement depuis 1997, lorsqu'il s'agit de retrouver des informations précises et nombreuses. Les nouvelles technologies et les nouveaux écrans éditoriaux ne peuvent pas masquer l'appauvrissement de l'information

secrétée par les autorités. Paradoxalement, ils font croire que les informations sont plus nombreuses alors qu'elles sont plus diffuses et difficiles de consultation sur la durée.

D'autre part, il nous apparaît que l'administration est oublieuse d'un certain nombre d'attitudes.

Les services se présentent à l'extérieur par leur organisation et leurs missions, les dossiers en cours, ce qui est normal dans une démarche immédiate. Par contre, il n'y a pas ou rarement de rappels de l'évolution des compétences des services ni de recours à une échelle chronologique des principales étapes de leur développement.

A un moment où les publications sur papier se raréfient pour des questions d'économies ou se poursuivent sous une forme exclusivement électronique, il serait bienvenu que la présentation de chaque service et activité de l'Etat soit fondée sur une fiche signalétique de caractère historique, avec un acte de naissance et l'évolution du lien hiérarchique, des dates autour des compétences nouvelles ou transférées, la mention des différents chefs de service avec les dates extrêmes d'activité, et, selon les situations, les sources principales d'informations, anciennes et nouvelles.

Force est de constater qu'une vision instantanée et panoramique de l'histoire de chaque service de l'Etat fait défaut actuellement.

S'il est vrai que le propre d'Internet est de mettre à disposition des informations à jour et en phase avec les besoins de l'utilisateur, les nouvelles technologies n'empêchent pas qu'une administration tire sa légitimité et sa vérité de son action dans la durée, de ses réussites, voire de ses initiatives non retenues, et qu'elle puisse témoigner sur son épaisseur historique, et pas seulement sur sa vivacité et son actualité. Les réorganisations administratives, nombreuses depuis une décennie, devraient aussi et surtout se fonder sur le substrat historique. Ce qui a été conçu comme nécessaire pour le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et la Chancellerie d'Etat devrait être étendu à l'ensemble de l'Administration cantonale vaudoise.

D'autre part, les questionnements extérieurs auxquels l'Administration cantonale vaudoise a été soumise depuis la fin des années 1990 dans ses modes de fonctionnement antérieurs sont autant de signaux d'alarme de ce qui peut interpeller un citoyen, une population, un pays, à un moment où les modes d'élaboration, de diffusion et de conservation des informations subissent des changements sans précédent et demeurent incertaines devant la fragilité des systèmes informatiques. Les autorités sont les dépositaires d'une longue tradition de souveraineté et doivent veiller à assurer la permanence de l'action rétrospective sur l'activité politique, sans qu'elles connaissent à l'avance quand et comment les questions seront posées. Elles ne sont pas pour autant les propriétaires de ce passé ni les pourfendeurs de la légitimité historique.

L'histoire de l'administration cantonale vaudoise, c'est une longue pratique de l'exercice du pouvoir au quotidien, une accumulation d'expériences, une alternance d'autorités animées par des convictions politiques, dominantes et au service des intérêts supérieurs de l'Etat. Ce sont des successions de populations de fonctionnaires et d'employés dévoués, compétents, souvent caricaturés, victimes des crises financières et des déficits de reconnaissance. Mais l'histoire d'une administration, c'est aussi une organisation nécessaire dans le fonctionnement d'une société à laquelle elle apporte ses marques et sur laquelle elle agit. Faire l'histoire de l'administration vaudoise, c'est enfin faire inévitablement l'histoire du canton de Vaud.

Autrement dit, rédiger l'histoire de l'administration cantonale vaudoise, c'est assurément souligner une composante de l'identité vaudoise, et donner des repères dans le vécu individuel et collectif, c'est exprimer le génie du lieu, en osmose avec les habitants dont elle est tout à la fois l'émanation, le portrait et l'élément identitaire.

## Sources et bibliographie

### Sources

Avant tous les sources imprimées (quotidiens et hebdomadaires vaudois, avec leurs sites correspondants, dont une mention particulière à *Domaine public*, et *La Fonction publique* et *La Gazette* : journal de la fonction publique). Il est à souligner l'importance du recours aux sites et au moteur de recherche Google.

### Bibliographie

#### **Journaux de service, périodiques**

*Le Courrier du DFJ* : publication du Département de la formation et de la jeunesse, Lausanne: Département de la formation et de la jeunesse, No 1 (1999)-No 26 (2004).

*EtaCom Informations*, Lausanne, Comité de pilotage pour la répartition des tâches entre le Canton et les communes, No 1 (septembre 1997) – No 10 (juin 2002)

- En ligne sur le site [www.archives.vd.ch/etacom/bulletins](http://www.archives.vd.ch/etacom/bulletins)

*Formation et pratiques d'enseignement en questions* : revue des HPE de Suisse romande et du Tessin, Neuchâtel, Conférence des directeurs des hautes écoles pédagogiques et institutions assimilées de Suisse romande et du Tessin, vol. 1 (2004) ->

*La Gazette* : journal de la fonction publique vaudoise, Lausanne: Etat de Vaud, No 1 (30 octobre 1997). >

Publication chaque quinze jours, entre octobre 1997 et avril 2005, mensuel depuis

*La Gazette du DINF* : supplément du Département des infrastructures, Lausanne, No 1 (19 octobre 1998)- ->

*La Fonction Publique*. Journal des magistrats, fonctionnaires et employés d'Etat de la Suisse romande et du Tessin. Organe officiel de l'Union Romande et Tessinoise des sociétés de fonctionnaires cantonaux (U.R.T.), Lausanne, No 569 (janvier 1998) - >

*La Lettre/Assemblée constituante*, Lausanne, Secrétariat de l'Assemblée constituante, No 1 (février 2000) – No 31 octobre 2002)

*La lettre des réseaux*. Lausanne : Service de la santé publique, No 1 (5 mai 1999) - No 18 (décembre 2003).

*Le memento*, Lausanne : Service des assurances sociales et de l'hébergement, 1998->

- Numéros mis en ligne sur le site du Service des assurances sociales et de l'hébergement, [www.vd.ch/fr/themes/sante-social/ems/mementos-dinformation](http://www.vd.ch/fr/themes/sante-social/ems/mementos-dinformation)

*La Météo des prisons*, [Lausanne] : Service pénitentiaire vaudois, [No 1], 30 septembre 1997-No 12, août 1998.

*Pol Cant : bulletin d'information de la Police cantonale d'information*, Lausanne : JPAM Police cantonale d'information, No 1 (1990)- >

*Prismes : revue pédagogique HEP*, Lausanne : Haute Ecole pédagogique, No 1 (octobre 2004) ->

*Syndicalement vôtre : média de la Fédération de la société des fonctionnaires*, Lausanne : Fédération des sociétés de fonctionnaires, No 1 (1998) - >

- En ligne sur le site [www.fsf-vd.ch](http://www.fsf-vd.ch)

## **Publications officielles**

*Annuaire officiel du canton de Vaud pour...*, avec le tableau général des autorités, fonctionnaires, employés de l'Etat, du clergé, etc., dès 1817, Lausanne : divers éditeurs de l'Etat, 1818.

*Annuaire statistique formation Vaud/Statistique Vaud/Service cantonal de recherche et d'informations statistiques*, Lausanne : Statistiques Vaud, 2005-2006.

*Annuaire statistique santé et assurances sociales : Vaud.../Statistique Vaud*, Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SRIS), en collaboration avec le Service de la santé publique, le Service des assurances sociales et de l'hébergement, Lausanne : Statistique Vaud, 2002.

*Annuaire de statistiques sanitaires du canton de Vaud/Etat de Vaud*, Département de la santé et de la santé sociale, Service de la santé publique, Lausanne : Groupe de planification et de gestion sanitaire, [puis] Service de la santé publique, 1981-2002.

*Annuaire statistique santé – social./Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SRIS)*, en collaboration avec le Service de la santé publique, le Service des assurances sociales et de l'hébergement, le Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale, Lausanne : Statistique Vaud, 2003-2006.

BALITZER-DOMON, Isabelle, GUI SOLAN, Thierry, avec la voix de Patrick GRANDJEAN, nouveaux métiers de impôts, [S.], 2007-2008

- Document multimedia, [www.archives.vd.ch/profession-impots/profession-impots.html](http://www.archives.vd.ch/profession-impots/profession-impots.html)

*Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, 1829-1830, 1832*, Lausanne : divers imprimeurs, 1829 et s.

*Canton - Communes*. Périodique à l'intention des autorités et des administrations communales, Lausanne : Service des communes et des relations institutionnelles, No 1 (avril 2006) - >

- Consultable en ligne [www.vd.ch/thems/territoires/communes](http://www.vd.ch/thems/territoires/communes)

*Catalogue de ressources petite enfance. Secteur 1. Secteur Lausanne, commune de Lausanne/[Etat de Vaud]*, Service de la protection de la jeunesse ; Caroline ALVAREZ, Lausanne : Etat de Vaud, Service de la protection de la jeunesse, 2002, 82 p.

*Catalogue de ressources petite enfance. Secteur 2. Secteur couronne : est lausannois: Belmont, Epalinges, Paudex, Pully - nord lausannois: Cheseaux, Jouxteus, Le Mont, Prilly, Romanel - ouest lausannois: Renens, Crissier, Bussigny, Chavannes, Ecublens - district d'Echallens - district d'Oron - partie du district de Lavaux: Lutry, Cully, Forel, Epesses, Grandvaux, Riex, Savigny, Villette / [Etat de Vaud], Service de protection de la jeunesse ; Caroline ALVAREZ, Lausanne : Etat de Vaud : Service de la protection de la jeunesse, 2002, 86 p.*

*Chronique archéologique/Canton de Vaud, Monuments historiques et archéologie, Lausanne : Monuments historiques et archéologie, dès 1997.*

*Le classeur de l'apprenti. Auteur : Jérôme MARCEL. Chefs de projet : Pascal SAVARY et Dominique HAYOZ. Comité de pilotage : Katia SARTORI, Claude Cédric SAUVAGEAT, Lausanne : Service du personnel de l'Etat de Vaud, 2001, 1 classeur (pagination multiple).*

*Communication statistique Vaud/SCRIS ; responsable de la publication Jean CAMPICHE, Lausanne : Statistique Vaud (SRIS), 2002 -*

*Comptes/ Etat de Vaud (a changé plusieurs de noms), Lausanne : divers imprimeurs, 1886-1998.*

*Compte rendu du Conseil d'Etat, [Canton de Vaud], Lausanne : Conseil d'Etat, 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'établissement. Guide de mise en œuvre, Lausanne : Direction de l'enseignement obligatoire, février 2007, 18 p.*

- Consultable en ligne,  
[www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/organisation/dgeo/fichiers\\_pdf/Guide CET V1.01.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dgeo/fichiers_pdf/Guide_CET_V1.01.pdf)

*Démarche participative. Liste des propositions par département. Etat au 31 décembre 1998, Lausanne : Etat de Vaud, 1998, 80 p.*

*Des Métiers - Des écoles : formations de base après la scolarité obligatoire et après des études de niveau secondaire supérieur/ Office d'orientation scolaire et professionnelle, Lausanne : Département de la formation et de la jeunesse, 1998-2002.*

*Données de référence du système sanitaire vaudois/Etat de Vaud, Département de la santé et de l'action sociale, Lausanne : Santé publique, 2004 - >*

*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.*

*L'Ecole obligatoire à l'heure de l'harmonisation intercantonale.* Informations à l'intention des collaboratrices et des collaborateurs de la DGEO, ainsi qu'aux partenaires de l'Ecole, Lausanne: Département de la formation et de la jeunesse, Direction de l'enseignement obligatoire, 2007, 20 p.

*L'école vaudoise 98-99,* Lausanne : Département de la formation et de la jeunesse, 1999, 44 p.  
*Entrer en apprentissage en : informations destinées aux parents des élèves qui fréquentent la neuvième année durant l'année scolaire .../*Département de la formation et de la jeunesse, Service de la formation professionnelle, [Lausanne] : CADEV, 1998-2006

*Etat de la santé de la population vaudoise 2001 : troisième rapport pour la Commission cantonale de prévention : cahier thématique/*Conception et réalisation par : Unité de prévention ; Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP) ; Département universitaire de médecine et santé communautaires ; Hospices cantonaux et le Service cantonale de recherche et d'information statistiques (SCRIS), avec la collaboration de Sanimédia, Information et santé publique, Lausanne : DSAS, Service de la santé publique, 2001, 5 cahiers.

*L'évaluation du travail des élèves,* Lausanne: Département de la formation et de la jeunesse du canton de Vaud, 2002.

*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

*Le fisc vaudois en bref,* Lausanne: Administration cantonale des impôts, 2007.

*La formation dans le canton de Vaud/*Etat de Vaud, Département de la formation et de la jeunesse, [Lausanne]: Département de la formation et de la jeunesse, 2004->

- Annuel

*Feuille des avis officiels du canton de Vaud,* Lausanne, 1806->

*Guide de l'apprentissage/*DPFV Direction de la formation professionnelle vaudoise, 12<sup>e</sup> éd., Lausanne : Direction de la formation professionnelle vaudoise, 2006, 32 p.

*Guide de l'entretien d'appréciation,* par Tatiana DANESCHWAR ROUX, Dominique HAYOZ, Marie-Pier LEVESQUES, Lausanne : Service du personnel de l'Etat de Vaud, janvier 2001, 1 classeur.

*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 : Archives cantonales vaudoises, 2<sup>e</sup> éd., 2007 (1<sup>re</sup> éd. 1997), pp. 69-174 : Le Plan de classement type : législation et bibliographie.

*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 politiques familiales. Bureau de l'égalité entre les hommes et les femmes. Avec la collaboration de l'Association Action bénévole, Lausanne : Etat de Vaud, Bureau de l'égalité entre les hommes et les femmes, 1995-1998.

*Jalons*, Lausanne : Etat de Vaud, Service des bâtiments, monuments et archéologie DINP, Développement durable, 2003 ->

*Jura-Repères-Jura-Passion*, Le Mont-sur-Lausanne : Service de l'éducation physique et du sport, 2003, 10 fascicules.

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.

*Numerus. Courrier statistique*, 1998, Lausanne : Service cantonal de recherche et d'information statistiques, 1998-2007.

- « Finances publiques », Numéro spécial, août 1998, 4 p.
- « Finances publiques », Numéro spécial, août 1999, 4 p.
- « Santé. L'éventail des établissements de santé », No 7, décembre 1999, pp. 1-3.
- « Finances publiques », Numéro spécial, août 2000, pp. 1-4.
- « la fonction publique, cette belle (') inconnue », No 6, octobre 2000, pp. 1-3.
- « Chômage : inversion de tendance dès mars 2001 », No 1, février 2002, pp. 1-2.
- « Les recettes fiscales des communes augmentent plus que les ponctions de l'Etat », No 6, décembre 2002, pp. 1-2.
- « la population double chaque siècle », No 1, février 2003, p. 8.
- « L'administration vaudoise se féminise », No 2, avril 2003, p. 3.

*Politique forestière vaudoise. Objectifs et priorités*, [réd. par Daniel ZIMMERMANN et al.], Lausanne : Service des forêts, de la faune et de la nature, 2006, 78 p.

*Programme de législature 2003-2007*/Conseil d'Etat du Canton de Vaud, Lausanne : Chancellerie d'Etat, 2003, 23 p.

*Programme de législature, 2007-2012*. « Canton de Vaud, canton de demain », avec la planification financière

- En ligne, [www.vd.ch/fr/organisation/autorites/programme-delegislature](http://www.vd.ch/fr/organisation/autorites/programme-delegislature)

*Raisons de santé*/Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Hospices cantonaux, 1997- ->

- Nombreux titres concernent la politique de la santé publique, menée par l'Etat de Vaud. Depuis 2005, diffusion par voie électronique. Pour le détail de la collection, [www.iumsp.ch/Publications/msp\\_raisons.htm](http://www.iumsp.ch/Publications/msp_raisons.htm)

*Statistiques scolaires 1998-1999 : résultats des recensements scolaires organisés dans les écoles publiques et les classes de l'enseignement spécialisé*, Lausanne : Département de la formation et de la jeunesse, 1999, 188 p.

*Vade-mecum*, Lausanne : Etat de Vaud, Département des institutions et des relations extérieures, 13 août 2001, 1 classeur

*Vaud en chiffres*/Statistique Vaud, Service de recherche et d'information statistiques, Lausanne, Statistique Vaud, 2005->

### **Travaux, études, monographies**

*Aula du Palais de Rumine*/Etat de Vaud, Département des infrastructures, Service des bâtiments, Lausanne : Service des bâtiments, 2001, 1 portefeuille.

*Avenir du site Perregaux Etat de Vaud : aide-mémoire*/Etat de Vaud, Département des infrastructures, Service des bâtiments, monuments et archéologie ; [réd. Ariane WIDMER, Francesco DELLA CASA, Joël CHRISTIN], Lausanne: Service des bâtiments, monuments et archéologie, 2002-2003, 3 fasc.

BARDET, Françoise, *Infirmière à domicile : une aventure au quotidien*, 4 éd. (1<sup>re</sup> éd. 2005), le Mont-sur-Lausanne: Ed. Ouverture, 2007, 367 p.

BATORI, Frédéric, *EVM ou l'institutionnalisation entre l'école et les parents : quelles conséquences sur les orientations des enfants ?*, Chavannes-près-Renens: IDHEAP, Chaire Politique locale et évaluation, 2004, 132 p. (Cahier de l'IDHEAP 214)

BAUDRAZ, Jean-François, *Faut-il tuer Machiavel ? Essai sur le futur des pouvoirs*, Moudon : J.-F. Baudraz, 2000 134 p.

BIGNENS, Esther, *La prise en charge des personnes handicapées vieillissantes dans les institutions vaudoises : où en sommes-nous en 2002 ?*, Lausanne : Ecole d'études sociales et pédagogiques, 2002, 107 f.

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.

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.

BROULIS, Pascal, *Le petit Broulis illustré*, Echandens : Pascal Broulis/Editions Presse du Belvédère, 2006, 56 p.

CAPPELLO, Thomas, *Les tribunaux de prud'hommes dans le canton de Vaud. (Lausanne) : Université de Lausanne, Faculté de droit et des sciences criminelles, 2007, 41 p (Mémoire de master).*

*Le CeRN de Bursins, du concours au chantier* [éd. par Katia FREDA et al.], [Lausanne] : Etat de Vaud, Service des bâtiments, monuments et archéologie, DINF, Développement durable, 2004, 32 p.

CHANCEREL, Jean-Louis, *EN Dernière 2001-2002, Ecole Normale*, Lausanne, 2002.

CHENAUX, Jean-Philippe, *Salaire au mérite : la compétence prime*, Lausanne : Centre patronal, 1998, 174 p. (Etudes & Enquêtes, 26).

- « Vaud hésite entre le conservatisme de gauche et l'esprit novateur », pp. 149-151.

*Conditions de travail et l'égalité entre les sexes dans l'Administration cantonale vaudoise : rapport d'enquête 1999*/Service cantonal de recherches et d'information statistiques (SCRIS), Henri BRIANT, Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), Nicole GOLAY, Lausanne : Bureau de l'égalité entre les femmes et les femmes, 1999, 123 p.

*La Constitution vaudoise* [réd. Roger NORDMANN ; collab. Patrick de LEONARDIS], Lausanne : Département de la formation et de la jeunesse, Direction générale de l'enseignement obligatoire ; Vevey : Fondation du bicentenaire, 2003, 2 fasc.

*La Constitution vaudoise* [coordination de cette éd. Nicolas RYSER et Patrick de LEONARDIS], Lausanne : Département de la formation et de la jeunesse, Direction générale de l'enseignement obligatoire, 2003, 47 p.

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, 2006, 113 p.

COUTAZ, Gilbert, *Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1970-1998*, Chavannes-près-Renens : Archives cantonales vaudoises, 2007, 137 p.

COUTAZ, Gilbert, « Les documents de la Constituante et les Archives. Le devoir de Mémoire des constituants », dans *La Lettre*, 15, avril 2001.

DONZE, Pierre-Yves, *Bâtir, gérer, soigner : histoire des établissements hospitaliers de Suisse romande*, Chêne-Bourg/Genève : Georg, 2003, 367 p.

*Du corps helvétique à l'Acte de Médiation. Vaud et la Suisse il y a 200 ans ; la Médiation aujourd'hui/* [réd. Patrick de LEONARDIS], Lausanne : Etat de Vaud, Département de la formation et de la jeunesse, Direction générale de l'enseignement obligatoire, 2003, 2 fasc.

*Ecole supérieure de la santé – rénovation douce de l'ancienne école de chimie – 3, place du Château – Lausanne*, Lausanne : Département des infrastructures, Service des Immeubles, Patrimoine et Logistique ; Département de la formation et de la jeunesse, Direction générale de l'enseignement postobligatoire, 2006, 8 p.

*L'essentiel sur les droits des patients : dans les cantons de Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel Valais et Vaud/Sanimedia en santé publique*, ill. HAYDE, Lausanne : Service de la santé publique du canton de Vaud, 2005, 22 p.

- Brochure en ligne [www.vd.ch/fr/themes/sante-social/droits-des-patients](http://www.vd.ch/fr/themes/sante-social/droits-des-patients)

*Etat de la santé de la population vaudoise < 2001 troisième rapport pour la Commission cantonale de la prévention/ conception et réalisation* Unité de prévention. Institut universitaire de médecine sociale et préventive. Institut universitaire de médecine sociales et préventive (IUMSP), Département universitaire de médecine et santé communautaires, Hospices cantonaux ; Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS) ; avec la collaboration de Sanimédia, information en santé publique, Lausanne : DSAS, Service de la Santé publique, 2001, 153 p.

*Etude sur la compétitivité cantonale VD/GE/JU/VS/FR/NEU/BS/BE/ZH*. Etude réalisée pour la Chambre économique vaudoise du commerce et de l'industrie - Lausanne, par l'Institut M.I.S. Trend - Lausanne, mars-avril 2003, 39 p.

- Etude consultable en ligne : [www.cvci.ch/politique/actions/competitivite-intercantonale/enquete-2003](http://www.cvci.ch/politique/actions/competitivite-intercantonale/enquete-2003)

*Etude sur la compétitivité cantonale VD/GE/JU/VS/FR/NEU*. Etude réalisée pour les Chambres de commerce romandes, par l'Institut M.I.S. Trend- Lausanne, novembre 2004, 120 p.

- Etude consultable en ligne : [www.cvci.ch/politique/actions/competitivite-intercantonale/enquete-2004](http://www.cvci.ch/politique/actions/competitivite-intercantonale/enquete-2004)

*Etude sur la compétitivité cantonale*, réalisée pour les Chambres romandes d'économie, par l'Institut M.I.S. Trend – Lausanne, Lausanne, mars 2007, 43 p.

*Feu le Grand Conseil : du palais épiscopal au siège du parlement : histoire et évolution du chef-d'œuvre de l'architecte Alexandre Perregaux : étude urbanistique du site* / [numéro dirigé par Paul BISSEGER et Dave LÜTHI], Lausanne : Archives de la Ville de Lausanne, 2003, 114 p. (Mémoire vive, hors série).

GIAUQUE, David et EMERY, *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, 138 p. (Le Savoir suisse)

GMÜR, Philippe, *La nature demain : pour une politique cantonale de la protection de la nature et du paysage*. [responsable du projet : Ph. GMÜR] ; [assistant de projet : J.-F. METRAUX] ; [photographe : J. STAESSLE], Saint-Sulpice : Centre de conservation et de la faune, 2004, 124 p.

*Gymnase intercantonal de la Broye – Payerne*, Lausanne : Canton de Vaud, Département des infrastructures, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique ; Canton de Fribourg, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, Service des bâtiments, 2007, 12 p.

*Hospices cantonaux* ; Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS) ; avec la collab. de Sanimédia, information en santé publique, Lausanne : Département de la santé et de l'action sociale, Service de la santé publique, 2001, 13 p.

HUGUENIN ; Claire, et FONTANNAZ, Monique, *Le temple d'Yverdon. Die reformierte Kirche von Yverdon*, Berne : Société d'histoire de l'art en Suisse, 2007, 56 p. (Guides de monuments suisses, série 82/No 811).

HUGUENIN, Claire, GRANDJEAN, Marcel, et CASSINA, Gaëtan, *La cathédrale de Lausanne*, [Rééd. Revue et complétée de la 2<sup>e</sup> éd.], Société d'histoire de l'art en Suisse, 2001, 50 p. (Guides de monuments suisses, Série 72/No 695).

*Inventaire écomorphologique de niveau régional des rivières vaudoises*, Lausanne, Département de la sécurité et de l'environnement, Service des eaux, sols et assainissement et Service des forêts, de la faune et de la nature, 2005, 8 p.

JATON, Philippe, avec la collaboration de Brigitte PRADERVAND et Nicolas SCIALTI, *L'abbatiale de Romainmôtier*, Berne : Société d'histoire de l'art en Suisse, 2007, 58 p. (Guides de monuments suisses, Série 82/Nos 814-815).

KOLLER, Christophe, *Administrations cantonales et autorités cantonales. Analyses sur la base des résultats de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004*. Working Paper de l'IDHEAP 14/2006. Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles, Chavannes-près-Renens : IDHEAP, 2007, 89 p.

- [www.badac.ch/pretations/publications/articles/wp14\\_06-last-Koller.pdf](http://www.badac.ch/pretations/publications/articles/wp14_06-last-Koller.pdf)

LASSERRE, André, et sous sa direction Laurent DROZ et Nathalie GARDIOL, *La politique vaudoise envers les réfugiés victimes du nazisme 1933 à 1945*. Rapport présenté en juin 2000 au Conseil d'Etat en exécution de son mandat du 18 juin 1997, Lausanne : Conseil d'Etat du canton de Vaud, 2000, 287 p.

MARTIN, Jean, *Des racines pour avancer*, Vevey : Editions de l'Aire, 2005, 327 p.

- Voir en particulier « Un quart de siècle de santé publiques. Eclairages sur une expérience professionnelle », pp. 241-248.

MAILLARD, Pierre-Yves, *Temps des luttes/Préf.*, réflexions et entretien avec Philippe LE BÈ, Vevey : Editions. de l'Aire, 2006, 173 p.

MAYOR, Grégoire, *Le serment politique : ethnologie de l'assermentation dans le canton de Vaud*, Neuchâtel : Institut d'ethnologie, 2001, 148 p. (Ethnoscope, 6)

MOOR, Pierre (éd.), *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Berne : Staempfli Editions SA, 2004, 358 p.

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.

NEET, Cornelis, *Le service forestier vaudois : vers un nouveau modèle de relations entre canton, communes et propriétaires de forêts*, Chavannes-près-Renens : IDHEAP, 2006, 93 p. (Cahier de l'IDHEAP 227/2006).

NOVERRAZ, Daniel, *La formation des maîtres dans le canton de Vaud : du XVI<sup>e</sup> siècle au XXI<sup>e</sup> siècle*, Yens-sur-Morges : Editions Cabédita, 2008, 251 p. (Collection Archives vivantes).

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.

*Plan directeur cantonal. Un projet de l'Etat de Vaud/Département des infrastructures*, Lausanne, Service de l'aménagement du territoire, 2001-2002, 7 cahiers.

- *Lignes directrices du Plan directeur cantonal : document mis en consultation publique du 17 avril au 15 juin 2001 (...)*, Lausanne, 2001, 21 p. (Plan directeur cantonal, cahier No 1)
- *Lignes directrices du Plan directeur cantonal : document soumis à l'adoption du Grand Conseil, janvier 2002 (...)*, Lausanne, 2002, 47 p. (Plan directeur cantonal, cahier No 1)
- *Lignes directrices du Plan directeur cantonal adoptées (...)*, Lausanne, 2002, 43 p. (Plan directeur cantonal, cahier No 1)
- *Portrait du canton et évaluation : annexes aux lignes directrices*, avril 2001 (...), Lausanne, 2001, 16 p. (Plan directeur cantonal, cahier No 2)
- *Portrait du canton et évaluation du PDC 87: annexes aux lignes directrices*, octobre 2001 (...), Lausanne, 2001, 16 p. (Plan directeur cantonal, cahier No 2)
- *Démarche de concertation : annexes aux lignes directrices*, avril 2001 (...), Lausanne, 2001, 11, 8 p. (Plan directeur cantonal, cahier No 3)
- *Démarche de concertation et procédure de consultation : annexes aux lignes directrices, janvier 2002 (...)*, Lausanne, 2002, 28 p. (Plan directeur cantonal, cahier No 3)

PLANCHE, Didier, *L'affaire BCV. Les dessous d'une manipulation*, Vevey : Editions de l'Aire, 2007, 308 p.

*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.

*La politique suisse d'asile à la dérive. Chasse aux « abus » et démantèlement des droits*, sous la direction d'Irène SCHMIDLIN, Christophe TAFELMACHER, Hélène KÜNG, Lausanne : SOS-Asile Vaud et Editions d'en bas, 2006, 110 p.

- Plusieurs exemples sont tirés de la situation dans le canton de Vaud, voir en particulier contributions de Yves SACEY, « Du refuge de Bellevaux à la lutte des « 523 » débouté-e-s », pp. 47-54 et « 20 ans de lutte », pp. 103-108, 93-v. Consulter aussi « Information, documentation et Associations », pp. 109-110.

PRALONG, Frédéric, *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches : incidences du transfert des institutions pour personnes handicapées aux cantons*, Chavannes-près-Renens : IDHEAP Chaire « Politiques publiques et durabilité », 2007, 196 p.

RAPIN, Olivier, « Grand Conseil vaudois : deux années d'autonomie du service parlementaire », dans *Parlament/Parlement/Parlamento* 1/07, mars 2007, pp. 22-23.

*Rapport de la consultation sur le nouveau découpage territorial*, par Martin SCHULER, Natacha, PASCHE, et Céline, PASCHE (EPFL-INTER-Chôros) et Katia HORBER-PAPAZIAN et Michael BÜTZER, (Ecublens-Chavannes-près-Lausanne) : EPFL et IDHEAP, 22 décembre 2005, 63 p.

REYMOND, Christophe (dir.), *Quand les Vaudois se révisent totalement. Un premier commentaire du projet de Constitution*, Lausanne : Centre patronal, 2001, 159 p. (Etudes & Enquêtes, 29).

*Site d'enseignement de Marcelin – Morges*, Lausanne : Département des infrastructures, 2006, 12 p.

*Sites bâtis. Un patrimoine fragile* [conception R. QUINCEROT], [préface Philippe BIELER], Lausanne : Département des infrastructures, Service de l'aménagement du territoire, Service des bâtiments. Monuments et archéologie, 2002, 40 p.

« La situation financière du canton de Vaud. Une vue d'ensemble », dirigée par Délia NILLES avec la collaboration de Jean-Christian LAMBELET, Lausanne : Ed. CREA-HEC, Université de Lausanne, 1998, 48 pages.

SOGUELS, Nils, avec la collaboration de Marc-Jean MARTIN, *Comprendre le fonds de préévaluation intercommunale vaudois*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP, 2004, 57 p. (Working paper de l'IDHEAP 7/2004, mai 2004),

- Consultable en ligne sur le site de l'IDHEAP, [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch)

*SUD résiste - Petit manuel d'autodéfense à l'usage des employéEs de l'Etat de Vaud* [Fédération syndicale SUD], Lausanne : Fédération syndicale SUD, 2003, 53 p.

*SUD. Une Odyssée syndicale*, Lausanne : SUD, 2000, 35 p.

- En ligne sur le site de SUD ([www-vd.ch/documents :\\_sud/sud1.pdf](http://www-vd.ch/documents/_sud/sud1.pdf))

## Sites

Banque de données sur les administrations cantonales et communales (BADAC), [www.badac.ch](http://www.badac.ch)

Constitution vaudoise : [www.vd.ch/index.php?id=37](http://www.vd.ch/index.php?id=37)

- Site Archives de la Constituante, [www.archivesvd.ch/constituante/index.htm](http://www.archivesvd.ch/constituante/index.htm)

Découpage territorial, [www.dinf.vd.ch/decter/index.html](http://www.dinf.vd.ch/decter/index.html)

EtaCom, [www.archives.vd.ch/etacom](http://www.archives.vd.ch/etacom) (jusqu'au 31 décembre 2003), puis [www.vd.ch/fr/organisation/departements/interieur/dossiers-actuels/](http://www.vd.ch/fr/organisation/departements/interieur/dossiers-actuels/), Communes

Etat de Vaud, [www.vd.ch](http://www.vd.ch)

Fédération des sociétés de fonctionnaires vaudois, [www.fsf-vd.ch](http://www.fsf-vd.ch)

Fédération syndicale SUD Solidaires-Unitaires-Démocratiques : [www.sud-vd.ch](http://www.sud-vd.ch)

Nouvelles orientations de politique sanitaire, [www.nops.vd.ch](http://www.nops.vd.ch)

Plan directeur cantonal, [www.plandirecteur.vd.ch](http://www.plandirecteur.vd.ch)

Syndicat des services publics - Vaud, SSP, [www.ssp-vaud.ch](http://www.ssp-vaud.ch)

Choix de sites de personnalités politiques

[www.pascalbroulis.ch](http://www.pascalbroulis.ch)

[www.olivierfeller.ch](http://www.olivierfeller.ch)

[www.haury.ch](http://www.haury.ch) (Jacques-André Haury)

[www.philippe-leuba.ch](http://www.philippe-leuba.ch)

[www.lyon.ch](http://www.lyon.ch) (Anne-Catherine Lyon)

[www.claude-ruey.ch](http://www.claude-ruey.ch)

[www.verts-vaud.ch/fr/elues-et-elus/niveaucantonal/francois-marthaler/index.htm](http://www.verts-vaud.ch/fr/elues-et-elus/niveaucantonal/francois-marthaler/index.htm)

## Compléments aux bibliographies des études publiées sur les années 1803 – 1998

COUTAZ, Gilbert, « Ferdinand Lecomte, chancelier d'Etat du canton de Vaud (1875-1899). Une carrière dans la carrière » (à paraître).

DELLEY, Jean-Daniel, « Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat : pour une réforme du service public », dans *Domaine public*, avril-juin 1994.

DONZE, Pierre-Yves, *Du partenariat au lobbying : la Fédération des hôpitaux vaudois (1903-2003)*, [Prilly] : Fédération des hôpitaux, [2003], 14 f.

DONZE, Pierre-Yves, *L'ombre de César : les chirurgiens et la construction du système hospitalier vaudois, (1840-1960)*. Avant-propos de J.V. PICKSTONE, Lausanne : Ed. BHMS, 2007, 369 p.

HELLER, Geneviève, *Histoire des maisons de retraite dans le canton de Vaud : rapport de recherche*, Lausanne : [chez l'auteur], 1994, 104 p.

PEDROLETTI, Jérôme, *La formation des infirmières en psychiatrie : histoire de l'école cantonale vaudoise d'infirmières et d'infirmiers en psychiatrie, 1961-1996 (ECVIP)*, Chêne-Bourg/Genève, 2004, 341 p. (Bibliothèque d'histoire de la médecine et de la santé : essais et documents)

SCHÄRER, Michèle E., *Friedrich Froebel et l'éducation préscolaire en Suisse romande : 1860-1925*. Préface de Daniel HAMELINE, Lausanne : Haute école de travail social et de la santé, - éesp, 2008, 231 p. (Les Cahiers de l'éesp, 46).I

SCHURTER, Cédric, *L'administration vaudoise sous l'Acte de Médiation (1803-1813). La vie quotidienne au sein des bureaux du Petit Conseil et de ses Département*, Lausanne, octobre 2003, 161 p. (Mémoire de licence, Université de Lausanne, Faculté des Lettres, Section d'Histoire)

## Liste des tableaux

Tableau 1.- Conseil national, députés par parti, 1999, 2003 et 2007.....	5
Tableau 2.- Conseil des Etats, députés par parti, 1991-1999, 1999-2007, 2007-2011 .....	5
Tableau 3.- Conseil d'Etat, répartition des sièges par parti et par législature, 1998, 2002 et 2007.....	5
Tableau 4.- Composition du Grand Conseil (situation au moment de l'assermentation), sièges par législature, par parti et par sexe, 1998, 2002 et 2007.....	6
Tableau 5.- Pouvoir exécutif, 1998-2007/2012.....	7
Tableau 6.- Répertoire chronologique des lois adoptées entre mai 1998 et juin 2007 .....	11
Tableau 7.- Votations cantonales, 1998-2007.....	14
Tableau 8.- Evolution des compétences et des services, 21 avril 1998 – 1 <sup>er</sup> juillet 2007.....	33
Tableau 9.- Dépenses nettes d'investissement, 1998-2007.....	49
Tableau 10.- Evolution des charges du budget, 1998 et 2007.....	49
Tableau 11.- Composantes évolutives du budget cantonal, 2006 et 2007 .....	50
Tableau 12.- Comptes de l'Etat de Vaud, 1998-2007.....	53
Tableau 13.- Mesures générales d'économie, 1993-2002.....	60
Tableau 14.- Dérogation au statut du personnel, 1993-2000 .....	60
Tableau 15.- Mesures d'assainissement touchant les communes, 1996-2001 .....	60
Tableau 16.- Mesures destinées à assainir les finances de l'Etat de Vaud, situation au 19 juin 2001.....	61
Tableau 17.- Personnel régulier de l'Etat de Vaud, effectifs par département, en moyenne annuelle d'équivalents plein temps, juin 2007. ....	73
Tableau 18.- Personnel régulier de l'Etat, effectif en personnes occupées, par département et par taux d'occupation, juin 2007. ....	73
Tableau 19.- Manifestions publiques et grèves du personnel, entre 1998 et 2005 .....	78
Tableau 20.- Priorités de la politique sanitaire 1999-2002 .....	86
Tableau 21.- Décrets accordant un crédit en faveur de projets informatiques, 1998-2007....	101
Tableau 22.- Population résidante dans le canton de Vaud, 1803, 1900 et 2000.....	114
Tableau 23.- Etat comparatif de l'organisation territoriale, 1803-2007, et 2008.....	115
Tableau 24.- Changements des appellations des départements, avril 1998 .....	120
Tableau 25.- Evolution du nombre de services entre 1886 et 1970, puis par législature entre 1970 et 1994 (Les noms de départements sont ceux consacrés par l'organisation de 1970).....	120
Tableau 26.- Evolution du nombre de services, 1998, 2002 et 2007 .....	121
Tableau 27.- Evolution des effectifs de la fonction publique, Emploi Temps Plein, 1803-2006.....	123
Tableau 28.- Décisions concernant la fonction publique, 1803-2004.....	130
Tableau 29.- De quelques mesures pour rapprocher le citoyen de son administration, 1997-2007.....	135

## Liste des organigrammes

Organigramme 1.- Administration cantonale, 1998.....	16
Organigramme 2.- Administration cantonale, 2002.....	17
Organigramme 3.- Administration cantonale, 2008.....	18

## Table des matières

Introduction .....	3
Des années « Lothar » .....	3
Des années de profonds et durables bouleversements .....	5
Le contexte général .....	5
Les forces politiques.....	5
La législation .....	9
Les votations cantonales.....	11
Organisation et fonctionnement de l'administration.....	14
Une administration revisitée.....	14
Des réformes souvent fébriles et douloureuses .....	34
L'émergence de compétences nouvelles .....	38
Vers un regroupement des compétences .....	39
Vers des synergies intercantionales.....	41
Le redéploiement de l'administration .....	43
Les services centraux en quelques lignes.....	46
La pression permanente des chiffres .....	47
La Table ronde, produit de l'échec du frein à l'endettement .....	50
Des constantes .....	51
La construction des budgets .....	52
Un mot sur chaque budget.....	53
Les législatures 1998-2002, 2002-2007 .....	58
Trois moments de la pratique politique : 1996-1998, 2001 et 2003 .....	58
Législature 1998-2002 : la droite dominante, empêtrée dans la logique financière .....	62
Législature 2002-2007 : une équipe déterminée, au-delà des clivages politiques .....	66
Les dossiers transversaux .....	67
La fonction publique .....	68
Image interne et externe .....	69
L'explosion des effectifs .....	70
La Loi sur le personnel du 12 novembre 2001 .....	73
Les grèves à répétition.....	76
La Constitution vaudoise.....	79
EtaCom.....	81
Politique sanitaire.....	85
Politique de l'asile.....	87
Unité de développement durable.....	92
Les dossiers en cours.....	94
Police 2000.....	95
L'informatique .....	96
Les suites de l'Ecole Vaudoise en Mutation (EVM).....	101
La classification et la rémunération du personnel .....	103
Plan directeur.....	105

Le Musée cantonal des Beaux-Arts.....	106
Bilan provisoire de deux cents ans d’histoire du pouvoir exécutif et administratif.....	107
Composantes du bilan .....	109
Périodisation : différences et contenus.....	109
La population vaudoise double chaque siècle.....	113
Le découpage territorial .....	114
Cadre politique.....	115
L’organisation du Conseil d’Etat et la question de la présidence .....	116
Evolution du nombre de services .....	119
La dispersion des services centraux .....	121
L’explosion des effectifs .....	122
Les deux statuts du personnel de 1947 et de 2001 .....	124
Une administration par vents contraires ou les réformes inachevées.....	132
Une administration plus proche du citoyen.....	134
Annexe I.- Le pouvoir exécutif et administratif en 34 dates, 1803-2007.....	136
Postface .....	137
Sources et bibliographie .....	139
Sources .....	139
Bibliographie.....	139
Journaux de service, périodiques .....	139
Publications officielles .....	140
Travaux, études, monographies.....	144
Sites.....	149
Compléments aux bibliographies des études publiées sur les années 1803 – 1998.....	151
Liste des tableaux.....	152
Liste des organigrammes.....	152
Table des matières.....	153

**Liste des dossiers thématiques publiés en complément du  
Rapport d'activité des Archives cantonales vaudoises**

(en ligne sur le site Internet des Archives cantonales vaudoises ([www.vd.ch/archives-cantonales](http://www.vd.ch/archives-cantonales)))

- 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)
- 2006 : *Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1970-1998*, 137 p. (Gilbert Coutaz)