



Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Rapport numéro 16 du 10 octobre 2011

Cour des comptes du Canton de Vaud
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01
info.cour-des-comptes@vd.ch
www.vd.ch/cdc

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

I Résumé

La Constitution vaudoise du 14 avril 2003 prévoit l'adoption d'un nouveau découpage territorial afin de remplacer les districts instaurés en 1803. En septembre 2006, le Grand Conseil a adopté la loi sur le découpage territorial (LDecTer) définissant la nouvelle organisation administrative et politique du Canton. Cinq années après l'entrée en vigueur de la loi et un an avant l'échéance du délai constitutionnel pour l'adoption d'un nouveau découpage, la réforme présente des résultats plutôt disparates.

Le volet électoral de DecTer a été mis en œuvre pour les élections cantonales dès 2007. Les Préfectures étaient les seules entités qui devaient légalement se conformer au nouveau découpage. En revanche, l'adaptation des services de l'administration cantonale au nouveau découpage n'est pas fixée dans la LDecTer. La Constitution est peu contraignante. L'art. 158, al. 2 indique que : « Les districts sont les entités administratives et judiciaires où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité ».

Le comité de pilotage préparant le projet de loi a interprété cet article de la manière suivante : « le district doit redevenir le maillage effectif pour le plus grand nombre d'organisations décentralisées, en particulier celles concernant un service administratif destiné aux citoyens, d'autres découpages devant être l'exception. En d'autres termes, cela signifie qu'une activité administrative cantonale devrait s'exercer dans le cadre d'un district, d'une partie de district ou d'un regroupement de plusieurs districts complets, mais ne devrait pas empiéter sur deux districts ».

Il existait donc de fait une souplesse de mise en œuvre importante pour l'administration cantonale. Ainsi, à l'exception des préfectures, les cinq autres services étudiés dans le cadre de cet audit (Registre foncier, Etat civil, Offices régionaux de placement, Offices d'impôt de district et Offices des poursuites et des faillites) se sont conformés de manière variable au nouveau découpage. La multiplicité des découpages administratifs persiste, contrairement aux objectifs de la réforme définis par l'Assemblée constituante et le Grand Conseil.

D'autres contraintes ont joué un rôle majeur dans les efforts de réorganisation entrepris : le développement de la cyberadministration change complètement la relation entretenue avec la population. Les réformes fédérales sur l'État-civil, la tenue de registres, ou la réforme des procédures civiles et pénales ont influencé l'organisation du travail. Les logiques propres à chaque service ont souvent favorisé la création d'un échelon administratif régional regroupant l'ensemble des districts en quatre unités territoriales (Ouest, Est, Nord et Région lausannoise) qui représente un bon compromis entre rationalité administrative et présence auprès des administrés. Cet échelon intermédiaire qui s'impose peu à peu dans les faits ne correspond à aucune disposition législative si ce n'est au découpage de l'ordre judiciaire en quatre régions.

Ce rapport propose une série de recommandations au sujet du mode d'organisation régional de l'administration. Le développement de la cyberadministration ne doit pas conduire à une dilution de liens de proximité avec la population. La fonction de Préfet, fortement remaniée ces dernières années, est la première concernée par cette réforme territoriale. Les compétences judiciaires des préfets qui occupent une part de plus en plus grande de leur activité ne doivent pas se traduire par une perte de leur rôle régional. Ils ont un rôle de premier plan à jouer dans les fusions de communes et les projets d'agglomération.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud
II Constatations et Recommandations

Constatations	Risques associés	Recommandations
<p>1. La multiplicité des découpages administratifs persiste en raison de l'absence de contraintes législatives et contrairement aux objectifs de la réforme définis par l'assemblée constituante et le Grand Conseil. Plusieurs services (Etat civil, Offices des faillites) sont organisés selon le modèle des arrondissements judiciaires, soit un découpage du canton en quatre régions.</p> <p>2. Deux réformes fédérales ont eu une influence importante sur l'organisation de l'administration cantonale : l'uniformisation des registres et les nouveaux codes de procédure. En comparaison avec ces deux réformes, l'impact de DecTer reste secondaire : malgré la réduction du nombre d'unités territoriales, le district perd sa dimension de maillage organisationnel de l'administration. En effet, plusieurs services privilégient la concentration de leurs activités.</p>	<p>Un découpage propre à chaque service a été mis en place. Ainsi, il n'y a pas d'uniformité dans l'organisation administrative, le district devient une unité vide de sens. Il en résulte un manque de clarté, une perte de proximité pour les usagers et des obstacles à la rationalisation des coûts.</p>	<p>1. Le Conseil d'Etat est invité à examiner dans quelle mesure un niveau d'organisation territoriale en quatre régions sur le modèle des arrondissements judiciaires peut être généralisé. Dans cette optique, il définira les services et les prestations qui peuvent être organisés à cet échelon.</p>
<p>3. La mobilité généralisée a accru l'anonymat dans les contacts entre la population et l'administration.</p>	<p>La concentration des activités administratives peut mener à une perte de proximité entre les agents publics et les administrés, à une connaissance moindre du terrain et une relation plus distante entre l'Etat et les citoyens. En conséquence, l'efficacité de l'action publique pourrait en être réduite.</p>	<p>2. Le maintien d'une activité territoriale de l'administration est un facteur de cohésion sociale. Un équilibre doit être maintenu entre la connaissance du terrain, les contacts avec la population et la délivrance des prestations à moindre coût.</p>
<p>4. L'engagement des préfets dans l'action régionale varie sensiblement d'un district à l'autre. Un temps très important est consacré aux tâches juridiques et pénales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le Conseil d'Etat perd les liens et contacts qu'entretiennent les Préfets avec les acteurs régionaux et rend les relations entre canton et communes plus difficiles. ▪ Le rôle du Préfet se cantonne à des fonctions juridiques qui pourraient être remplies de la même manière par des agents rattachés à d'autres services de l'administration. Ainsi, le poste de Préfet n'aurait plus raison d'être. 	<p>3. La fonction de « bons offices » et de conciliateur ainsi que les tâches de coordination et de représentation qui incombent au Préfet doivent être encore plus mis en valeur. Pour cela, plusieurs changements sont nécessaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Préfet doit être systématiquement impliqué dans les organisations régionales d'ordre économique ou social ; • Le Préfet doit être une partie prenante des politiques d'agglomération et d'aménagement du territoire.
<p>5. Le développement des prestations en ligne constitue une alternative aux prestations au guichet, mais la présence de l'administration sur le terrain reste nécessaire pour certaines prestations de conseil ou de contrôle.</p>	<p>Substitution de prestations ayant un fort besoin de proximité par des prestations en ligne et en conséquence perte d'efficacité de l'action publique.</p>	<p>4. Les investissements relatifs à la cyberadministration ne doivent pas conduire à un abandon de la présence de l'administration sur le terrain.</p>
<p>6. Les opérations de décentralisation et d'adaptation de l'administration à DecTer sont conduites sans pilotage central, ni véritable coordination entre les départements et les services.</p>	<p>Les opérations de décentralisation et d'adaptation de l'administration à DecTer sont conduites sans pilotage central, ni véritable coordination entre les départements et les services.</p>	<p>5. Nous invitons le Conseil d'Etat à être plus actif dans le pilotage de l'achèvement de DECTER et à veiller à la cohérence et à l'économie des opérations réalisées.</p>

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

III Remerciements

Les termes désignant des personnes, des statuts ou des fonctions dans le document s'entendent indifféremment au féminin et au masculin.

Le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Nous remercions toutes les personnes ayant participé à l'audit, plus particulièrement les chefs des six services sur lesquels la Cour a enquêté ainsi que les chefs d'office interrogés qui ont pris le temps de nous recevoir et de répondre à nos questions.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 10 octobre 2011 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Eliane Rey, présidente, M. Stefano Granieri, vice-président, Mme Anne Weill-Lévy, MM. Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat, membres de la Cour.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

IV Table des matières

CHAPITRE I : NATURE DE L'AUDIT	8
1 Origine de la mission	8
2 Contexte de l'audit	9
2.1 Contexte juridique	14
2.2 Internet et l'administration en ligne.....	17
2.3 Réforme territoriale du Canton de Berne	17
3 Objectifs et questions d'audit	21
3.1 Questions d'audit.....	22
3.2 Choix des entités retenues.....	22
4 Déroulement de la mission de contrôle.....	25
4.1 Décision d'exécution de l'audit et annonce de la mission	25
4.2 Mobilisation de l'équipe d'audit et des intervenants externes.....	25
4.3 Technique de collecte des données et sources d'information	25
4.4 Méthodes d'analyse de l'information	26
4.5 Bases de référence de la mission de contrôle	27
CHAPITRE II : RESULTATS DE LA MISSION DE CONTROLE.....	28
5 Impact de DecTer sur l'organisation de l'administration.....	28
5.1 Conformité des services au nouveau découpage	28
5.2 Homogénéité des services	31
5.3 Souplesse des dispositions constitutionnelles et légale.....	33
6 Impact des facteurs externes	34
6.1 L'évolution du cadre légal fédéral.....	34
6.2 L'impact de la mobilité	36
6.2.1 Un besoin de proximité différencié en fonction des services de la	38
nature des prestations offertes.....	
6.3 L'informatisation	40
6.4 L'administration en ligne.....	42
6.5 Les stratégies des services	43
6.6 Le pilotage de Decter	44
7 Aspects d'économie	45
7.1 Les services	47
8 Conclusion	50
9 Réponse du Conseil d'Etat.....	53
Bibliographie.....	57
Littérature, documents officiels et sites internet.....	57
Entretiens préliminaires	62
Bases légales.....	62
Annexe 1 : Grille d'entretien	64
Annexe 2 : Courrier type adressé aux offices de l'administration cantonale	67
déconcentrée.	
Annexe 3 : Critères de sélection des offices déconcentrés.	68
Annexe 4 : Vue d'ensemble de l'organisation des services étudiés	69

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

V Index des illustrations

Illustration 1 : Carte des anciens et nouveaux districts du Canton de Vaud.....	12
Illustration 2 : Comparaison de la répartition territoriale des services déconcentrés entre 2005 et 2011.....	32

VI Index des tableaux

Tableau 1 : Evolution de la population du Canton de Vaud et nombre de sièges au Grand Conseil par district.....	14
Tableau 2 : Comparaison des fonctions du Préfet dans les Cantons de Berne et Vaud.	19
Tableau 3 : Questions d'audit.	22
Tableau 4 : Unité du découpage territorial par service (état au 1er juillet 2011).	30
Tableau 5 : Evolution des ETP et des loyers dans les Préfectures.	47
Tableau 6 : Evolution des ETP et des loyers à l'Etat civil.	48
Tableau 7 : Evolution des ETP et des loyers des Offices des poursuites et faillites.	48
Tableau 8 : Evolution des ETP de l'ACI.	49
Tableau 9 : Evolution des ETP du Registre foncier.....	49

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

VII Liste des abréviations

ACI : Administration cantonale des impôts.

ATF : arrêt du Tribunal fédéral.

CC : Code civil suisse.

CPP : code de procédure pénale suisse.

Cst-VD : Constitution du Canton de Vaud.

DEC : Département de l'économie.

DecTer : projet du découpage territorial.

EC : Etat civil.

ETP : équivalent temps plein.

Infostar : registre informatisé de l'Etat civil.

IRF : Inspectorat du Registre foncier.

JGK : *Justiz-, Gemeinde- und Krichendirektion*. Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du Canton de Berne.

LDecTer : loi sur le découpage territorial.

LPA-VD : loi sur la procédure administrative vaudoise.

OID : Office d'impôt de district.

OJ : Ordre judiciaire vaudois.

OPF : Office des poursuites (OP) et des faillites (OF).

ORP : Office régional de placement.

PALM : Projet d'agglomération Lausanne-Morges.

RF : Registre foncier du Canton de Vaud.

SCRIS : Service cantonal de recherche et d'information statistiques.

SDE : Service de l'emploi.

SeCRI : Service des communes et des relations institutionnelles.

SGOJ : Secrétariat général de l'Ordre judiciaire.

CHAPITRE I : NATURE DE L'AUDIT

1 Origine de la mission

Le présent rapport synthétise les résultats de l'évaluation du nouveau découpage territorial vaudois (DecTer). La Cour des comptes a décidé de se saisir de ce dossier pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la réforme DecTer est la formalisation de l'art. 179, chiffre 5 ad art. 158 de la Constitution vaudoise de 2003¹. Cette disposition prévoyait que le Conseil d'Etat propose un nouveau découpage administratif du canton « dans les dix ans de l'entrée en vigueur de la présente Constitution », soit avant le 14 avril 2013. En outre, le Conseil d'Etat a, dans le programme de législature 2007-2012, formulé l'objectif d' « achever le découpage territorial de l'administration »² dans les délais impartis par la loi sur le nouveau découpage territorial (LDecTer), soit d'ici au 30 juin 2012³. Dès lors, l'intérêt d'une évaluation de la mise en œuvre de la réforme présente un intérêt majeur : tirer un bilan provisoire des actions entreprises par le Conseil d'Etat et l'administration pour s'adapter aux nouveaux districts ainsi qu'évaluer les réalisations effectives.

Par ailleurs, l'organisation territoriale de l'Etat constitue un thème au cœur des réformes administratives actuelles. En 2010, le canton de Berne a mené une réforme ayant pour principal objet la concentration des activités administratives. D'autres réorganisations, tels que les fusions de communes, la création d'entités de coopération intercommunales, intercantionales et internationales ainsi que l'apparition des districts dans l'avant-projet de constitution du Canton de Genève⁴ ne sont que quelques exemples symbolisant les nombreuses évolutions dans le domaine. Elles placent la question de l'organisation administrative au centre des débats. L'Assemblée constituante et le Grand Conseil ont dévoué une grande attention et un temps important à l'organisation administrative du canton, ce qui justifie que la Cour étudie la question en profondeur.

Cet audit ne porte pas sur le découpage électoral qui coïncide avec les districts. Son appréciation ne relève pas des compétences de la Cour des Comptes.

¹ Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD).

² Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2007) : *Programme de législature 2007-2012*, Etat de Vaud, p. 17.

³ Loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (LDecTer), art. 18 al. 1.

⁴ Assemblée constituante du Canton de Genève (2011) : *Avant-projet de constitution*, 13 janvier 2011, République et Canton de Genève.

2 Contexte de l'audit

La réforme du découpage territorial a débuté lors des débats de l'Assemblée constituante vaudoise pour déboucher sur les dispositions contenues aux articles 93 et 158 de la Constitution⁵. L'art. 93 al. 2 Cst-VD stipule que les districts constituent les arrondissements électoraux. L'art. 158 al. 1 Cst-VD établit que le territoire du canton est divisé en districts, « entités administratives et judiciaires où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité » La réforme comporte deux volets : le premier concerne les arrondissements électoraux pour l'élection des députés au Grand Conseil ; le second porte sur l'administration cantonale déconcentrée et décentralisée⁶. Dans les dispositions transitoires, la Constitution prévoit l'adoption, dans les dix ans suivant son entrée en vigueur, d'un découpage du territoire cantonal composé de huit à douze districts⁷.

Objectifs législatifs Dans une analyse sur le découpage territorial du canton, le Professeur Bernard Voutat, ancien adjoint du délégué du Conseil d'Etat à la Constitution, note que les objectifs relatifs aux aspects électoraux de DecTer sont clairement impératifs⁸. En revanche, les objectifs concernant les aspects administratifs et judiciaires des districts sont « sensiblement moins précis »⁹, et par conséquent moins contraignants pour le législateur, lui laissant une grande marge de manœuvre dans la conception d'une loi relative aux districts. Selon Bernard Voutat¹⁰, la Constituante poursuivait un objectif double avec la réduction du nombre de districts : d'une part, atteindre une meilleure lisibilité du territoire grâce à la mise en place d'un découpage homogène pour l'administration décentralisée, d'autre part améliorer l'accessibilité aux services de l'administration en prenant en compte la dimension géographique¹¹.

Autorités de mise en œuvre Le Conseil d'Etat a été chargé de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles. Il a pour cela confié la préparation d'un projet de loi sur les districts à un comité de pilotage¹², tenu de mener à bien la démarche, ainsi qu'à une commission d'accompagnement¹³ fournissant l'expertise nécessaire et appuyant le comité de pilotage dans ses travaux.

Objectifs de mise en œuvre Les deux commissions ont interprété l'art. 158 de la Constitution comme suit : « le district devait redevenir le maillage effectif pour le plus grand nombre d'organisations décentralisées, en particulier celles concernant un service administratif destiné aux citoyens, d'autres découpages devant être l'exception. En d'autres termes, cela signifie

⁵ Pour une analyse exhaustive de tous les articles de la Constitution concernant les districts, voir Voutat (2003).

⁶ On entend sous déconcentration « la reconnaissance par l'Etat d'un certain pouvoir de décision à ses agents locaux » (Leclerc 2007 : 19). La décentralisation accorde en règle générale à l'entité décentralisée une personnalité juridique propre (Tschannen 2008) ; celle-ci dispose dès lors de son propre budget et patrimoine et en conséquent d'une plus grande autonomie. Dans le cas de l'administration cantonale vaudoise, il est question de déconcentration territoriale. Les seules unités décentralisées sont les Offices régionaux de placement (ORP), car ils sont pilotés par les résultats sur la base d'un accord entre la Confédération et les cantons (Service de l'emploi 2009 : 2).

⁷ Cst-VD, *op. cit.*, art. 179 ch.5 ad art. 158.

⁸ Voutat, Bernard (2003) : *Découpage territorial du canton – portée des articles 1, 93, 158, 159, 160, 179 ch.5 (disposition transitoire) Cst-VD*, Cellule d'appui à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution vaudoise, Département des institutions et des relations extérieures, Canton de Vaud, p. 2.

⁹ Voutat, Bernard (2003) : *op. cit.*, p. 2.

¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹¹ Il est possible d'envisager des modalités d'accès aux services autres que par le biais d'une présence physique de l'office administratif, notamment l'administration en ligne.

¹² Les membres du comité de pilotage : François Marthaler, Conseiller d'Etat et chef du DINF, Jean-Claude Mermoud, Conseiller d'Etat et chef du DIRE, Philippe Anhorn, secrétaire général du DINF, Eric Golaz, chef du service de la justice, de l'intérieur et des cultes, Jean-François Bastian, délégué du Conseil d'Etat à la Constitution et Pierre-Yves Delcourt, Service de l'aménagement du territoire.

¹³ Les membres de la commission d'accompagnement : quatre représentants de l'Union des Communes Vaudoises et un représentant de l'Association des Communes Vaudoises, deux représentants des Préfets, six représentants des partis politiques ainsi que cinq experts dont le Professeur Martin Schuler, géographe, le Professeur Katia Horber Papazian, politologue et le Professeur Bernard Dafflon, spécialiste des réformes territoriales.

qu'une activité administrative cantonale devrait s'exercer dans le cadre d'un district, d'une partie de district ou d'un regroupement de plusieurs districts complets, mais ne devrait pas empiéter sur deux districts»¹⁴. En outre, les commissions ont envisagé «le futur découpage des districts sous l'angle des politiques publiques, considérant que le district est avant tout une entité administrative. La démarche devait ainsi mettre en priorité un objectif d'efficacité administrative et politique, d'efficacité économique, alors que les questions d'identité [régionale] et d'effets sur la répartition des sièges étaient à considérer dans un deuxième temps»¹⁵.

Contraintes préalables Les conditions suivantes ont été identifiées comme préalables au découpage¹⁶ :

- la contrainte du nombre de districts imposée par la Constitution ;
- la correspondance du découpage avec les arrondissements électoraux et, si possible, avec les futurs découpages administratifs ;
- le traitement spécifique des régions périphériques telles que la Vallée de Joux, le Pays-d'Enhaut ou Sainte-Croix ;
- la réduction du nombre de députés au Grand Conseil vaudois¹⁷ : tout district devait regrouper une population d'au moins 42'500 individus afin de respecter l'arrêt du Tribunal fédéral (ATF 131 I 74) concernant les quorums naturels¹⁸ ;
- la contrainte électorale : la définition de nouveaux arrondissements électoraux devait se faire avant les élections cantonales de mars 2007¹⁹.

Critères du découpage Les analyses réalisées sous l'égide du Professeur Schuler ont débouché sur quatre modèles. Les solutions proposées par les experts ont pris en compte les critères suivants :

- la taille (nombre d'habitants, surface) ;
- l'homogénéité ou la disparité des unités à créer : mesure des écarts, définition des maxima ;
- le degré de centralité : attractivité de l'emploi, services privés offerts ;
- les réseaux de transport : qualité et configuration des réseaux ferroviaires et routiers ;
- l'équipement en services publics : régionalisations de l'administration vaudoise ;
- le rôle historique et identitaire : régions culturelles, aires des journaux ;
- le degré d'homogénéité sur les plans sociaux et de l'habitat : catégories socio-professionnelles, origines ;
- les caractéristiques d'espace « naturel » : bassins versants, massifs ;
- le potentiel de développement : projections d'évolution de la population faites par le Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS).

¹⁴ Schuler, Martin (2004) : *Le découpage en districts : mise en place du nouveau découpage territorial (DECTER) du Canton de Vaud*, Département des Infrastructures, Canton de Vaud et EPFL, p. 8.

¹⁵ Schuler, Martin (2004) : *op. cit.*, p. 8.

¹⁶ Schuler, Martin, Pasche, Natacha et Steiner, Philippe (2004) : *Le découpage en districts: mise en place du nouveau découpage (DECTER) du Canton de Vaud – Eléments complémentaires à la séance du 24 sept. 2004*, Présentation du 15 novembre 2004 devant la Commissions DECTER, EPFL Inter-Chôros.

¹⁷ Cst-VD, *op. cit.*, art. 92.

¹⁸ Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2006) : *Exposé des motifs et projets de lois sur le découpage territorial (LDecTer) et modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)*, Canton de Vaud, p. 10.

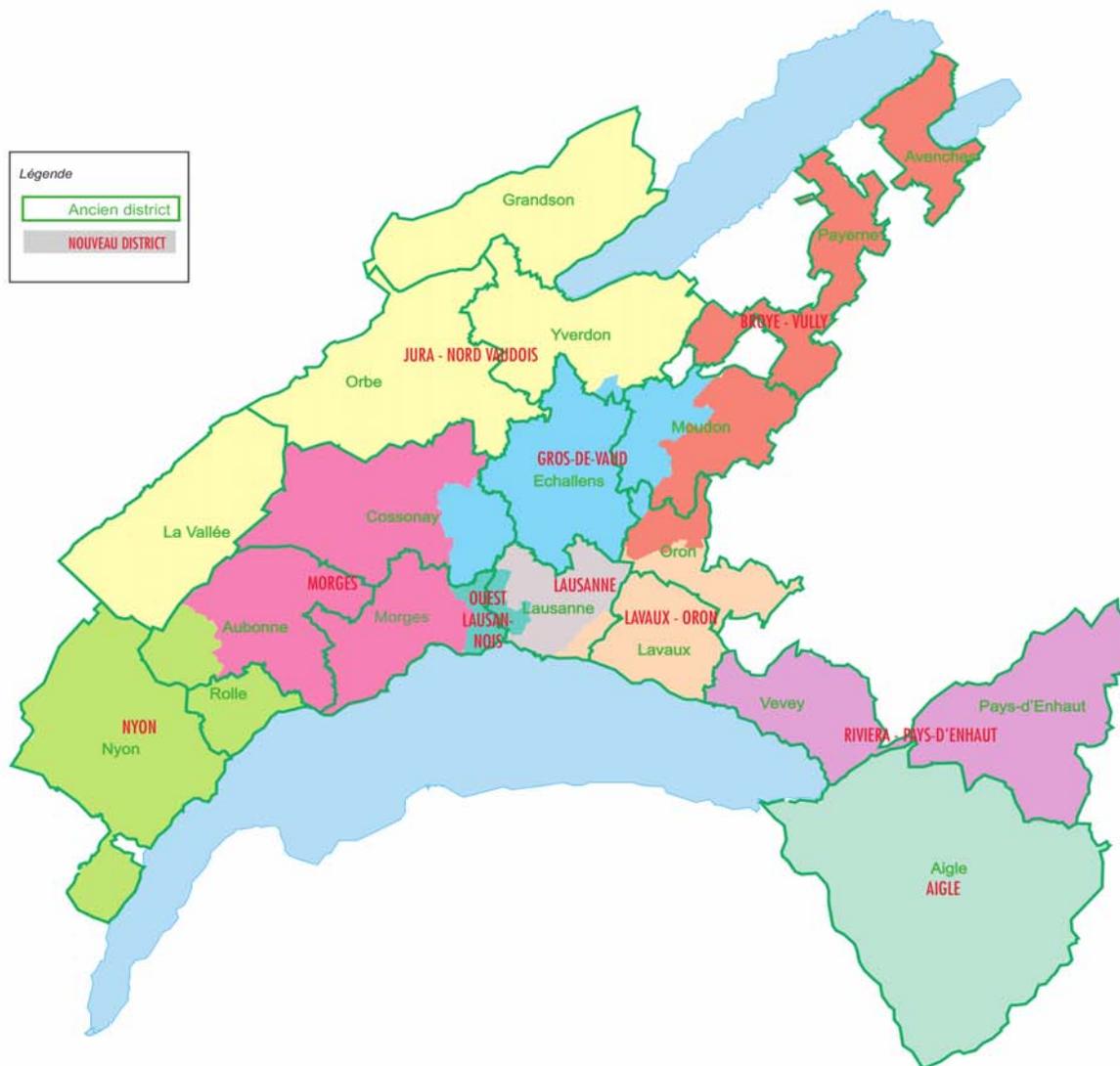
¹⁹ Le Tribunal fédéral (ATF 131 I 74) a établi qu'un quorum supérieur à 10% au niveau de l'arrondissement électoral empêche une juste représentation des forces politiques. Une telle situation arrive notamment lorsque l'on procède à une réduction du nombre de députés ou lorsque les différences de population entre les arrondissements sont trop importantes.

Choix du modèle Deux solutions ont été retenues par le Conseil d'Etat. La première variante comportait dix districts, la seconde huit, les principales différences concernant le district de Lausanne et celui du Gros-de-Vaud. Après avoir consulté les communes, les Préfets et les services de l'administration, le Conseil d'Etat a opté pour la première solution, car celle-ci permettait notamment de mieux prendre en compte les revendications territoriales, d'avoir une répartition partisane plus équilibrée et de contenir la crainte d'une domination de Lausanne²⁰. Le choix a été entériné par le Grand Conseil dans la loi sur le découpage territorial entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2006. L'art. 18 LDecTer fixe le délai d'adaptation des dispositions légales ou réglementaires concrétisant le nouveau découpage au 30 juin 2012.

²⁰ Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2006) : *op. cit.*, pp.7.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Illustration 1 : Carte des anciens et nouveaux districts du Canton de Vaud.



Source : Site officiel du Canton de Vaud (2011c) : Carte des anciens et nouveaux districts, http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/decoupage_territorial/fichiers_pdf_xls/CarteVD_District_ANCIENS___NOUVEAUX.pdf.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Remarques Plusieurs constats s'imposent. Tout d'abord, la loi a réduit les districts de 19 à 10, ce que ne prévoit pas explicitement la Constitution. Malgré d'abondantes discussions au sein de l'Assemblée constituante pour définir le rôle, la taille et le nombre des districts, le nouveau découpage territorial semble être le fruit d'un compromis, essentiellement afin d'éviter d'avoir trop ou pas assez de districts²¹.

Ensuite, les dispositions constitutionnelles et législatives présentent l'inconvénient d'être à la fois succinctes et contraignantes. En effet, le nombre préétabli de districts et le refus d'un district d'agglomération du « grand Lausanne » empêchent une adaptation de l'organisation territoriale aux principaux découpages administratifs en place : en effet, un découpage en 7 ou 13 unités aurait été plus judicieux par rapport aux structures administratives en place à l'époque²². Par opposition, le principe d'arrondissement administratif et judiciaire²³ n'a pas été concrétisé dans la loi, ce qui pourrait avoir limité l'ampleur des réformes engagées.

En outre, les districts de la Broye-Vully, du Gros-de-Vaud et d'Aigle ont actuellement une population inférieure à la limite des 42'500 habitants (cf. Tableau 1). Par conséquent, ces trois districts ne sont représentés que par huit députés au Grand Conseil, ce qui, selon l'arrêt fédéral susmentionné, n'assure pas une représentation proportionnelle. En effet, les arrondissements électoraux doivent disposer chacun d'au moins dix sièges au parlement cantonal, un siège correspondant à 10% des suffrages, afin de garantir « l'égalité de traitement dans les élections selon le système proportionnel »²⁴. Or, dans ces trois districts, la population ne peut élire un candidat au Grand Conseil seulement si ce dernier obtient 12.5% des suffrages de son arrondissement²⁵, ce qui crée un quorum trop élevé selon le Tribunal fédéral. Cependant, l'arrêt stipule que la limite de 10% doit être comprise « comme un objectif en cas de réorganisation du système électoral »²⁶. Il ne s'agit donc pas d'une limite absolue à respecter. De plus, les statistiques du SCRIS montrent que l'augmentation de population entre 2005 et 2009 est particulièrement importante dans ces trois districts (cf. Tableau 1). Rappelons également que les projections d'évolution de la population ont été prises en compte par les experts en charge de proposer un nouveau découpage.

²¹ Assemblée constituante du Canton de Vaud (2002a) : *Bulletin de séance n°43 du 8 février 2002*, Palais de Rumine, Lausanne, p. 36.

²² Schuler, Martin (2004) : *op. cit.* Voir également Schuler et al. (2005) : *Rapport de la consultation sur le nouveau découpage territorial*, EPFL-INTER-Chôros et IDHEAP, p. 54.

²³ Cst-VD art. 158 al. 2.

²⁴ Arrêt du Tribunal fédéral du 27 octobre 2004 ATF 131 I 74.

²⁵ Le quorum a été calculé sur la base de la population du district du Gros-de-Vaud, où 37'084 peuvent élire 8 représentants, soit 4'636 voix nécessaires pour être élu. Ce chiffre prend en compte la population résidente totale jouissant ou non de droits politiques.

²⁶ Arrêt du Tribunal fédéral du 27 octobre 2004 ATF 131 I 74.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Tableau 1 : Evolution de la population du Canton de Vaud et nombre de sièges au Grand Conseil par district.

District	Effectif 2009	Augmentation annuelle en %		Sièges au Grand Conseil
		2009	Moyenne 2005-2009	
Aigle	38'880	1.7	1.7	8
Broye-Vully	35'263	2.0	1.5	8
Gros-de-Vaud	37'084	3.1	2.3	8
Jura-Nord vaudois	79'765	1.9	1.6	17
Lausanne	147'689	2.7	1.4	32
Lavaux-Oron	55'566	1.3	1.2	12
Morges	72'232	1.3	1.7	16
Nyon	85'877	1.9	2.4	18
Ouest lausannois	66'499	1.3	1.3	14
Riviera-Pays-d'Enhaut	78'947	1.2	1.4	17
Total canton	697'802	1.9	1.6	150

Source : SCRIS (2011a) : *Statistique annuelle de la population*, Etat de Vaud.

2.1 Contexte juridique

Ces dernières années, certaines politiques et dispositions législatives fédérales et cantonales ont connu des changements importants qui affectent le fonctionnement des administrations cantonales et influencent la mise en œuvre de DecTer. Deux principaux facteurs externes résultant du droit fédéral peuvent être identifiés :

- L'unification du droit de procédure;
- L'uniformisation des registres.

Unification du droit de procédure

L'instauration d'un droit de procédure unique a engendré un programme de quatre réformes judiciaires²⁷. La première se rapportait à la procédure administrative. Elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Elle posait deux principes : celui de « l'accès à un juge contre toute décision administrative rendue par les autorités » et « l'existence d'une autorité judiciaire supérieure pour toute cause en matière de droit public pouvant ensuite être portée devant le Tribunal fédéral »²⁸. Pour le canton, les principales conséquences ont été la création d'un Tribunal des assurances sociales et la révision de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD)²⁹.

La seconde réforme concernait la substitution du code de procédure pénale cantonal par le code de procédure pénal suisse (CPP)³⁰ ainsi que la loi régissant la procédure pénale.

²⁷ Site officiel du Canton de Vaud (2011a) : Programme de réformes judiciaires.

²⁸ Site officiel du Canton de Vaud (2011a) : *op. cit.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP).

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

La troisième réforme se référait à l'unification du code de procédure civile au niveau fédéral et est également entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011³¹.

Le quatrième volet du programme regarde la révision du code civil (CC) et plus précisément le droit de protection de l'adulte et de l'enfant. Il vise l'adaptation du droit de la tutelle à aux évolutions de la société contemporaine. En effet, la majeure partie du droit en la matière n'a pas connu d'évolution depuis 1912³². La date d'entrée en vigueur de la réforme est fixée au 1^{er} janvier 2013.

Uniformisation des registres

L'uniformisation des registres a entraîné de profondes modifications, notamment en ce qui concerne l'Etat civil. Depuis 2005, la tenue des registres d'Etat civil est assurée électroniquement et de manière décentralisée³³. Cela a nécessité le raccordement de tous les offices au registre central (Infostar), le regroupement du registre des familles ainsi que la saisie des données existantes dans le nouveau système³⁴. Cependant, les exigences fédérales en matière d'occupation ont dès 2004 accru la professionnalisation des officiers d'Etat civil³⁵.

En ce qui concerne le Registre foncier (RF), il s'agit d'un registre fédéral placé sous la haute surveillance de la Confédération³⁶. En d'autres termes, le RF est placé sous l'autorité des cantons, mais doit répondre à des critères édictés par l'Office fédéral du Registre foncier, notamment afin d'assurer à terme la compatibilité des systèmes informatiques³⁷. Au 27 août 2001, le Canton de Vaud avait déjà entièrement introduit le registre foncier fédéral³⁸. Par ailleurs, les articles 970 CC et 970a CC impliquent une publicité au moins partielle du registre et sa mise à disposition sur internet³⁹.

Signature électronique

D'autres réformes peuvent également jouer un rôle dans le fonctionnement de l'administration cantonale, mais leur importance est moindre dans le cadre de cette étude. La première réforme concerne l'apparition de la signature électronique dans le code des obligations⁴⁰ permettant de conclure un contrat auparavant soumis à la forme écrite par voie électronique. Du point de vue de l'administration vaudoise, trois domaines d'application principaux ont été identifiés : le Registre du commerce, le Registre foncier et les Offices des poursuites et des faillites⁴¹.

³¹ Site officiel du Canton de Vaud (2011a) : *op. cit.*

³² Office fédéral de la justice (2011a) : « Nouveau droit de protection de l'adulte : entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 ».

³³ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC) art. 39 al. 1 et Office fédéral de la justice (2011b) : *Etat civil*.

³⁴ Office fédéral de la justice (2011b) : *op. cit.*

³⁵ Ordonnance du 28 avril 2004 sur l'Etat civil (OEC) art. 1.

³⁶ Loi Ordonnance du 22 février 1910 sur le registre foncier (ORF) art. 104a et Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier (2005) : *Le Registre foncier vaudois – historique, état des lieux, perspectives d'avenir*, Lausanne, p. 5.

³⁷ Office fédéral de la justice (2011d) : *Organisation du Registre foncier en Suisse*.

³⁸ Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier (2005) : *op. cit.*, p. 4.

³⁹ CC et Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier (2005) : *op. cit.*, p. 21.

⁴⁰ Loi fédérale complétant le code civil suisse du 30 mars 1911 (Livre cinquième : code des obligations, CO) art. 14 al. 2bis.

⁴¹ Dans le premier domaine, la signature électronique ne peut être utilisée que pour la délivrance « d'attestations de conformité d'extraits ou de copies électroniques de réquisitions et de pièces justificatives » (voir Ordonnance du 17 octobre 2007 sur le Registre du commerce (ORC) art. 11 al. 3). Dans le second domaine, les notaires devraient pouvoir saisir des réquisitions à distance à l'appui des données informatisées du Registre foncier (Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier 2005 : 23). Dans le troisième domaine, la signature électronique devrait être utilisée à terme pour la délivrance électronique d'attestations de solvabilité et de non faillite.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Loi sur l'information	De plus, la loi sur l'information est entrée en vigueur dans le Canton de Vaud afin de « garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique » ⁴² . Même si ces mesures n'impliquent pas une refonte du travail de l'administration, il s'agit d'une possibilité d'échange d'informations sans précédent dans le canton qu'il est nécessaire de prendre en compte.
Plan directeur cantonal	Le Plan directeur cantonal (PDCn) fixe comme objectif de renforcer la vitalité des centres cantonaux ⁴³ et régionaux ⁴⁴ , afin de « partager le développement entre tous les "centres" du canton » et de « promouvoir le développement des régions et rechercher l'équilibre optimal entre l'Arc lémanique et les autres régions » ⁴⁵ . Ces objectifs impliquent un renforcement des centres cantonaux et régionaux par le maintien de leur poids démographique, notamment en planifiant à long terme les zones à bâtir ⁴⁶ , et le renforcement de leur vitalité (diversité des services offerts, accès en transports publics) ⁴⁷ . L'importance de la vitalité économique des centres a été soulignée dans le programme cantonal 2008-2011 de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale fédérale ⁴⁸ .
Stratégie immobilière cantonale	L'Etat de Vaud dispose d'une stratégie en matière d'immobilier dont le premier pilier consiste à privilégier la propriété plutôt que la location. Le but sous-jacent est d'apporter plus de cohérence dans la politique immobilière de l'Etat et de maîtriser les dépenses de loyers qui s'élèvent actuellement à 43 millions de francs par an ⁴⁹ .
La politique des agglomérations	Mentionnons également la politique des agglomérations formulée par la Confédération. Elle revêt un aspect important de l'organisation territoriale. L'agglomération est une structure de coopération intercommunale apte à prendre des décisions en matière d'urbanisation, de transports, de préservation de l'environnement et dans les autres domaines où une collaboration s'avère souhaitable ⁵⁰ . Dans le cadre de DecTer, la mise en place d'un district regroupant l'agglomération lausannoise a été envisagée. Il aurait regroupé vingt-six communes organisées en cinq schémas directeurs permettant de piloter les projets intercommunaux et d'aménager de manière cohérente l'agglomération ⁵¹ . Toutefois, le refus du modèle dit du « Grand-Lausanne » a conduit à l'abandon de cette solution ⁵² .

⁴² Loi sur l'information du 24 septembre 2002 (LInfo).

⁴³ Le périmètre d'un centre est défini par les « quartiers, construits ou projetés, d'où les principaux équipements et services, ainsi que les infrastructures de transports publics (gares, arrêts de bus ou de car postal), sont facilement accessibles à pied (environ 500m). Les centres cantonaux sont Yverdon-les-Bains; Montreux - Vevey; Nyon; Morges; Payerne - Estavayer-le-Lac; Aigle – Monthey (Etat de Vaud 2008b : 8).

⁴⁴ Les centres régionaux font le relais entre les centres cantonaux et les régions. Ils offrent des services de niveau moyen à élevé (par exemple magasins spécialisés, banques, assurances, hôtels, guichet administratif cantonal) et disposent d'une bonne accessibilité en transports publics et individuels. Les centres régionaux sont Apples, Aubonne-Allaman, Avenches, Bercher, Bex, Bière, Château-d'Oex, Chavornay, Coppet, Cossonay-Penthalaz, Cully, Echallens, Gland, Grandson, La Sarraz-Eclépens, Le Sentier (Le Chenit), Le Pont (L'Abbaye), Les Diablerets (Ormont-Dessus), Leysin, L'Isle, Lucens, Moudon, Orbe, Oron-Palézieux, Puidoux-Chexbres, Rolle, St-Cergue, Sainte-Croix, Vallorbe, Villars-Gryon, Villeneuve, Yvonand (Etat de Vaud 2008b : 58).

⁴⁵ Objectif 1 des lignes directrices du développement territorial adoptées par le Grand Conseil du Canton de Vaud en 2002 (cf. Service du développement territorial 2008a : 123).

⁴⁶ Mesure A11 : légalisation des zones à bâtir : limitation de l'étalement urbain et densification des centres (cf. Service du développement territorial 2008b : 8).

⁴⁷ Mesure B11 : centres cantonaux et régionaux (cf. Service du développement territorial 2008b : 58)

⁴⁸ Service de l'économie, du logement et du tourisme du Canton de Vaud (2007) : *Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale – Programme cantonal 2008-2011 de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale*, résumé du volet cantonal adopté par le Conseil d'Etat le 20 juin 2007, Etat de Vaud, p. 6 et 9.

⁴⁹ Service immeubles, patrimoine et logistique du Canton de Vaud (2011) : *La stratégie immobilière de l'Etat de Vaud : lignes directrices à l'horizon 2020*, Etat de Vaud.

⁵⁰ Voir l'art. 157 Cst-VD.

⁵¹ Agglomération Lausanne-Morges (2011) : « L'agglomération de demain ».

⁵² Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2006) : *op. cit.*, p. 4.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Remarques Les réformes fédérales d'unification du droit de procédure et d'uniformisation des registres ont un impact important sur l'organisation administrative du canton. Elles présentent un caractère contraignant et certaines sont en vigueur depuis plusieurs années, ce qui laisse penser qu'une partie de l'administration vaudoise a entamé des réformes avant et indépendamment de DecTer. De ce fait, la réorganisation territoriale des entités ne résulte qu'en partie du nouveau découpage cantonal.

2.2 Internet et l'administration en ligne

Le développement de l'informatique et d'internet a profondément transformé le travail de l'administration, la coopération entre les différents services ainsi que les relations avec les usagers. Cela est notamment le cas pour l'Administration cantonale des impôts (ACI) avec l'apparition des « cybertaxateurs » désormais mentionnés dans le répertoire des emplois-types et à l'avenir la déclaration électronique sans pièces justificatives⁵³.

Ces dernières années, on constate une augmentation des prestations administratives en ligne⁵⁴, ce qui induit pour l'administration une importante réorganisation du travail et la mise à disposition de services supplémentaires. Cela ne remplace pas pour autant les prestations « classiques » de l'administration ; il s'agit plutôt d'un dédoublement de l'offre afin de mieux répondre aux demandes des usagers – particuliers comme professionnels – et de garantir l'accès des personnes ne disposant pas d'internet aux services de l'Etat. La généralisation de l'internet haut débit n'ayant pas débuté avant 2003, il semble difficile d'avoir pu prévoir le développement de l'administration en ligne lors de la rédaction de la nouvelle Constitution. Ainsi, l'approche territoriale paraissait encore dominante et l'accès à distance aux prestations de l'Etat peu considéré. Le développement de l'administration en ligne reste modeste en Suisse. Cela s'explique notamment par la structure fédérale du pays et la mise en place relativement tardive d'une stratégie globale en la matière⁵⁵.

2.3 Réforme territoriale du Canton de Berne

Le Canton de Berne présente un intérêt particulier pour cet audit, car il est en de nombreux points comparable au Canton de Vaud. Le territoire des deux cantons est réparti entre le Jura, les Alpes, les lacs et le Plateau, ils disposent tous deux d'un centre urbain important et de villes moyennes dispersées géographiquement. De plus, Berne a depuis 2006 effectué une réforme importante présentant des similarités à celle entreprise avec DecTer. Il s'agissait de redéfinir l'organisation de l'administration décentralisée.

Objectifs de la réforme La réforme avait deux objectifs issus du programme de législature⁵⁶ : l'assainissement des finances publiques et le renforcement de la cohésion territoriale. Le premier était

⁵³ Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (2011) : *Le canton de Vaud se prépare à la déclaration électronique*, communiqué du 27 juin 2011, Lausanne.

⁵⁴ Commission européenne et. al. (2009) : *Smarter, faster, better eGovernment – 8th benchmark measurement*, Direction générale Société de l'information et médias, novembre 2009.

⁵⁵ Commission européenne et. al. (2009) : *Smarter, faster, better eGovernment – 8th benchmark measurement*, Direction générale Société de l'information et médias, novembre 2009, pp. 134.

⁵⁶ Chancellerie d'Etat du Canton de Berne (2002) : *Programme gouvernemental de législature 2003 à 2006*, Berne.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

une continuation du projet « Assainissement des finances 99 » et visait une réduction des coûts de fonctionnement de l'administration bernoise, le second visait à adapter l'organisation territoriale aux besoins des agglomérations et des régions rurales⁵⁷. Après avoir procédé à une analyse des toutes les activités administratives en vue d'une possible centralisation, décentralisation, délégation ou abandon des tâches, le groupe de projet en charge de la réforme a établi une liste des offices à réorganiser.

Les Préfectures Depuis le 1^{er} janvier 2010, les vingt-six *Amtsbezirke* ont été remplacés par dix arrondissements administratifs, chacun sous l'autorité d'une Préfecture. Une partie des tâches des Préfectures ont été déléguées aux communes ou à d'autres offices, tandis que d'autres ont été abandonnées⁵⁸. En 2013, la révision du droit de tutelle entraînera l'abandon de compétences supplémentaires. Ainsi, les Préfectures n'auront plus que quatre domaines d'intervention (cf. Tableau 2 ci-dessous). Cependant, sur le plan technique, ces tâches peuvent être déléguées à d'autres offices de l'administration et le Préfet ne dispose pas toujours des compétences et des moyens nécessaires pour traiter les cas complexes. Par ailleurs, l'aspect politique du poste de Préfet – il s'agit d'un magistrat élu – lui confère une proximité avec la population qui n'est pas toujours souhaitable pour les tâches administratives qu'il accomplit⁵⁹. Ce double constat n'exclut pas, à terme, la possibilité d'une suppression de la fonction de Préfet⁶⁰.

⁵⁷ Conseil-exécutif du Canton de Berne (2005) : *Réforme de l'administration cantonale décentralisée – modification de la Constitution cantonale et de la législation*, Berne.

⁵⁸ Pour une liste exhaustive des compétences sous la responsabilité des Préfectures, voir Conseil-exécutif du Canton de Berne (2005) : *op. cit.*

⁵⁹ De surcroît, les compétences dont le Préfet dispose en matière de privation de liberté à des fins d'assistance seront attribuées à une administration sous l'autorité de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JGK) avec l'entrée en vigueur du code civil révisé au 1^{er} janvier 2013.

⁶⁰ Ce constat a pu être établi sur la base d'un entretien avec le responsable du groupe de projet pour la JGK. En outre, la réforme du droit de tutelle mentionnée précédemment confirme la tendance à une réduction des compétences des Préfets.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Tableau 2 : Comparaison des fonctions du Préfet dans les Cantons de Berne et Vaud.

	Canton de Berne	Canton de Vaud
Compétences administratives	<ul style="list-style-type: none"> - Octroi des permis de construire, des dérogations, des permis d'achat, des autorisations d'exploiter, etc. - Il statue sur les plaintes ou recours contre toutes les décisions des communes, à l'exception des permis de construire. - Direction et coordination des interventions des services du feu, de la protection civile et de la police. 	<ul style="list-style-type: none"> - Délivrance d'autorisations, permis, licences et autres documents officiels prévus par les lois. - Inspection et examen d'actes, de comptes et de registres, sur demande de l'autorité compétente. - Exécution des décisions du Conseil d'Etat. - Installation et assermentation des autorités communales, des magistrats et autres agents du district.
Compétences pénales	<ul style="list-style-type: none"> - Ordre d'exécuter les peines et autorise les modalités particulières d'exécution. - Au besoin, ordre de privation de liberté à des fins d'assistance (jusqu'en 2013). 	<ul style="list-style-type: none"> - Répression des contraventions.
Compétences civiles	<ul style="list-style-type: none"> - Ombudsman. 	<ul style="list-style-type: none"> - Présidence de la commission de conciliation en matière de baux à loyer et à ferme (première instance).
Autres compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Surveillance des autorités tutélaires, de la police, des services du feu, etc. des communes municipales, bourgeoises et ecclésiastiques, ainsi que des syndicats de communes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Surveillance des communes, des fractions de communes, des associations de communes et autres institutions intercommunales, notamment en examinant chaque année leur activité, leur gestion, leurs registres et leurs comptes. - Surveillance de l'organisation et du déroulement des votations et élections. - Enquêtes administratives d'office dans les cas prévus par les lois ou sur demande du Conseil d'Etat. - Surveillance générale sur le maintien de l'ordre et de la sécurité publics. - Contribution au développement des relations entre communes. - Réunion des autorités municipales pour examiner les problèmes d'intérêt commun. - Bons offices lors de tout différend public ou privé qui peut être réglé par voie amiable.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Sources : Site officiel du canton de Berne (2011) : *Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du Canton de Berne* et Site officiel du Canton de Vaud (2011b) : *Compétences des préfets et des préfectures*.

Les régions administratives Un second échelon regroupe cinq régions administratives. Les Offices des poursuites et des faillites (OPF) sont organisés à ce niveau avec cinq annexes afin de desservir les régions moins accessibles, notamment dans l'Oberland. La réorganisation des OPF a été coordonnée avec la réforme de la justice suite à l'unification du droit de procédure au plan fédéral.

Le Registre foncier dépend également de cet échelon administratif. La réforme administrative a déterminé l'emplacement des nouveaux offices, mais leur restructuration était déjà en cours, notamment au niveau de l'informatisation et de l'unification des registres⁶¹.

Les Offices d'Etat civil sont également rattachés aux régions administratives. Ici aussi, la mise en place d'un registre informatique fédéral (Infostar) avait fait débiter la réorganisation avant la réforme bernoise⁶².

Initialement, les ORP faisaient partie de la réforme de l'administration décentralisée. Toutefois, ils ont été retirés avant la restructuration⁶³, car ils doivent répondre à des contraintes économiques indépendantes des arrondissements administratifs qui répondent à des évolutions historiques, linguistiques, etc.⁶⁴.

Remarques Nous constatons que les contraintes financières ont été déterminantes pour la réorganisation de l'administration cantonale bernoise. Par ailleurs, l'examen systématique de toutes les tâches de l'administration a permis de clarifier la nécessité d'une répartition territoriale des Offices cantonaux. Enfin, la création d'un échelon régional a constitué une réponse à la plus faible nécessité de présence géographique, à l'uniformisation et à la centralisation des fonctions administratives.

⁶¹ Conseil-exécutif du Canton de Berne (2005) : *op. cit.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁴ Ce constat a pu être établi sur la base d'un entretien avec le responsable du groupe de projet pour la JGK.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

3 Objectifs et questions d'audit

Les méthodologies des Cours des comptes européenne et vaudoise ont servi de base de réflexions pour déterminer les objectifs de l'audit qui doivent répondre à trois critères : celui de la légalité afin d'évaluer si l'administration s'est conformée à la constitution et à la loi. Ensuite celui de l'efficacité en examinant l'atteinte des objectifs et des facteurs qui ont pu influencer leur réalisation. Enfin, le troisième critère touche à l'économie⁶⁵ : le but est d'établir si la réforme a permis de réduire les dépenses de l'administration.

Le premier objectif est la détermination de l'impact de DecTer sur l'organisation territoriale de l'administration. L'audit établit si les services étudiés se sont organisés sur la base des nouveaux districts⁶⁶. Dans un deuxième temps, nous souhaitons déterminer si le nouveau découpage territorial a rendu l'organisation de l'administration plus uniforme plus cohérente, et plus efficace⁶⁷. En effet, rappelons qu'un des buts de la réforme est d'éviter la multiplication des découpages administratifs⁶⁸.

Le second objectif vise à étudier les autres facteurs qui influencent l'organisation administrative et la mise en œuvre de la LDecTer. Nous avons identifié trois dimensions offrant autant de champs d'étude.

- L'accroissement de la mobilité des usagers qui semble réduire la nécessité d'une présence de proximité pour l'administration,
- L'informatique et l'impact des bases de données et des réseaux sur l'organisation de l'administration (aspect interne) et sur les usagers (aspect externe),
- La troisième dimension concerne les réformes fédérales et leur effet sur l'administration cantonale : certaines semblent avoir un effet prépondérant sur l'organisation territoriale de l'administration.

Le troisième objectif poursuivi cherche à mesurer les éventuelles économies réalisées grâce au regroupement d'offices. En effet, des économies peuvent avoir été effectuées suite à des fermetures d'offices permettant de résilier les baux de plusieurs locations et de réutiliser des bâtiments appartenant à l'Etat⁶⁹. Une autre source de réduction des dépenses est la diminution du nombre de collaborateurs en ne remplaçant pas les départs à la retraite.

⁶⁵ D'après la Cour des comptes européenne (2006 : 20s), trois critères d'analyse peuvent être pris en compte dans un audit de la performance : l'efficacité, l'efficience et l'économie. L'efficacité est à prendre en compte dans la plupart des cas, mais la Cour conseille d'effectuer un choix entre l'étude de l'économie et de l'efficience « en fonction des risques potentiels majeurs mis en évidence » .

⁶⁶ Selon la loi, le Conseil d'Etat est l'autorité en charge de décider l'organisation territoriale de l'administration, sous réserve des compétences du Parlement. En pratique, il est cependant difficile de juger dans quelle mesure il participe à la conception de la répartition territoriale. C'est pourquoi nous parlerons dans cette étude de l'adaptation des services.

⁶⁷ Le respect du principe d'efficacité implique que les résultats obtenus et les effets de la politique correspondent aux objectifs du programme examiné (Cour des Comptes 2009b : 16).

⁶⁸ Voir Assemblée constituante du Canton de Vaud (2002) : *Bulletin de séance n°43 du 8 février 2002*, Palais de Rumine, Lausanne.

⁶⁹ Cellule Constitution/DecTer (2008a) : *Réponses aux questionnaires destinés aux départements*, Canton de Vaud, Lausanne.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

3.1 Questions d'audit

Sur la base des objectifs susmentionnés, trois questions centrales et sept sous-questions ont été définies :

Tableau 3 : Questions d'audit.

Critère	Questions d'audit
Légalité et Constitution	<i>I. Quel est l'impact de l'art. 158 Cst-VD et de la LDecTer sur l'organisation territoriale de l'administration ?</i>
	1. Les services de l'administration déconcentrée et décentralisée ont-ils respecté l'art. 158 Cst-VD et de la LDecTer ?
Efficacité	2. Le nouveau découpage territorial a-t-il rendu l'organisation de l'administration plus uniforme ?
	<i>II. Quel est l'impact des autres facteurs sur l'organisation territoriale de l'administration ?</i>
	3. L'accroissement de la mobilité réduit-il la nécessité d'une présence déconcentrée de l'administration ?
	4. L'informatique réduit-elle la nécessité d'une présence de l'administration sur le territoire ?
	5. Les réformes fédérales déterminent-elles l'organisation territoriale de l'administration ?
Economie	<i>III. Les regroupements d'offices permettent-ils de réaliser des économies ?</i>
	6. Le nouveau découpage territorial permet-il de réaliser des économies en termes de locaux ?
	7. Le nouveau découpage territorial permet-il de réaliser des économies en termes de personnel ?

3.2 Choix des entités retenues

Critères de choix des entités

Tous les services ayant procédé à une adaptation au nouveau découpage territorial ne pouvant être évalués, nous avons procédé à une sélection. Dans le rapport du 10 novembre 2008 de la Cellule Constitution / DecTer⁷⁰, le Délégué du Conseil d'Etat à la Constitution a établi une classification des entités en fonction de la relation avec les usagers et le district. Il ressort de ces travaux que 14 découpages sur 48 présentent une forte relation avec les citoyens et la structure de district, notamment en matière de proximité, d'identité et de « lisibilité du découpage territorial »⁷¹.

Outre les critères sus mentionnés, un élément à prendre en considération est celui de

⁷⁰ Cellule Constitution/DecTer (2008b) : *Rapport de la cellule Constitution/DecTer sur l'état d'avancement de la mise en place de l'administration cantonale dans les nouveaux districts et sur la poursuite de cette opération*, Département de l'Intérieur, Canton de Vaud, p. 7.

⁷¹ Cellule Constitution/DecTer (2008b) : *op. cit.*, p. 7. Les 14 découpages de cette catégorie sont : les arrondissements électoraux, les Préfectures, les Offices d'impôt, les Offices d'Etat civil, les commissions d'apprentissage, les tribunaux d'arrondissement, les Offices d'instruction pénale, les Offices régionaux de placement, les Justices de paix, les Offices des poursuites, le Registre foncier, l'Etablissement cantonal d'assurances, les centres médicaux-sociaux et l'organisation régionale de l'action sociale.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

l'avancement de la mise en œuvre de DecTer. En effet, bien qu'il s'agisse d'une évaluation intermédiaire, il semble évident que les démarches de réorganisation des entités auditées doivent être achevées ou en phase d'être terminées afin de pouvoir dresser un constat fiable. Les entités retenues ont presque toutes terminé leur adaptation.

Par ailleurs, plusieurs découpages ne sont pas liés à DecTer, tels que ceux de la Gendarmerie ou des hôpitaux qui procèdent à une adaptation continue de leurs circonscriptions en fonction des besoins ; d'autres relèvent de conventions intercommunales, tels que les écoles ou l'organisation régionale de l'action sociale⁷².

Entités retenues pour l'audit

Les entités retenues pour cet audit sont les Préfectures, le Registre foncier (RF), les offices d'Etat civil (EC), l'Administration cantonale des impôts (ACI), les offices régionaux de placement (ORP) ainsi que les offices de poursuites et des faillites (OPF, OP et OF)). Toutes font partie du groupe d'entités ayant une forte proximité avec le citoyen⁷³. Elles sont rattachées à quatre départements différents. Les Préfectures et les offices d'Etat civil dépendent du Département de l'intérieur, tandis que l'ACI et le RF sont rattachés au Département des finances et des relations extérieures. Le Département de l'économie regroupe les ORP et l'Ordre judiciaire les OPF.

- Les Préfectures ont été retenues, car elles sont les premières entités concernées par le nouveau découpage territorial. En effet, l'art. 159 Cst-VD stipule qu'un Préfet est nommé par le Conseil d'Etat à la tête de chaque district. Or, leur nombre ayant diminué quasiment de moitié, les changements ont été d'une grande ampleur et l'adaptation réalisée dans un délai plus court que pour les autres unités administratives, soit au 1^{er} janvier 2008⁷⁴.
- Les Offices d'impôts de district (OID) ont suivi une démarche de mise en conformité en fermant d'ici 2014 six offices et en adaptant les treize restants au nouveau découpage⁷⁵. L'ACI remplit une fonction régaliennne nécessitant une importante répartition géographique en raison de la fréquence des contacts avec les contribuables. Certaines compétences de l'administration des impôts ont été centralisées ou régionalisées. Cependant, ses tâches sont en pleine évolution, notamment grâce à l'automatisation des taxations et à la future déclaration en ligne.
- L'Etat civil (EC) est une autre entité ayant subi d'importantes restructurations ces dernières années. Le degré d'occupation minimum pour les officiers de l'Etat civil ainsi que l'informatisation des registres évoquée précédemment ont conduit à une réduction drastique du nombre de représentations et à une forte professionnalisation des agents dès 2004⁷⁶. Par ailleurs, la majorité des prestations est désormais disponible sur internet⁷⁷.

⁷² Cellule Constitution/DecTer (2008a) : *op. cit.*

⁷³ *Ibid*, p. 7.

⁷⁴ Cellule Constitution/DecTer (2011) : *op. cit.*

⁷⁵ Les cinq OID regroupés sont ceux de Lausanne, d'Avenches, de Cossonay, d'Oron, de Moudon et de Grandons. Voir également : Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (2010) : *Communiqué du Conseil d'Etat – Fermeture de trois offices d'impôt le 31 mars prochain*, Canton de Vaud.

⁷⁶ Service de la population du Canton de Vaud (2006) : *Rapport sur la seconde étape de la réforme territoriale de l'Etat civil du Canton de Vaud*, Département des institutions et des relations extérieures, Canton de Vaud, p. 1.

⁷⁷ Service de la population du Canton de Vaud (2006) : *op. cit.*, p. 3.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

- Le Registre foncier (RF) mène une politique de regroupement des entités déconcentrées depuis les années 1990⁷⁸. Ainsi, entre 1993 et 2011, sept bureaux ont fermé. Une des raisons à cela est l'informatisation des registres et la mise en place du système de gestion informatique. Un autre aspect intéressant est la collaboration du RF avec l'ACI. En effet, la communication entre le système d'information fiscale et celui du RF fait partie des objectifs du RF⁷⁹.
- Les Offices régionaux de placement (ORP) constituent l'unique cas de décentralisation dans le Canton de Vaud, ce qui mérite une attention particulière. En effet, ils sont gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Ils disposent ainsi d'une autonomie accrue par rapport à un service administratif déconcentré où prédomine un rapport hiérarchique avec l'autorité⁸⁰. Malgré un critère d'organisation qui leur est propre⁸¹, ces derniers sont conformes au découpage à quelques exceptions près⁸². Ils ont maintenu trois agences régionales et deux antennes en plus des dix ORP de district. L'ORP de Lausanne est un cas particulier, car il est rattaché à la commune.
- Les Offices de poursuite et des faillites (OPF) se caractérisent par la différenciation opérée entre les Offices des faillites (OF) et ceux des poursuites (OP)⁸³. Suite à la révision de la loi sur l'organisation judiciaire⁸⁴ introduisant quatre arrondissements judiciaires, les premiers se sont calqués sur les nouvelles circonscriptions judiciaires tandis que les seconds ont été réorganisés sur l'unité des districts.

⁷⁸ Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier (2005) : *op. cit.*, p. 7.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 23.

⁸⁰ Service de l'emploi (2009) : *op. cit.*, p. 2.

⁸¹ Les ORP sont organisés en fonction des bassins d'emploi (cf. Cellule Constitution/DecTer 2008a). Les dispositions législatives à cet égard précisent que le nombre et la situation des ORP nécessite la consultation des associations reconnues de communes vaudoises et des commissions tripartites concernées (cf. Loi sur l'emploi du 5 juillet 2005 (LEmp) art. 14 al. 1.)

⁸² Pour une vue complète, voir Cellule Constitution/DecTer (2011) : *op. cit.*

⁸³ Loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 18 mai 1955 (LVLP) art. 1 al. 1.

⁸⁴ LVLP art. 3 al. 2.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

4 Déroutement de la mission de contrôle

4.1 Décision d'exécution de l'audit et annonce de la mission

La Cour a réalisé une étude préliminaire sur le découpage territorial de janvier à mars 2011. Sur la base des informations fournies par le Délégué au Conseil d'Etat pour la mise en œuvre de la Constitution et du nouveau découpage territorial, une sélection de six services a été opérée pour mener à bien la mission de contrôle.

Le 18 mars 2011, la Cour a décidé en séance plénière de procéder à l'exécution de l'audit. Conformément à l'art. 31 de la loi sur la Cour des comptes⁸⁵, la Cour a informé le Grand Conseil et ses Commissions des finances et de gestion, le Conseil d'Etat et la cellule en charge de la mise en œuvre de la Constitution ainsi que le Contrôle cantonal des finances.

Deux magistrats sont en charge de l'audit : M. Jacques Guyaz, magistrat responsable, et Mme Eliane Rey, magistrate suppléante.

4.2 Mobilisation de l'équipe d'audit et des intervenants externes

L'équipe d'audit est dirigée par M. Jacques Guyaz, Magistrat. Il est assisté dans ses travaux par Mme Sa Khaibar et M. François-Xavier Viallon qui terminent leur master à l'Institut des hautes études en administration publique. Le Professeur Andreas Ladner collabore avec l'équipe d'audit en tant qu'intervenant externe. Il apporte ses compétences d'expert, appuie l'équipe dans son travail et assure le suivi scientifique des démarches d'enquête.

4.3 Technique de collecte des données et sources d'information

Démarche globale Les travaux préliminaires ont permis d'obtenir une vue d'ensemble sur le contexte juridique et institutionnel de la réforme. La documentation du suivi des réorganisations a servi de base pour procéder à un échantillonnage des offices à auditer et pour développer un questionnaire avec des questions spécifiques pour chaque service en fonction du contexte. En effet, une enquête auprès de tous les offices aurait occasionnée une charge de travail supplémentaire importante sans fournir d'apport conséquent d'informations améliorant la qualité de la recherche.

Après s'être entretenu avec les chefs des services audités, l'équipe en charge de l'enquête a sélectionné un panel 41 offices selon des critères prédéfinis⁸⁶, adressé un courrier (cf. Annexe 2) à chaque entité retenue puis procédé aux entretiens avec le chef d'office qui était occasionnellement accompagné d'un adjoint.

L'ensemble des entretiens est basé sur la grille d'entretien figurant en annexe⁸⁷. Ce tableau comporte des questions relatives aux différentes dimensions identifiées dans la

⁸⁵ Loi sur la Cour des comptes du 21 novembre 2006.

⁸⁶ Cf. Annexe 3 Critères de sélection des offices déconcentrés.

⁸⁷ Voir Annexe 1 Grille d'entretien.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

problématique. Les questions ont un caractère général, car elles sont adressées à tous les services. Elles ont servi de base à l'élaboration de guides d'entretien comportant des questions plus spécifiques et adaptées au service et à l'entité auditée.

4.4 Méthodes d'analyse de l'information

Méthodologie qualitative et quantitative

Les interviews ont permis de recueillir des informations à la fois qualitatives et quantitatives à travers des questions ouvertes, semi-ouvertes et fermées. Nous avons procédé ainsi à un recueil continu des deux types de données⁸⁸. Les questions ouvertes présentent l'avantage d'avoir pu découvrir des aspects non identifiés auparavant et ont ouvert la voie à de nouvelles pistes de recherche telles que des évolutions législatives non prises en compte durant l'étude préliminaire. De surcroît, elles permettent de mesurer plus précisément l'opinion des interviewés et de saisir leurs motifs. En ce qui concerne les questions fermées, elles facilitent la comparaison entre les réponses et peuvent être agrégées, car le répondant ne peut choisir que parmi des réponses prédéfinies. En outre, ce type de questions stimule la réflexion des répondants par le fait qu'ils doivent opter pour une réponse spécifique. Pour compléter la partie quantitative de la collecte d'informations, nous avons également examiné d'autres données agrégées que nous ont fournies les services, notamment concernant l'évolution des ETP et du montant des loyers.

A propos de l'analyse des données, nous avons réalisé une synthèse des informations collectées en deux temps. Dans un premier temps, lors des entretiens, la prise de notes a permis de réduire la quantité d'informations retenue (en comparaison à un enregistrement audio par exemple).

Dans un deuxième temps, les notes d'entretien ont été retranscrites dans un tableau comparatif et regroupées en fonction des différentes dimensions opérationnelles définies dans l'étude préliminaire. Les dimensions étudiées étaient la souplesse de la Constitution et de la LDecter, l'accessibilité des services décentralisés de l'Etat pour le citoyen, les autres facteurs à l'origine de la réorganisation des services décentralisés de l'administration et la rationalisation du travail des entités (cf. Annexe 1). Ensuite, l'équipe a rédigé une synthèse des entretiens pour chaque service étudié, puis procédé à la rédaction du présent rapport.

⁸⁸ Miles, Matthew et Huberman, Michael (2003) : *Analyse des données qualitatives*, 2ème édition, Méthodes en sciences humaines, De Boeck, Bruxelles, p. 84.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

4.5 Bases de référence de la mission de contrôle

L'équipe d'audit se base sur la méthodologie de la Cour des comptes⁸⁹ pour définir les étapes de l'enquête ainsi que la structure du rapport. L'analyse des risques menée repose sur les principes et recommandations formulés dans le *Manuel d'audit de la performance* de la Cour des comptes européenne⁹⁰. Les méthodes d'entretien et d'analyse des données sont issues de deux ouvrages de référence en sciences sociales⁹¹.

⁸⁹ Cour des comptes du Canton de Vaud (2009a) : *Manuel de méthodologie générale – Méthodologie d'audit de la Cour des comptes du Canton de Vaud*, volume 1, Canton de Vaud ; Cour des comptes du Canton de Vaud (2009b) : *Manuel de vérification des résultats – Méthodologie de la Cour des Comptes du Canton de Vaud*, volume 2, Canton de Vaud.

⁹⁰ Cour des comptes européenne (2006) : *Manuel d'audit de la Performance*, Développement de l'Audit et Rapports (ADAR), CdCE.

⁹¹ Miles, Matthew et Huberman, Michael (2003) : *op. cit.* ; Ghiglione, Rodolphe et Matalon, Benjamin (1991) : *Les enquêtes sociologiques – théorie et pratique*, éditions Armand Colin, Paris.

CHAPITRE II : RESULTATS DE LA MISSION DE CONTROLE

Cette partie présente les résultats de l'audit mené par la Cour. Dans un premier temps, nous répondons à la première question d'audit concernant la conformité des services au nouveau découpage et l'homogénéité de leur organisation. Dans un deuxième temps, nous présentons les facteurs qui influencent la réorganisation des services. Enfin, dans un troisième volet, nous exposons le volet financier de la réforme et les économies réalisées.

5 Impact de DecTer sur l'organisation de l'administration

5.1 Conformité des services au nouveau découpage

Un des facteurs expliquant la pluralité des découpages est la marge de manœuvre importante que confèrent la Constitution et la loi. En effet, l'art. 158, al. 2 Cst-VD mentionne que « les districts sont les entités administratives et judiciaires où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité ». Selon Bernard Voutat, cette formulation fait de l'organisation déconcentrée de l'administration un principe général. Les constituants ont délibérément laissé au législateur une marge de manœuvre afin qu'il puisse décider de la manière dont il entend organiser l'administration⁹².

Cependant, la concrétisation du nouveau découpage au travers de la LDecTer se limite à la définition des frontières des nouveaux districts sans fournir d'autres précisions quant à l'organisation de l'administration. En effet, la contrainte constitutionnelle de combiner les découpages électoral et administratif⁹³ ainsi que la volonté du Grand Conseil de définir le nouveau découpage avant les élections de 2007⁹⁴ ont conduit à écarter toute précision concernant l'organisation territoriale de l'administration. Ainsi, à l'exception des Préfectures dont l'existence et le fonctionnement reposent sur le district⁹⁵, les services déconcentrés disposent d'une marge de manœuvre importante pour s'organiser.

Le premier objectif de cet audit est d'établir l'impact de la constitution et de la LDecTer sur l'organisation territoriale de l'administration en examinant si les services étudiés se sont effectivement conformés au nouveau découpage en s'organisant sur la base des nouveaux districts; et ensuite en évaluant dans quelle mesure l'adaptation à DecTer permet de créer une plus grande homogénéité dans l'organisation territoriale de l'administration.

⁹² Voir Assemblée constituante (2000 : 39, 42 ; 2002 : 23)

⁹³ Voir Assemblée constituante (2000 : 39).

⁹⁴ Grand Conseil du Canton de Vaud (2006) : *op. cit.*, p. 358.

⁹⁵ L'art. 159 al. 1 Cst-VD stipule que le préfet est la « tête de chaque district ». Voir également loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfetures (LPref) art. 2, art. 3 al. 1, art. 35 al. 1.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Pour que l'organisation territoriale d'un service soit conforme aux dispositions constitutionnelles, celui-ci doit, selon l'interprétation des autorités⁹⁶, offrir un office par district, ou plusieurs dans le même district, ou encore un office regroupant plusieurs districts. Ainsi, selon cette interprétation, l'enquête révèle les résultats suivants :

- trois services sur les six retenus se sont conformés à DecTer :
 - les Préfectures (une représentation par district) ;
 - les Offices des poursuites et des faillites (une représentation par district pour les poursuites et quatre regroupements de districts pour les faillites) ;
 - les offices d'Etat civil (quatre regroupements de districts) ;

- trois services maintiennent des représentations dans des territoires ne correspondant pas à la nouvelle définition des districts :
 - l'Administration cantonale des impôts ;
 - le Registre foncier ;
 - les Offices régionaux de placements.

Ces services ont des offices répartis sur le territoire en fonction d'anciens districts, tels que l'ACI et le Registre foncier. Néanmoins, on peut noter que pour les ORP, aucune autre réorganisation n'est prévue : le service restera non conforme aux limites des districts de DecTer, la principale explication étant liée à la gestion communale de l'ORP de Lausanne.

Les exceptions au nouveau découpage correspondent soit à d'anciens districts ou à des regroupements d'anciens districts, soit à des communes. Au total, sur 66 offices décentralisés et déconcentrés, 53 sont conformes aux nouveaux districts et 13 sont encore organisés sur d'autres critères de découpage (voir Tableau 4). L'administration s'est donc en grande partie adaptée à DecTer. Quelques exceptions persistent si l'on considère les six services audités⁹⁷.

⁹⁶ Grand Conseil du Canton de Vaud (2006) : *Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud N° 4*, séance du mardi après-midi 16 mai 2006, p. 299.

⁹⁷ Cf. Annexe 4.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Tableau 4 : Unité du découpage territorial par service (état au 1^{er} juillet 2011).

Service	District	Regroupement de districts	Fractions de district	Autres ⁹⁸	Total
Préfectures	10	0	0	0	10
ACI (administration cantonale des impôts)	3	1	10	1	15
OP et OF (office poursuite et office faillites)	10	4	0	0	14
EC (état-civil)	0	4	0	0	4
RF (registre foncier)	1	1	1	7	10
ORP ⁹⁹ (office régional de placement)	6	0	1	6	13
TOTAL	35	10	8	13	66

En outre, plusieurs autres services de proximité que nous ne retenons pas dans cette étude sont réorganisés sur la base d'un découpage conforme aux nouveaux districts¹⁰⁰. De plus, notons que plusieurs offices vont fermer leurs portes prochainement pour s'adapter au nouveau découpage :

- l'office d'impôts de Moudon (fermeture prévue en septembre 2011) ;
- l'office d'impôts de Grandson (fermeture prévue en 2014) ;
- le registre foncier d'Aubonne (fermeture prévue en 2012).

Le délai d'adaptation des dispositions légales ou réglementaires concrétisant le nouveau découpage étant fixé au 30 juin 2012¹⁰¹, il est prématuré d'affirmer que des services ne sont pas conformes aux nouveaux districts. Aussi, ce délai peut être rallongé dans certains cas par l'attente du départ à la retraite du chef d'office. Dans d'autres cas, l'adaptation à DecTer est soumise à l'attente de la mise en conformité de logiciels informatiques.

Les Préfectures, les ORP, l'ACI, les OP et le RF maintiennent des antennes desservies quelques jours par semaine dans les régions excentrées du canton. A l'exception des ORP, les services mentionnés maintiennent une présence à Château-d'Oex. La Vallée accueille également de nombreuses représentations : le RF, les ORP, l'ACI, l'OP et les Préfectures. Les antennes sont rattachées à un office et assurent une représentation périodique du service concerné. Le Tableau 4 ne les prend pas en compte, car elles

⁹⁸ Nous comptons parmi les exceptions les offices organisés sur un ou plusieurs anciens districts ou sur une autre échelle que le district, par exemple la commune.

⁹⁹ L'ORP de Lausanne étant géré par la commune, les districts du Gros-de-Vaud et de Lavaux-Oron récupèrent les communes du district de Lausanne et ne sont ainsi plus conformes au découpage. Par ailleurs, le district de la Broye-Vully conserve des communes de l'ancien district de Moudon qui devraient être rattachées au Gros-de-Vaud. Une situation similaire existe pour certaines communes de l'ancien district d'Oron qui devraient être rattachées au district de la Broye-Vully, mais restent sous la compétence de l'ORP de Lavaux – Oron.

¹⁰⁰ Citons par exemple les Justices de paix qui comptent neuf ressorts, celui du Gros-de-Vaud étant regroupé à Yverdon ; ou encore l'Etablissement cantonal des assurances dont les agences sont au nombre de 11 : une par district, à l'exception des districts de l'Ouest lausannois et de Lausanne desservi par une seule agence et le maintien des agences dans les régions excentrées de Château-d'Oex et la Vallée.

¹⁰¹ Loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (LDecTer), art. 18, RSV 132.15.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

n'offrent pas l'ensemble des prestations disponibles dans un office « classique ».

5.2 Homogénéité des services

La possibilité pour les services de s'organiser sur plusieurs échelles – à l'échelon du regroupement de districts, du district ou de la fraction de district – entrave l'uniformité des découpages. En effet, les résultats de l'enquête démontrent que certains services sont entièrement organisés selon les nouveaux districts tandis que d'autres sont répartis selon d'autres regroupements.

La multiplicité des découpages administratifs persiste donc, contrairement aux objectifs de la réforme définis par l'Assemblée constituante et le Grand Conseil. La carte ci-dessous (Illustration 2) permet de visualiser les diverses organisations territoriales en fonction des services.

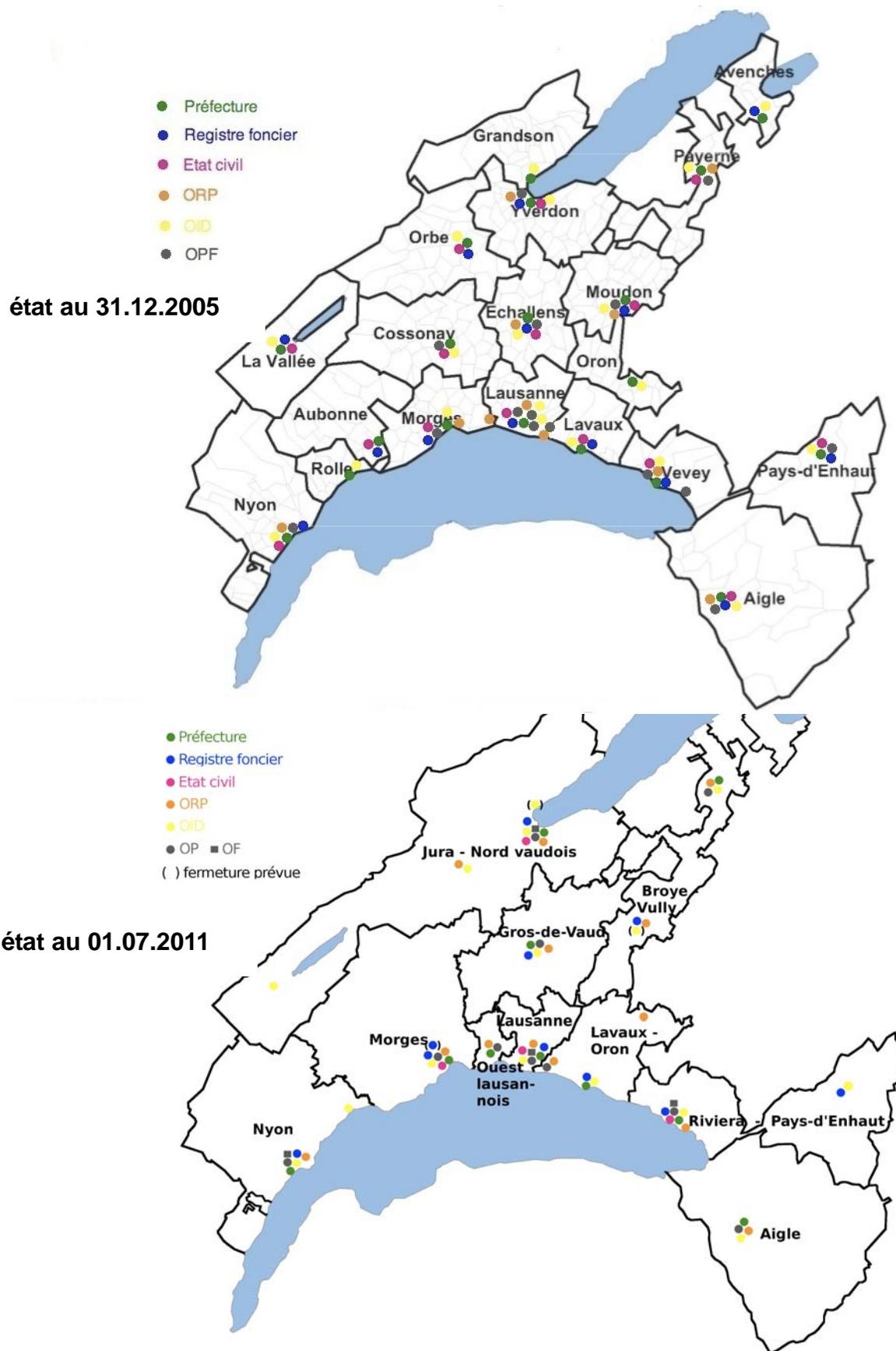
Néanmoins, nous constatons l'émergence de deux niveaux homogènes d'organisation territoriale : le premier niveau est celui des dix nouveaux districts, le second celui des quatre arrondissements judiciaires. Les Préfectures et les OP sont organisées sur le premier niveau, tandis que l'Etat civil et les OF sont regroupés sur le second¹⁰².

Evolution de l'organisation territoriale

Entre 2005 et 2011, le nombre de représentations des services étudiés a diminué. Avant l'adoption de la LDecTer, elles étaient situées dans les chefs-lieux et administraient le territoire du district. Cependant, certaines régions comptaient déjà un nombre réduit de services sur leur territoire. Ainsi, les anciens districts d'Aubonne, Avenches, Grandson, Oron et Rolle ne disposaient que de deux ou trois représentations. Désormais, les représentations se concentrent sur cinq centres régionaux : les quatre principales villes au bord du Léman, soit Nyon, Morges, Lausanne et Vevey ainsi qu'Yverdon-les-Bains.

¹⁰² Notons que l'office d'Etat civil de l'Ouest vaudois est provisoirement situé à Morges bien que le chef-lieu d'arrondissement soit à Nyon.

Illustration 2 : Comparaison de la répartition territoriale des services déconcentrés entre 2005 et 2011.



Source : Adaptation du fond de carte du SCRIS ; les données des emplacements des offices ont été obtenues auprès des services audités : SeCRI, RF, EC, SDE, ACI, SGOJ.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

5.3 Souplesse des dispositions constitutionnelles et légale

Une structure à trois niveaux

Cette souplesse législative a permis l'adoption de plusieurs niveaux de découpages sensés répondre aux besoins spécifiques des services. Il ressort des observations menées que le premier niveau, celui du district, regroupe les OP et les Préfectures. Le second niveau correspond à un regroupement de districts en quatre arrondissements, le terme étant utilisé par l'Ordre judiciaire vaudois (OJ) désigner les arrondissements judiciaires. A l'heure actuelle, il regroupe les offices d'Etat civil et les offices des faillites. Enfin, il existe un troisième niveau, centralisé, où l'on ne trouve qu'un seul office, comme cela est le cas pour le registre du commerce.

Le district perd sa fonction administrative

Un inconvénient de la souplesse législative est la faible influence de DecTer sur la multiplicité des découpages. Les nombreuses exceptions présentées auparavant en sont la preuve. A terme, la notion de district pourrait être vidée de son sens. L'organisation des services au niveau des arrondissements semble gagner du terrain. On constate par exemple que l'ACI et l'OJ ont mis en place quatre centres régionaux qui chapeautent les offices de districts, soient parce qu'ils disposent de compétences étendues¹⁰³, soit parce qu'ils sont hiérarchiquement distincts¹⁰⁴. Dès lors, si les dispositions légales concernant l'organisation administrative des services déconcentrés ne sont pas précisées, la notion de district pourrait à terme se limiter à définir le découpage électoral.

¹⁰³ Les directions régionales des impôts traitent par exemple les dossiers des contribuables indépendants ; ils prennent également en charge les taxations relatives aux droits de succession et de mutation.

¹⁰⁴ Pour les offices des poursuites, des préposés répondants de région ont été instaurés.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

6 Impact des facteurs externes

Comme évoqué précédemment, la souplesse de la Constitution et de la LDecTer laisse une grande marge de manœuvre aux services pour s'adapter à DecTer. Ainsi, plusieurs facteurs externes à la réforme ont conduit à des réorganisations qui ne correspondent pas aux dix nouveaux districts. En effet, certains remaniements ont mené à des regroupements de districts, d'autres comprennent encore des exceptions. Dans cette partie, nous présentons les facteurs externes qui ont influé sur l'organisation territoriale des services étudiés : il s'agit du changement du cadre légal, de l'évolution de la mobilité et de la notion de proximité, de l'informatisation, du développement de l'administration en ligne et des stratégies internes.

6.1 L'évolution du cadre légal fédéral

Plusieurs facteurs indépendants de DecTer contribuent également à la concentration des activités administratives. Les réformes fédérales concernant l'Etat civil, les codes de procédures civile et pénale ainsi que la loi régissant la procédure pénale applicable aux mineurs ont eu un impact important.

L'Etat civil En ce qui concerne l'Etat civil, l'introduction d'un taux d'occupation minimal de 40% a impliqué une réduction drastique du nombre d'officiers et leur professionnalisation¹⁰⁵. Cumulé avec la complexification de l'activité¹⁰⁶ et la tenue de registres fédéraux informatisés, le regroupement des activités devenait inévitable. Le cas de l'Etat civil est sans doute le plus marquant, car les dispositions législatives ont rendu la concentration au-delà de l'échelle du district inéluctable. L'étape intermédiaire de la réorganisation avait d'ailleurs établi 15 offices d'Etat civil calqués sur l'ancien découpage. Pour des raisons économiques, ce modèle a été abandonné par la suite.

Les Préfectures Pour les Préfectures, les réformes fédérales ont d'une part sollicité l'abandon d'une partie des activités judiciaires qui leur incombaient¹⁰⁷ pour conserver en matière pénale la répression des contraventions et en matière civile la conciliation pour les baux à loyer et à ferme. D'autre part, l'application des nouveaux codes de procédure et les changements légaux en droit du bail ont exigé la mise à disposition de temps et ressources supplémentaires, ce qui a sensiblement modifié les fonctions des préfets.

Le nouveau découpage territorial a également eu un effet facilitateur sur la réorganisation des Préfectures. Suite à la réforme du code pénal suisse, les Préfets du canton ont délégué des compétences à l'Ordre judiciaire¹⁰⁸. Ainsi, le nombre de Préfets ainsi que les compétences qui leur étaient attribuées ont été réduits. En revanche, la réforme des codes de procédure ont alourdi la charge de travail et allongé les délais de traitement (verbalisation, présence d'un greffe obligatoire, information des citoyens). Dans l'ensemble, leur rôle de bons offices et d'encadrement des communes évolue au profit de tâches juridiques qui deviennent une de leurs principales occupations.

L'administration cantonale des impôts L'harmonisation fiscale concernant l'impôt sur les gains immobiliers et les révisions de la loi concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les

¹⁰⁵ Voir Ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil (OEC) , RS 211.112.2.

¹⁰⁶ Application du droit international privé dès 1992, contrôle des mariages de complaisance en 2009, vérification de l'autorisation de séjour sur le territoire en 2011.

¹⁰⁷ Suppression de la compétence de convertir les amendes en peine privative de liberté et suppression de la compétence de signer des mandats d'amener (Conseil d'Etat 2006).

¹⁰⁸ Entre autres les petits délits et le jugement des mineurs.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

successions et donations¹⁰⁹ sont deux réformes qui ont eu un impact conséquent sur la charge de travail de l'ACI. En effet, ces changements ont constitué une source d'économie pour l'administration fiscale, car le nombre de cas imposés a diminué.

Le Registre foncier

La modification des art. 970 et 970a CC a entraîné une évolution significative de la publicité du droit des immeubles¹¹⁰. Par ailleurs, une autre révision du code civil portant sur les droits réels immobiliers adoptée par les Chambres fédérales en décembre 2009 devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2012¹¹¹. La révision prévoit entre autres l'introduction d'une cédule hypothécaire de registre et des modifications relatives à l'hypothèque légale des artisans et entrepreneurs. Il s'agit « d'améliorer durablement les conditions-cadres juridiques et économiques dans le domaine des droits réels immobiliers » et de moderniser le Registre foncier¹¹². Cependant, l'impact sur la charge de travail des offices est difficile à évaluer pour l'instant.

Remarques

Les évolutions mentionnées ci-dessus montrent que dans certains domaines, l'administration cantonale a dû réorganiser ses activités suite à des modifications légales importantes. Ainsi, dans certains domaines, les lois fédérales ont eu un impact prépondérant sur l'organisation territoriale des offices.

Constatation n° 1 :

La multiplicité des découpages administratifs persiste en raison de l'absence de contraintes législatives et contrairement aux objectifs de la réforme définis par l'assemblée constituante et le Grand Conseil. Plusieurs services (Etat civil, Offices des faillites) sont organisés selon le modèle des arrondissements judiciaires, soit un découpage du canton en quatre régions.

Constatation n° 2 :

Deux réformes fédérales ont eu une influence importante sur l'organisation de l'administration cantonale : l'uniformisation des registres et les nouveaux codes de procédure. En comparaison avec ces deux réformes, l'impact de DecTer reste secondaire : malgré la réduction du nombre d'unités territoriales, le district perd sa dimension de maillage organisationnel de l'administration. En effet, plusieurs services privilégient la concentration de leurs activités.

Risques découlant des constatations n° 1 et 2 :

Un découpage propre à chaque service a été mis en place.. Ainsi, il n'y a pas d'uniformité dans l'organisation administrative, le district devient une unité vide de sens. Il en résulte un manque de clarté, une perte de proximité pour les usagers et des obstacles à la rationalisation des coûts.

Recommandation n° 1 :

Le Conseil d'Etat est invité à examiner dans quelle mesure un niveau d'organisation territoriale en quatre régions sur le modèle des arrondissements judiciaires peut être généralisé. Dans cette optique, il définira les services et les prestations qui peuvent être organisés à cet échelon.

¹⁰⁹ Loi du 27 février 1963 concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et donations (LMSD), RSV 648.11, état au 01.01.2011.

¹¹⁰ L'art. 970 al. 2 CC stipule entre autres que toute personne a accès à la désignation et à la description d'un immeuble ainsi qu'au nom et à l'identité du propriétaire.

¹¹¹ Portail du registre foncier (2010), *Révision du code civil (cédule hypothécaire sans titre et autres modifications des droits réels*, 24 août 2010.

¹¹² Conseil fédéral (2007) : *Message concernant la révision du code civil suisse (Cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels)*, FF 2007 5015, 27 juin 2007, p. 5016.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

6.2 L'impact de la mobilité

Des déplacements accrus

Depuis le 14 juin 1803, date de l'adoption par le Grand Conseil de la loi sur la division du canton en 19 districts¹¹³, les moyens de transport se sont considérablement développés et les déplacements des individus ont fortement augmenté. Aujourd'hui, la conception du chef-lieu de district comme endroit où le citoyen peut accéder à pied ou à cheval aux services de l'Etat et faire l'aller-retour depuis son domicile dans la journée est dépassée¹¹⁴. En effet, les vaudois effectueraient en moyenne 22 km de déplacements par jour d'activité pour se rendre sur leur lieu de travail¹¹⁵.

Une nécessité de proximité réduite

Dès lors, la nécessité de maintenir des représentations des services de l'Etat proches du domicile semble perdre en importance, d'autant plus que le téléphone et le développement de l'internet offre une alternative pour accéder à des informations et à certaines prestations de l'Etat¹¹⁶. Par ailleurs, le lieu d'obtention des prestations semble de moins en moins déterminant. En effet, l'informatique permet aux services d'accéder en tout lieu aux informations voulues, ce qui devrait permettre aux usagers de s'adresser à un guichet autre que celui du lieu de domicile pour obtenir les services souhaités¹¹⁷. En guise d'exemple, l'attestation de solvabilité peut être obtenue dans tous les offices des poursuites du canton.

Coûts de la mobilité et fracture numérique

Néanmoins, ce double constat est à nuancer pour deux raisons. Tout d'abord, le coût de la mobilité est élevé. Outre l'impact écologique des déplacements des collaborateurs et des administrés que les chefs d'office interrogés ont mentionné à maintes reprises, le public cible de certains services – notamment les ORP et les OP – ne disposent souvent pas des moyens financiers nécessaires pour de longs déplacements. En effet, une part des administrés dispose de peu de ressources et chaque déplacement constitue une dépense conséquente dans leur budget¹¹⁸. En outre, ces deux services requièrent le déplacement régulier des administrés : une fois par mois au minimum pour les chômeurs et entre une et trois fois par an – parfois plus – pour les justiciables des OP¹¹⁹. Ensuite, l'inégalité de l'accès et de l'utilisation d'internet au sein de la population ne permet pas d'en faire un substitut aux prestations délivrées au guichet (cf. section 9.4 Administration en ligne).

Une distinction entre milieux urbain et rural

Les chefs d'office interrogés ont fréquemment mentionné une différence de mentalité entre les milieux urbains et ruraux. Le contact avec les administrés est plus anonyme et parfois plus convulsif en ville, tandis que les relations à la campagne sont plus personnelles et les usagers plus facilement reconnaissables. Par ailleurs, la concentration de population et le fort développement des transports publics en milieu urbain facilitent grandement les déplacements, ce qui n'est pas le cas en milieu rural. Ainsi, la notion de proximité semble plus importante à la campagne qu'en ville¹²⁰.

¹¹³ Loi du 14 juin 1803 sur la division du canton en districts (LDCD), RSV 132.11, état au 01.04.2004.

¹¹⁴ Grand Conseil du Canton de Vaud (2006) : *op. cit.*, p. 379. Voir également l'ouvrage de Michel Péronnet pour de plus amples informations (1988 : 121).

¹¹⁵ Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2008) : *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Frédéric Haenni et consorts demandant au Conseil d'Etat de s'inspirer de l'exemple de la Confédération et de délocaliser progressivement une partie de son administration*, Lausanne, novembre 2006, p. 3.

¹¹⁶ Rappelons que le Registre foncier et l'Etat civil offrent déjà une gamme étendue de services électroniques, que les Offices des poursuites et les Préfectures proposeront sous peu également des prestations en ligne et que d'ici 2015, l'ensemble des démarches fiscales devraient pouvoir s'effectuer par internet.

¹¹⁷ Toutefois, les limites du guichet unique ou « universel » ont été exposées ci-dessus à propos des Préfectures : le savoir spécialisé requis pour fournir les prestations étatiques limite fortement les approches de ce type.

¹¹⁸ Durant les trois dernières années, environ 12% des demandeurs d'emploi inscrits auprès d'un ORP étaient au bénéfice du revenu d'insertion (cf. Annexe 2).

¹¹⁹ Voir l'Ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI) art. 22 al. 2.

¹²⁰ Les réponses du Conseil d'Etat à plusieurs postulats ou interpellations parlementaires reviennent sur la présence des services dans les régions excentrées du Canton (voir par exemple réponse au postulat Haenni 2008 ou à

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Pourtant, deux exemples montrent que la proximité peut exister également en milieu urbain. Le premier est celui de la ville de Zurich où l'on dénombre sept ORP¹²¹ pour 385'000 habitants. Par comparaison, la ville de Lausanne n'en compte qu'un pour 126'000 habitants¹²². Le second exemple est la création du district de l'Ouest lausannois. Les trois services présents dans le district (Préfectures, OP et ORP) ont salué l'implantation d'une représentation dans le district. En ce qui concerne l'OP, cela réduit le temps de déplacement des justiciables et les incite à se déplacer de leur propre gré. Vis-à-vis des collaborateurs, la proximité géographique a permis de réduire les frais et la durée des déplacements auprès des usagers.

Constatation n° 3 :

La mobilité généralisée a accru l'anonymat dans les contacts entre la population et l'administration.

Risques découlant de la constatation n° 3 :

La concentration des activités administratives peut mener à une perte de proximité entre les agents publics et les administrés, à une connaissance moindre du terrain et une relation plus distante entre l'Etat et les citoyens. En conséquence, l'efficacité de l'action publique pourrait en être réduite.

Recommandation n° 2 :

Le maintien d'une activité territoriale de l'administration est un facteur de cohésion sociale. Un équilibre doit être maintenu entre la connaissance du terrain, les contacts avec la population et la délivrance des prestations à moindre coût.

¹²¹ l'interpellation Mouquin 2011). Cependant, RIEN SUR LA PROXIMITE EN VILLE.
Canton de Zurich (2011) : *Emplacements des ORP du Canton de Zurich en fonction des communes*, http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/arbeitsmarkt/beratung_im_rav/rav_standorte.html, Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, site consulté le 14.06.2011.

¹²² Service cantonal de recherche et d'information statistique de l'Etat de Vaud (2011b) : « Population résidente permanente par commune et origine, Vaud, 1950 – 2010 » in *Etat et structure de la population*.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

6.2.1 Un besoin de proximité différencié en fonction de la nature des prestations offertes

Dès lors, il paraît judicieux de distinguer différentes catégories de prestations avec un besoin de proximité propre. Bien qu'il semble quelque peu arbitraire d'établir un classement des offices, les critères suivants peuvent fournir une aide pour déterminer le besoin de proximité : la fréquence des visites de l'utilisateur à l'office, le public visé par les prestations, la nature contraignante du service délivré et la connaissance du terrain dont dispose les agents de l'Etat.

Les OP et les ORP

L'application des critères aux services audités permet d'établir les constats suivants. Les ORP sont caractérisés par un besoin de proximité élevé : tant la fréquence des visites – au minimum une fois par mois¹²³ – que le public visé¹²⁴ requièrent une forte présence sur le territoire. Néanmoins, les administrés doivent rester mobiles, notamment en vue d'un futur emploi éloigné du domicile. En ce qui concerne la connaissance du terrain, les contacts avec les entreprises locales sont d'une grande importance pour placer les demandeurs d'emploi. La situation des OP est semblable : bien que la fréquence des visites soit moindre, entre une et trois fois par an environ, leur nature contraignante ainsi que la situation fragile dans laquelle les justiciables se trouvent ainsi que la nécessité d'une bonne connaissance du terrain et des débiteurs pour mener à bien les poursuites justifient une proximité élevée. La création d'un OP de l'Ouest lausannois a d'ailleurs été saluée par les collaborateurs et les contribuables, entre autres parce qu'elle a permis de réduire les temps de déplacement et qu'elle s'inscrit dans la tendance de croissance démographique et économique de la région.

Les Préfectures

Concernant les Préfectures, la fréquence des visites des administrés est moins importante et les prestations qu'elles délivrent ne concernent a priori pas une catégorie de personnes spécifique. Cependant, elles font office de référant et de conseiller pour les communes, surtout celles de taille modeste disposant uniquement de structures de milice. Les Préfet-es ont également des fonctions de médiateur, d'incitateur et de relais d'opinion qui nécessitent une connaissance approfondie des acteurs politiques, administratifs et socio-économiques de leur district. Cependant, l'évolution de la fonction de Préfet tend à accroître l'importance des tâches juridiques et administratives au détriment de ses missions de bons offices. La réforme du code de procédure pénale a augmenté considérablement le travail purement juridique des préfets avec des audiences plus longues et plus formalisées. Les préfets devraient être systématiquement impliqués dans les organisations régionales et les politiques d'agglomérations ce qui n'est pas systématiquement le cas aujourd'hui. Le préfet de l'ouest lausannois n'est ainsi pas présent dans les organes du PALM (Plan d'Agglomération Lausanne-Morges).

Constatation n° 4 :

L'engagement des préfets dans l'action régionale varie sensiblement d'un district à l'autre. Un temps très important est consacré aux tâches juridiques et pénales.

¹²³ Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI), art. 22 al. 2.

¹²⁴ Le chômage fragilise la situation financière et personnelle des individus. Par ailleurs, environ 12% des demandeurs d'emploi inscrits auprès d'un ORP étaient au bénéfice du revenu d'insertion (cf. Annexe 2).

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Risques découlant de la constatation n° 4 :

- Le Conseil d'Etat perd les liens et contacts qu'entretiennent les Préfets avec les acteurs régionaux et rend les relations entre canton et communes plus difficiles.
- Le rôle du Préfet se cantonne à des fonctions juridiques qui pourraient être remplies de la même manière par des agents rattachés à d'autres services de l'administration. Ainsi, le poste de Préfet n'aurait plus raison d'être.

Recommandation n° 3 :

La fonction de « bons offices » et de conciliateur ainsi que les tâches de coordination et de représentation qui incombent au Préfet doivent encore plus être mis en valeur. Pour cela, plusieurs changements sont nécessaires :

- Le Préfet doit être systématiquement impliqué dans les organisations régionales d'ordre économique ou social ;
- Le Préfet doit être une partie prenante des politiques d'agglomération et d'aménagement du territoire.

L'ACI La situation de l'administration cantonale des impôts est plus complexe à évaluer. La taxation a lieu à différents niveaux : les déclarations simples sont traitées de manière centralisée à Yverdon (taxation automatique et semi-automatique), les déclarations d'indépendants et des actionnaires majoritaires dans les centres régionaux et celles des rentes et revenus importants dans les OID. La perception reste au niveau des OID. La fréquence des visites dans les OID reste importante, car les réformes au sein de l'ACI ont été nombreuses et la déclaration d'impôt est une tâche qui s'est progressivement complexifié. Les statistiques sur le nombre de visites au guichet et d'appels aux OID montrent que le centre d'appel téléphonique mis en place pour l'ensemble du canton ne suffit pas à satisfaire toutes les requêtes des contribuables¹²⁵ et que le contact en tête-à-tête reste important.

La taxation et la perception de l'impôt sont un service qui concerne chaque habitant. La nature contraignante de la prestation et le coût supporté par les contribuables nécessitent d'être justifiés et expliqués. Une présence de proximité ainsi qu'un conseil personnalisé sont deux éléments qui peuvent contribuer à une meilleure acceptation de l'impôt. Le critère de la connaissance du terrain est en revanche moins pertinent que pour d'autres services, car la majeure partie des déclarations est traitée de manière (semi-) automatique à Yverdon.

Le Registre foncier Une particularité du Registre foncier est de traiter en majorité avec des partenaires professionnels. La majeure partie des administrés n'ont pas de contact avec le Registre foncier. De plus, les propriétaires, seuls particuliers susceptibles de recourir aux prestations du RF, passent souvent par l'intermédiaire d'un notaire. Les interrogations par internet offrent pour les professionnels une véritable alternative au déplacement au guichet.

La répartition géographique des offices présente des avantages pour le personnel et les partenaires du RF, car elle limite les déplacements. Les Conservateurs sont notamment en charge des estimations fiscales, procédures qui requièrent leur présence en personne sur le terrain et sont d'autant plus coûteuses en temps que les distances à parcourir s'allongent. Par ailleurs, la proximité géographique offre au personnel une meilleure connaissance du terrain qu'ils administrent¹²⁶.

¹²⁵ Le « CAT » est en quelque sorte victime de son succès : le nombre d'appels qu'il reçoit dépasse ses capacités, ce qui a mené à des réclamations de la part des contribuables.

¹²⁶ Toutefois, d'après les personnes interrogées, la méconnaissance du terrain consécutive à un regroupement

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

L'Etat civil

L'Etat civil est le service étudié dont le besoin en proximité est le moins fort. La fréquence des visites d'un habitant à l'Etat civil est d'en moyenne deux fois au cours d'une vie¹²⁷. La nature des prestations délivrées n'est pas contraignante : il s'agit de commande d'extraits d'actes, d'un mariage ou d'un partenariat enregistré, d'un divorce ou encore d'une reconnaissance de paternité. Le caractère volontaire des démarches engagées par l'administré – potentiellement l'ensemble des résidents majeurs sur le territoire vaudois – et la rareté du recours aux prestations de l'Etat civil légitiment une présence géographique sur uniquement quatre centres. D'autres arguments appuient ce choix : la possibilité d'effectuer l'ensemble des démarches par internet ou par téléphone, le maintien de salles de mariage sur l'ensemble du territoire pour permettre aux personnes de célébrer leur union dans leur région et les horaires d'ouverture étendus du centre d'appel téléphonique¹²⁸.

Néanmoins, les officiers de l'Etat civil se déplacent pour chaque mariage célébré. Le nombre de salles de mariage reste important et leur emplacement dispersé géographiquement afin de permettre aux couples de célébrer leur union dans leur région. Bien que les officiers concentrent les mariages à célébrer dans un même lieu sur une même journée, les déplacements qu'ils effectuent restent conséquents.

Remarques

Il ressort de cette analyse que les besoins en matière de proximité varient en fonction des services. Les critères employés permettent d'effectuer une première distinction : par rapport aux usagers et par rapport à la connaissance du terrain. Pour les OP et ORP, la proximité est primordiale aussi bien pour les administrés que pour les offices. Pour les Préfectures, la connaissance du terrain est indispensable pour que le Préfet puisse mener à bien les missions qui lui incombent. Pour l'ACI, la connaissance du terrain est de moindre importance, mais la proximité et le service aux usagers est nécessaire pour justifier la légitimité de l'impôt. Pour le RF, le public cible est avant tout professionnel, ce qui relativise l'importance de représentations nombreuses. Concernant l'Etat civil, la proximité aux usagers et la connaissance du terrain jouent tous deux un rôle moindre.

Même si les besoins en proximité changent, la mobilité reste difficile dans certaines régions excentrées telles que la Vallée de Joux ou Château-d'Oex, ce qui peut justifier le maintien d'antennes par les services étudiés.

Dans une perspective plus générale, on peut résumer les avantages et les inconvénients de la concentration comme suit : elle tend à diminuer la connaissance du terrain et en conséquence l'efficacité de l'action publique. En contrepartie, le travail administratif gagne en uniformité et en efficience.

6.3 L'informatisation

L'informatique¹²⁹ a mené à la création de nouveaux métiers et a redéfini l'accès à l'information. Elle a également permis de redéfinir l'organisation du travail ainsi que d'accélérer l'exécution de certaines tâches. L'impact de l'informatisation est important sur le fonctionnement de quatre services analysés : l'Etat civil, l'administration cantonale des impôts, le Registre foncier et les offices des poursuites.

d'offices n'est que temporaire.

¹²⁷ Service de la population du Canton de Vaud (2006) : *Rapport sur la seconde étape de la réforme territoriale de l'Etat civil du Canton de Vaud*, Département des institutions et des relations extérieures, Canton de Vaud, p. 1.

¹²⁸ Dix heures par jour ouvrable sans interruption, voir Service de la population (2011), *Contacts et adresses*.

¹²⁹ La simplification des tâches administratives et le développement de la cyberadministration constitue une mesure du Programme de législation 2007-2012 du Conseil d'Etat (2007).

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

L'Etat civil Comme mentionné précédemment, l'informatisation des registres de l'Etat civil au niveau fédéral a fortement modifié le travail des officiers sur l'ensemble du territoire suisse. En effet, le raccordement à la base de données *Infostar* nécessite la centralisation, puis la saisie de l'ensemble des registres afin de répondre aux exigences de la Confédération. En outre, la séparation des fonctions administratives comprenant notamment la saisie des registres et la délivrance d'actes¹³⁰ de celles dites de « métier » propres à l'officier d'Etat civil n'aurait pas été possible sous sa forme actuelle sans l'informatique.

L'administration cantonale des impôts Suite à l'informatisation, l'administration cantonale des impôts a remanié en profondeur son mode de travail. L'important développement démographique du canton ces dernières années et l'introduction de la taxation annuelle en 2004 ont contraint l'ACI à réduire les coûts de fonctionnement afin d'absorber la charge de travail supplémentaire. Ainsi, la direction a segmenté le processus de taxation en trois procédures. Cela permet de recourir à l'informatique pour les cas simples en centralisant la procédure de saisie ainsi que les taxations automatique et semi-automatique à Yverdon, de spécialiser le personnel sur les cas qui doivent être traités manuellement et d'occasionner ainsi d'importants gains d'efficience¹³¹.

Le Registre foncier Le travail du Registre foncier a également fortement évolué avec l'informatisation. La numérisation des données, la mise place du système de gestion *Capitastra* et l'accès virtuel aux données ont permis d'accélérer les processus de travail et d'automatiser les tâches répétitives. Cependant, le contrôle juridique, principal objet du travail de conservateur, gagne en complexité et prend en conséquence de plus en plus de temps.

Les Préfectures, les OP et les ORP disposent également d'applications informatiques qui permettent de traiter certaines procédures de manière automatique et d'uniformiser le travail de chaque collaborateur, mais l'influence sur les fonctions de ces services reste relativement faible. Pour cette raison, nous ne les développons pas dans ce rapport.

Remarques L'informatique contribue à la division et à la spécialisation du travail et ainsi à un regroupement des collaborateurs en fonction de leur domaine d'activités. Elle entraîne l'apparition de pôles de compétences à emplacement unique ou régional prenant en charge une activité spécifique pour l'ensemble ou une large partie du territoire cantonal. Ainsi, un échelon administratif à quatre arrondissements ou régions tend à être mis en place. Une telle réorganisation avait déjà été discutée dans le cadre du projet de modernisation et réorganisation de l'implantation territoriale de l'Etat (MERITE)¹³² et au sein de l'Assemblée constituante où le rapport de minorité de la Commission *Organisation territoriale et communes* proposait de limiter le nombre de districts à cinq¹³³.

¹³⁰ Le centre administratif de Moudon remplit ces fonctions. Voir Service de la population (2006).

¹³¹ Le traitement des déclarations des indépendants est désormais assuré par les centres régionaux ; le centre d'appel est à Lausanne.

¹³² « A l'heure de l'internet et des moyens de communication modernes » (La Gazette 2000), le projet envisageait de réduire le nombre d'offices décentralisés de 1 à 7 au maximum en fonction du service (directions régionales) et d'assurer un réseau complémentaire d'antennes (directions locales) pour garantir l'accessibilité aux prestations dans tout le canton. Voir Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2001) : *Rapport annuel du Conseil d'Etat 2001*, Lausanne, Canton de Vaud.

¹³³ Assemblée constituante du Canton de Vaud (2000b) : *Rapport de minorité : organisation territoriale et communes*, commission thématique 6, Lausanne, 15 août 2000.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

6.4 L'administration en ligne

La mise à disposition de prestations administratives par internet est encore en plein essor. Seule une partie des services étudiés y recourent pour l'instant, mais l'engouement constaté et les tendances au niveau européen¹³⁴ laissent supposer que leur développement se renforcera à l'avenir. L'Etat civil et le Registre foncier sont les deux services étudiés sont le plus avancés en la matière.

- L'Etat civil** Dans le cas de l'Etat civil, les prestations en ligne ont un impact déterminant sur la relation avec l'usager et la présence de l'administration sur le territoire. En effet, l'ensemble des prestations fournies par le service sont disponibles sur internet et par téléphone. Ainsi, le contact en tête-à-tête a uniquement lieu sur rendez-vous pour les signatures d'actes¹³⁵, soit en moyenne deux fois dans une vie¹³⁶.
- Le Registre foncier** Conformément aux dispositions du code civil¹³⁷, le registre foncier autorise la consultation de ses données à certaines catégories d'utilisateurs¹³⁸ directement par internet. L'engouement pour cette offre en ligne est sans équivoque : le nombre de consultations est passé de 284'000 en 2002 à plus d'un million en 2008¹³⁹. Il s'agit principalement de l'ACI, des notaires, des communes, des banques et des géomètres¹⁴⁰.
- Les autres services étudiés** Les autres services étudiés ne proposent pour l'instant pas de services en ligne, mais pratiquement tous mènent des projets dans ce sens. L'ACI vise la mise en place d'un guichet virtuel où chaque contribuable pourra consulter le solde de son compte fiscal et obtenir les factures de manière électronique. Les OP offriront à terme la possibilité de demander une attestation de non poursuite depuis leur site internet. Les Préfectures mènent une réflexion concernant la demande électronique de permis de chasse et pêche. Plusieurs ORP ont évoqué le souhait de mettre en place une inscription en ligne pour les nouveaux assurés, mais la loi s'y oppose pour l'instant¹⁴¹.
- Remarques** Le développement de l'internet haut débit a profondément changé la relation entre l'Etat et ses administrés et le domaine est encore en pleine évolution. Néanmoins, le service électronique ne se substitue pas au service au guichet, il constitue plutôt une alternative qu'une partie des habitants privilégient à un déplacement physique. Par ailleurs, une grande partie des prestations de l'administration déconcentrée ne peut être dématérialisée, car elle constitue la raison d'être d'une organisation géographiquement répartie sur le territoire : le conseil, le contrôle, la répression, la prévention, le maintien d'un réseau de contacts sont des missions qui ne peuvent être menés à bien à distance.

Toutefois, ce constat est à nuancer pour deux raisons. La première est la part relativement restreinte, dans une optique comparative, des services administratifs accessibles en ligne. Sur la base d'une liste établie par la Commission européenne comportant vingt services destinés au citoyen individuel et huit services destinés aux

¹³⁴ Commission européenne et al. (2009) : *op. cit.*

¹³⁵ Conclusion d'un mariage ou d'un partenariat enregistré et reconnaissance de paternité.

¹³⁶ Service de la population (2006) : *Seconde étape de la réforme de l'état civil vaudois et réponse à l'interpellation Albert Chapalay et consort du 24 mai 2005*, Département des institutions et des relations extérieures, p. 3.

¹³⁷ Code civil suisse, art. 970, RS210.

¹³⁸ Avant tout les notaires, les banques, les communes, les géomètres et les services de l'Etat, dont l'ACI (Société vaudoise des conservateurs du registre foncier 2005 : 14)

¹³⁹ Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier (2005) : *Le Registre foncier vaudois – historique, état des lieux, perspectives d'avenir*, Lausanne, p. 14.

¹⁴⁰ Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier (2005) : *op. cit.*, p. 14.

¹⁴¹ OACI art. 20 al. 1, RS 837.02.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

entreprises, l'indicateur relève que la Suisse offrait en 2009 une palette de prestations relativement restreinte comparée à ses voisins (moins de 40% de l'ensemble des services suggérés par la Commission)¹⁴². La seconde raison concerne l'inégalité de l'accès à internet au sein de la population. Alors que pratiquement 100% des personnes ayant suivi une formation dans le tertiaire utilisent internet, seulement 50% des personnes ayant uniquement fréquenté l'école obligatoire font de même¹⁴³. Le constat est encore plus flagrant si l'on utilise le revenu comme facteur de distinction. Parallèlement, remarquons qu'environ 90% des moins de 40 ans utilisent internet régulièrement¹⁴⁴. Il s'agit donc en premier lieu d'un écart entre générations et d'obstacles posés aux personnes âgées, sujet mentionné à de nombreuses reprises lors des entretiens menés. Par ailleurs, les individus concernés par un des problèmes mentionnés cumulent souvent les difficultés (bas revenus, faible niveau de formation).

Constatation n° 5 :

Le développement des prestations en ligne constitue une alternative aux prestations au guichet, mais la présence de l'administration sur le terrain reste nécessaire pour certaines prestations de conseil ou de contrôle.

Risques découlant de la constatation n° 5 :

Substitution de prestations ayant un fort besoin de proximité par des prestations en ligne et en conséquence perte d'efficacité de l'action publique.

Recommandation n° 4 :

Les investissements relatifs à la cyberadministration ne doivent pas conduire à un abandon de la présence de l'administration sur le terrain.

6.5 Les stratégies des services

Les stratégies des services étudiés constituent une source d'informations importante pour expliquer l'évolution de l'administration déconcentrée. Deux services sont particulièrement intéressants à étudier : l'Etat civil et l'ACI. Des modifications légales importantes¹⁴⁵ ont conduit à une augmentation massive de la charge de travail. Leur budget ne suivant pas cette évolution, les services ont été contraints à repenser leur mode de fonctionnement.

L'Etat civil

Lors de l'élaboration de la réforme de l'Etat civil, la stratégie de la direction visait à segmenter le travail entre les tâches administratives – désormais regroupées en un lieu unique (Moudon) – et les tâches dites « métier » afin que les officiers d'Etat civil n'exercent plus que les activités qui leur incombent légalement. Cela a permis de

¹⁴² *Ibid.*, indicateur concernant les services publics en ligne.

L'étude sur laquelle repose les statistiques de l'OFS mentionne que de nombreux services sont fournis au niveau cantonal, ce qui explique le caractère hétérogène de l'administration en ligne en Suisse. En effet, il est supposable que les cantons à faible population ne puissent pas fournir l'ensemble des prestations de base aussi aisément que les cantons plus importants. Néanmoins, le rapport note que la mise en place d'une stratégie fédérale en matière d'administration en ligne a été plus tardive qu'en Allemagne ou en Autriche par exemple (Commission européenne et al. (2009) : *Smarter, faster, better eGovernment – 8th benchmark measurement*, Direction générale Société de l'information et médias, novembre 2009, pp. 78, 98 et 134.)

¹⁴³ *Ibid.*, indicateur concernant l'utilisation d'internet.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ cf. 2.2.2 Evolution du cadre légal : professionnalisation des officiers (Ordonnance du 28 avril 2004 sur l'Etat civil, art. 1 al. 1, RS211.112.2, état au 01.01.2011) ; taxation annuelle (loi cantonale du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI), art. 76 al. 2, RSV 642.11, état au 01.01.2011).

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

délivrer des prestations plus uniformes et d'assurer une meilleure disponibilité du service pour les usagers.

L'administration cantonale des impôts

Avec le schéma directeur « Vision 2010 », la direction de l'ACI a entre autres mis en œuvre la taxation annuelle et la cybertaxation. Le fort accroissement de la charge de travail suite à l'introduction de la taxation annuelle a contraint l'ACI à segmenter le traitement des déclarations. Les déclarations les plus simples sont désormais traitées de manière automatique, alors que les autres sont taxées par des collaborateurs ayant un niveau de formation adapté à la complexité des déclarations. Le schéma « Horizon 2015 » prévoit un passage complet à la cyberfiscalité avec dès 2012 la déclaration d'impôts sans pièces justificatives et à terme le compte fiscal virtuel. Cela évitera au contribuable d'imprimer la déclaration et d'envoyer les pièces justificatives et à l'administration de numériser les documents.

Les autres services audités poursuivent également des objectifs d'ordre stratégique. Les Offices des poursuites et les Offices régionaux de placement cherchent à uniformiser les pratiques de travail des offices, ce qui nécessite une taille d'office comparable et une organisation interne analogue. A cette fin, une concentration des activités faciliterait la tâche. En ce qui concerne le Registre foncier, le Conseil d'Etat vise à terme une organisation en quatre régions¹⁴⁶. En ce qui concerne les Préfectures, l'exposé des motifs et le projet de loi sur les préfets et les préfectures mentionnait qu'« aucune diminution importante du nombre de préfets n'est prévue » afin de garantir l'accessibilité du Préfet aux communes.

Les stratégies de l'Etat civil et de l'ACI ont également influencé l'organisation territoriale des deux services : à travers la division du travail, elles s'inscrivent dans une logique d'accroissement de l'efficacité menant à une concentration des activités. Dans une perspective plus pratique, une critique formulée par maints chefs d'office était l'absence d'une ligne directrice claire concernant les fermetures et réorganisations. Les prises de position changeantes et à court terme du Conseil d'Etat ont été mal perçues.

6.6 Le pilotage de Decter

Parmi les mesures prévues par le Conseil d'Etat dans son programme de législature 2007/2012, l'une d'entre elles, la numéro 17, est intitulé « achever la mise en œuvre de la nouvelle constitution » et une des actions prévue est désigné ainsi : « achever le découpage territorial de l'administration ». Le délégué du Conseil d'Etat à la constitution effectue le suivi de l'ensemble des actions entreprises, mais il ne pilote pas l'opération. Il ne peut jouer qu'un rôle incitatif.

Dans sa réponse au postulat Haenni et consorts¹⁴⁷, le Conseil d'Etat précise : «... il n'existe pas une ligne politique définie de façon exhaustive tendant à procéder à ces délocalisations (...). L'établissement d'un schéma précis ou d'une ligne directrice claire en la matière se heurte à des difficultés de conceptualisation considérables » et plus loin. « En conclusion le Conseil d'Etat s'efforce en permanence de localiser des services dans des régions décentrées de façon à répartir les sites étatiques autant que possible sur l'ensemble du territoire ».

¹⁴⁶ Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2011) : *Réorganisation territoriale de l'Administration dans le Gros-de-Vaud*, séance du Conseil d'Etat du mercredi 29 juin 2011.

¹⁴⁷ Voir supra note 116

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Notre audit a pointé en effet la difficulté d'établir un concept clair pour la décentralisation de l'administration et nous ne pouvons que souscrire aux réflexions contenues dans la réponse au postulat Haenni et consorts. Nous considérons toutefois que le Conseil d'État aurait du jouer un rôle incitatif plus fort dans cette démarche et ne pas se contenter d'un simple organe de suivi.

Constatation n° 6 :

Les opérations de décentralisation et d'adaptation de l'administration à DecTer sont conduites sans pilotage central, ni véritable coordination entre les départements et les services.

Risques découlant de la constatation n° 6 :

Le découpage territorial devient illisible avec des répartitions dans le territoire peu compréhensibles pour la population.

Recommandation n° 6 :

Nous invitons le Conseil d'État à être plus actif dans le pilotage de l'achèvement de DECTER et à veiller à la cohérence et à l'économie des opérations réalisées.

7 Aspects d'économie

Cette partie présente les résultats de la troisième question d'audit concernant les économies réalisés par les différents services. Il est particulièrement difficile de réaliser une analyse financière du nouveau découpage territorial, car une multitude de facteurs autres que la mise en conformité avec les nouveaux districts ont eu un impact sur les services étudiés. La partie précédente a permis de montrer l'impact de l'informatique et des changements intervenus dans le cadre légal. Dès lors, la charge de travail des services et l'efficacité de la réalisation des prestations ont évolué et ne peuvent être dissociés de l'impact de DecTer, soit du regroupement d'offices.

Notre analyse comporte une présentation générale des effets de DecTer sur les services dans une perspective économique, puis elle retrace l'évolution des ETP et du montant des loyers dans les services audités. Les ETP permettent d'apprécier la taille et la charge de travail d'un office ; le montant des loyers offre un aperçu des économies que permettent les fermetures d'offices et/ou la négociation des baux.

Taille critique des offices

La réduction du nombre de districts a permis de résoudre des problèmes de taille critique dans plusieurs services. Pour les offices de poursuites, DecTer a permis de disposer d'OP plus grands et ainsi de mieux gérer les absences des collaborateurs. Cependant, les offices de Lausanne et de l'Ouest lausannois sont nettement plus importants que ceux des autres districts, ce qui nécessite le développement la gestion des ressources humaines ainsi qu'une segmentation du travail, deux éléments que connaissent les autres entités dans une moindre mesure.

L'ACI connaît un double phénomène de concentration : d'une part le regroupement de certains offices¹⁴⁸ pour se conformer à DecTer, d'autre part la concentration de certaines activités dans les centres régionaux, à la direction ou au centre de traitement cantonal des déclarations à Yverdon. En conséquent, la taille de certains offices est devenue problématique et a conduit à des fermetures. A l'heure actuelle, les questions

¹⁴⁸ Mentionnons notamment les offices de Moudon, de Grandson et d'Aubonne (cf. point 8 : Impact de DecTer sur l'organisation de l'administration).

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

de taille critique ne semblent plus être à l'ordre du jour dans les OID. Néanmoins, il est souhaitable d'étudier d'éventuels changements dans leurs fonctions et de définir leur rôle dans la stratégie de l'ACI afin de planifier les évolutions futures.

Pour le Registre foncier, la question de la taille critique se pose dans une moindre mesure, car la tâche principale des offices est le contrôle juridique d'actes. Ainsi, le bureau du Pays-d'Enhaut est ouvert deux jours par semaine avec 0,8 ETP, solution qui semble correspondre à la fois aux attentes des usagers et celles du RF. Par contraste, l'office de l'Est vaudois traite une quantité d'actes quasiment deux fois plus grande que celle des autres offices¹⁴⁹.

Etant donné que les ORP n'ont connu qu'une adaptation marginale¹⁵⁰ avec l'introduction de DecTer, le problème de la taille critique se pose également dans une moindre mesure. Lors de la réforme précédente, trois offices ayant un nombre d'assurés restreint avaient été fermés¹⁵¹.

En revanche, la situation reste délicate dans certaines Préfectures, car les effectifs sont dans plusieurs cas inférieurs à 5 ETP. Le problème est lié à la diminution des compétences incombant au Préfet et à la réduction d'effectifs qui a suivi. Cependant, la longue expérience et la polyvalence du personnel en poste permettent de palier aux absences du personnel et à l'augmentation de la charge de travail dans le domaine judiciaire.

Les postes de direction

Un autre effet des fermetures d'offices est la suppression de postes de chefs. Dans le cadre de l'application du nouveau découpage, une grande partie des fermetures d'offices se sont faites suite aux départs à la retraite des responsables en question. En conséquent, les changements sont plus progressifs et les fermetures plus étalées. La réduction globale du nombre de postes de direction a permis de dégager des économies, d'autant plus que les remplacements sont fait avec du personnel plus jeune et en conséquent moins rémunéré. Néanmoins, une plus grosse structure nécessite dans de nombreux cas la création de postes d'adjoints additionnels ou d'un niveau hiérarchique supplémentaire pour assister la direction.

Baux et loyers

En ce qui concerne les économies réalisées au niveau des loyers, DecTer a engendré la fermeture de plusieurs offices et permis ainsi de résilier leur bail. Cependant, certains regroupements ont nécessité de louer des locaux plus spacieux afin d'accueillir le personnel supplémentaire et les offices regroupés sont souvent situés dans les grands centres cantonaux où le montant des loyers est plus élevé que dans les anciens emplacements. Ces deux facteurs empêchent de réduire les coûts des loyers grâce aux regroupements, voire les augmentent dans certains cas.

¹⁴⁹ Le nombre d'actes traités par le RF de Vevey

¹⁵⁰ Bascule de communes pour se conformer aux nouvelles frontières des districts.

¹⁵¹ Fusion des offices de Rolle et Nyon, Aubonne et Morges ainsi que Montreux et Vevey.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

7.1. Les services

Les Préfectures L'étude détaillée des services fournit quelques informations supplémentaires en termes d'économie. Les Préfectures sont le cas le plus important, car elles sont explicitement concernées par la loi. La concentration imposée par la réforme DecTer a facilité la réduction des effectifs des Préfets : le nombre de Préfets est passé de 21 à 17 avec la mise en œuvre du nouveau découpage. Aujourd'hui, plusieurs districts ont deux Préfets¹⁵². Ceux dont les districts n'existent plus et qui sont toujours en poste ont été transférés à la tête d'un nouveau district, ce qui a facilité d'une part le rapprochement de communes qui étaient pour certaines orientées sur d'autres centres, d'autre part l'émergence d'une nouvelle identité de district. D'ici 2013, chaque district disposera d'un Préfet unique. Des Préfets mobiles pour quatre groupes de districts appuieront l'action des Préfectures. Le nombre total d'ETP de Préfets s'élèvera à 12,5.

Tableau 5: Evolution des ETP et des loyers dans les Préfectures.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre d'ETP	-	78.05	76.25	72.2	72.05	71.25	68*
Nombre de Préfets	19	19	17	16	16	16	nc
Montant des loyers (en milliers de francs)	730	755	668	583	572	579*	nc

* : budget.

Source : SeCRI.

Concernant l'évolution de l'ensemble des ETP, on observe une diminution de pratiquement 13% des effectifs depuis 2007. Pour les loyers, ils diminuent également depuis l'adoption de DecTer. Cependant, certains baux n'ayant pas pu être résiliés immédiatement, les économies sont progressives. Depuis 2006, on enregistre une réduction de 21.6% des dépenses consacrés aux baux.

En conséquent, les effets de DecTer sur les Préfectures sont importants : le nombre de Préfets est réduit, tout comme le nombre et le montant des locations. Toutefois, ces diminutions sont également liées à la réforme des codes de procédure qui ont retiré certaines compétences aux Préfets. Nous souhaitons attirer l'attention sur la recommandation n° 3 concernant le rôle des Préfets.

Les autres services étudiés ont également réalisé des économies, mais l'impact de DecTer est difficile à mesurer. Pour cette raison, nous présentons uniquement une synthèse de l'évolution des ETP, des postes de chefs¹⁵³ et des loyers.

¹⁵² Les districts de Lavaux–Oron, du Jura-Nord vaudois, de Morges, de Lausanne, de Nyon et de la Riviera-Pays-d'Enhaut.

¹⁵³ Le nombre de chefs d'office est à interpréter avec précaution, car il ne tient pas compte du taux d'engagement des individus, ni de leur ancienneté.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

L'Etat civil

En 2004, le nombre d'ETP à l'Etat civil était de 42. En 2005, la première réforme a permis de réduire le nombre d'ETP à 36.2, officiers et centre administratif inclus. Le montant des loyers était alors de 355'000 francs. Avec la seconde réforme de 2006, le nombre d'offices a été réduit à quatre et le nombre d'ETP à 29.8. En 2011, le nombre d'ETP est de 31.7 et le montant des loyers de 219'200 francs. Ainsi, les ETP attribués à l'Etat civil ont diminué de 24.5% en 7 ans, malgré la complexification du droit relatif à l'Etat civil et des nouvelles fonctions qui incombent aux officiers¹⁵⁴. Le montant des loyers a également fortement diminué : la baisse enregistrée est de -38% entre 2005 et 2011.

Tableau 6: Evolution des ETP et des loyers à l'Etat civil.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'ETP	42	36.2	33	31.8	29.8	nc	nc	31.7
Loyers (en milliers de francs)	nc	355	nc	nc	nc	nc	nc	219

Source : SPOP.

Les offices des poursuites et faillites

Pour les Offices des poursuites, le passage à DecTer est effectif depuis 2010. La réforme a été terminée en avril 2011 avec l'ouverture de l'OP de l'Ouest lausannois. La fermeture des offices du Pays-d'Enhaut, de Montreux, de Cossonay et de Moudon a permis d'économiser 156'000 CHF. L'agrandissement d'offices existants ainsi que l'ouverture de l'OP de l'Ouest lausannois ont augmenté le montant des loyers de 699'000 CHF¹⁵⁵. Concernant le personnel, on constate que le nombre d'ETP est stable. En revanche, le nombre de préposés a diminué suite à la séparation des activités de poursuites et de faillites et à la mise en place du nouveau découpage territorial. Il est donc difficile d'établir si d'éventuelles économies ont pu être réalisées suite à la réduction du nombre d'offices.

Tableau 7: Evolution des ETP et des loyers des Offices des poursuites et faillites.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'ETP	225	nc	nc	222.6	220.5	220.5	220.5	220.5	219.5
Nombre de Préposés	19	19	19	19	19	19	19	14	14
Montant des loyers (en milliers de francs)	nc	nc	nc	1838	1874	2063	2218	2099	2390*

* : budget.

Source : SGOJ.

¹⁵⁴ Cf. note de bas de page n° 108.

¹⁵⁵ Source : documents internes du SGOJ (2011).

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

L'Administration cantonale des impôts

L'Administration cantonale des impôts a connu une baisse de 5% des effectifs entre 2005 et 2011. Cette diminution ne peut être attribuée à DecTer, car les réformes entreprises par le service sont importantes et modifient notamment les compétences attribuées aux OID. Toutefois, nous constatons une baisse du nombre de préposés et responsables de bureau directement liée à la fermeture d'offices.

Tableau 8: Evolution des ETP de l'ACI.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'ETP	673.25	676.75	676.75	635.85	643.15	639.55	638.35
Nombre de préposés / responsables	20	20	19	19	19	16	16 ¹⁵⁶

Source : ACI.

Le Registre foncier

Pour le cas du Registre foncier, on remarque que le nombre d'ETP a un peu diminué. Toutefois, deux éléments sont à prendre en compte. En premier lieu, la majorité des économies ont été réalisées lors de regroupements antérieurs à DecTer. Ainsi, on comptait 19 postes de conservateurs, un adjoint et 10 substituts en 1992, alors qu'ils n'étaient plus que 13 conservateurs, deux adjoints et 10 substituts en 2006¹⁵⁷. En second lieu, l'accélération de la saisie des données contraint le service à maintenir quelques postes supplémentaires tant que cette opération n'est pas achevée. De plus, l'augmentation du nombre d'actes traités par les offices représente une charge de travail croissante qui ne peut être uniquement absorbée par les gains d'efficacité apportés par l'informatique.

Tableau 9: Evolution des ETP du Registre foncier.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'ETP	70.46	69.75	69.75	69.75	69.75	69.75	69.75
Nombre de Conservateurs	14	13	13	nc	nc	nc	10

Source : IRF.

Les ORP

L'évolution des ETP dans les ORP n'est pas présentée dans cette partie, car leur charge de travail fluctue en fonction du chômage et leur caractère décentralisé leur confère une plus grande autonomie dans la gestion du personnel. Le nombre de collaborateurs des ORP dépend de l'évolution de la situation économique, du taux de chômage et pas de l'organisation interne de l'État.

¹⁵⁶ Le nombre de préposés passera à 15 d'ici septembre 2011 avec la fermeture du bureau de Moudon.

¹⁵⁷ Malgré la diminution du nombre de postes de chefs (conservateurs, adjoints, substituts) en 2011, la situation est encore provisoire, ce nombre pouvant évoluer selon l'Inspectorat.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

8 Conclusion

Le contenu des réponses apportées dans le corps du rapport aux questions d'audit constitue la conclusion de ce travail. Elles peuvent être résumées en regard de chaque question.

Légalité et Constitution

<i>1. Quel est l'impact de l'art. 158 Cst-VD et de la LDecTer sur l'organisation territoriale de l'administration ?</i>
<i>1.1. Les services de l'administration déconcentrée et décentralisée ont-ils respecté l'art. 158 Cst-VD et de la LDecTer ?</i>
<i>1.2. Le nouveau découpage territorial a-t-il rendu l'organisation de l'administration plus uniforme ?</i>

1. L'impact de la nouvelle constitution et de la LDecTer sur l'organisation de l'État a été important pour les préfectures dont le territoire coïncide avec celui des districts. La répartition des autres services dans l'espace cantonal a davantage répondu à des impératifs de rationalité économique, d'utilisation des réseaux informatique et d'adaptation aux changements dans la législation fédérale. Une cellule a été mise en place par le Conseil d'État pour suivre l'ensemble des opérations d'adaptation à la LDecTer.

1.1 Les services de l'administration ont respecté l'art. 158 Cst.Vd et la LDecTer. Rappelons que la constitution précise que « Les districts sont les entités (...) où s'exercent en principe les tâches décentralisées de l'État » Le flou et l'aspect peu contraignant des textes légaux avec cette expression « en principe » a permis aux services de réaliser des opérations de décentralisation souples et diversifiées en restant dans le cadre de la loi.

1.2 Nous n'avons constaté aucune uniformisation. Des services sont organisés selon le nouveau découpage en district, d'autres ont créé des unités plus larges en regroupant plusieurs districts et certains ont conservé un maillage plus étroit. Cette disparité correspond en partie aux contacts plus ou moins étroits qui doivent être maintenus avec la population locale. Toutefois, une tendance à long terme consiste à grouper les services en 4 unités représentant les grandes régions du canton, l'est, l'ouest, le nord et l'agglomération lausannoise.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Efficacité

<i>II.</i>	<i>Quel est l'impact des autres facteurs sur l'organisation territoriale de l'administration ?</i>
<i>II.1</i>	<i>L'accroissement de la mobilité réduit-il la nécessité d'une présence déconcentrée de l'administration ?</i>
<i>II.2</i>	<i>L'informatique réduit-elle la nécessité d'une présence de l'administration sur le territoire ?</i>
<i>II.3</i>	<i>Les réformes fédérales déterminent-elles l'organisation territoriale de l'administration ?</i>

II. Les évolutions techniques et les changements de la législation fédérale sont des facteurs plus importants que le découpage territorial dans l'organisation de l'administration, d'autant qu'il y a des évolutions permanentes face à une loi qui reste figée.

II.1 L'accroissement de la mobilité est un facteur important de centralisation. Le centre unique d'établissement des cartes d'identité et des passeports biométriques à Lausanne en est un exemple frappant. Les habitants de tout le canton doivent s'y rendre sans que cela entraîne de problèmes particuliers dans la population. La tendance à la constitution de quatre régions administratives est une conséquence de cette mobilité généralisée.

II.2 L'informatique en soi n'est pas un facteur d'organisation territoriale, mais le développement d'internet et des prestations à distance a un double impact : l'utilisateur effectue chez lui les actes administratifs, ce qui représente une forme extrême de décentralisation, mais la concentration des ressources techniques, des spécialistes et des experts en est la contrepartie et se traduit par un renforcement des tâches centrales de l'administration.

II.3 Les réformes fédérales ont un impact important avec la centralisation des registres qui rend possible des opérations comme le guichet unique pour les documents d'identité ou les réformes de la procédure pénale qui transforme de plus en plus les préfets en un simple échelon de l'action judiciaire.

Economie

<i>III.</i>	<i>Les regroupements d'offices permettent-ils de réaliser des économies ?</i>
<i>III.1</i>	<i>Le nouveau découpage territorial permet-il de réaliser des économies en termes de locaux ?</i>
<i>III.2</i>	<i>Le nouveau découpage territorial permet-il de réaliser des économies en termes de personnel ?</i>

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

///. Il est difficile d'établir de manière claire si le découpage territorial a réellement entraîné des économies. C'est indiscutablement le cas pour les préfectures et l'État-civil. Pour les OP, les OF et le Registre foncier, les réformes réalisées ne sont pas uniquement liées à Decter et une relation de cause à effet ne peut être établie de manière simple. En ce qui concerne l'ACI, la diminution des charges n'est pas liée au découpage territorial et la situation des ORP dépend surtout de l'évolution du chômage et assez peu de l'organisation des offices. Si une tendance générale peut être dégagée, elle serait celle d'un accroissement de l'efficacité des offices avec une diminution progressive des charges, mais la relation de cause à effet avec l'application de Decter reste incertaine.

///. 1 L'évolution des loyers est très contrastée d'un service à l'autre et un lien de cause à effet avec le découpage territorial ne peut être clairement établi sauf pour les préfectures où les loyers ont passé 730'000 francs en 2006 à 579'000 francs en 2011.

///. 2 La diminution des effectifs est nette dans les services décentralisés que nous avons examinés, mais à l'exception des préfectures où le nombre de postes est passé de 78 en 2006 à 71 en 2011 un lien de cause à effet avec Decter est difficile à établir. Les évolutions techniques et législatives ainsi que les contraintes budgétaires sont des facteurs aussi importants que le nouveau découpage territorial dans des diminutions de postes.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

9 Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a été consulté sur le contenu du rapport conformément à l'art. 36 al. 3 LCComptes, l'organisation territoriale relève en effet directement du gouvernement cantonal.

Les observations figurent ci-après.



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Cour des comptes
Madame Eliane Rey
Présidente
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne



Réf. : MFP/15009443

Lausanne, le 28 septembre 2011

Observations du Conseil d'Etat sur le projet de rapport d'audit portant sur le découpage territorial

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat remercie la Cour des comptes de lui avoir transmis le rapport d'audit portant sur le découpage territorial dans le Canton de Vaud, en l'invitant à lui faire part de ses observations relatives aux constatations et recommandations. Il en a pris connaissance avec grand intérêt. Il souhaite formuler deux remarques préliminaires et des observations sur trois constatations et trois recommandations.

Remarque préliminaire

La mise en œuvre du nouveau découpage du canton en districts n'est pas tout à fait terminée. La date déterminante sera le 30 juin 2012, échéance du délai de l'article 18 LDecTer et de la législature. Comme le relève clairement le rapport d'audit, il s'agit donc d'un bilan provisoire.

Observations

Ad constatations 1 (qui introduit la recommandation 1) « *la multiplicité des découpages administratifs (qui) persiste en raison de l'absence de contraintes législatives et contrairement aux objectifs de la réforme* » et ad constatation 2 « *...le district perd sa dimension de maillage organisationnel de l'administration (...)* ».

Le rapport du 10 novembre 2008 de la Cellule Constitution/DecTer (cité au chapitre I/3.2, page 22, du rapport d'audit) montrait que, sur 29 découpages présentant une relation non négligeable avec la personne et/ou avec le district, 17 (59%) étaient ou seraient compatibles avec les principes admis pour le découpage (districts entiers, divisés ou regroupés) dans les délais, 1 l'était avec quelques exceptions, 5 étaient conformes à la carte des districts à 97% et 4 étaient concernés par (ou pris dans) des projets dont le degré d'élaboration était très variable ; la mise en conformité avec la nouvelle carte des districts n'était exclue que dans 2 cas (déchets animaux ; commissaire régionaux et préposés agricoles). Ainsi, pour prendre les principaux exemples, sont ou seront prochainement conformes aux districts (entiers, divisés ou regroupés) des découpages aussi significatifs pour les administrés et nos institutions que les arrondissements électoraux, les préfetures (avec toute leur gamme de prestations pour les communes et les administrés), les offices d'impôt de district (avec les quelques exceptions mentionnées dans le rapport), les offices de l'état civil, la surveillance de l'apprentissage, les justices de paix, les tribunaux d'arrondissement, le Ministère public, les offices de poursuites, les offices de faillite, ou encore le registre foncier. Il paraît difficile, dans ces circonstances, d'affirmer que le district perdrait sa dimension de maillage organisationnel de l'administration et d'y voir le risque qu'il deviendrait une unité vide de sens.



Si tous les découpages ne sont pas conformes à celui des districts, c'est que le Conseil d'Etat, lorsqu'il se prononce sur l'organisation territoriale – dans le cadre des compétences que lui donnent les lois spéciales, et qu'il exerce pleinement –, procède systématiquement à une pesée des différents paramètres, ou intérêts, en présence (économie, efficacité, efficience, proximité,...). Cette mise en balance des intérêts l'amène dans tel ou tel cas à prendre la décision, politique, de retenir que le souci de se conformer au district (où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat, selon l'art. 158 al. 2 Cst-VD) n'est pas prédominant. Les recommandations No 2 et 4 illustrent cette diversité et parfois cette contradiction dans les intérêts à respecter dans une manœuvre de découpage.

Ad recommandation 1 « *Le Conseil d'Etat est invité à examiner dans quelle mesure un niveau d'organisation territoriale en quatre régions sur le modèle des arrondissements judiciaires peut être généralisé. Dans cette optique, il définira les services et les prestations qui peuvent être organisés à cet échelon* ».

La Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud, dans sa disposition transitoire particulière de l'art. 179 ch. 5, ad art. 158, retient le nombre de huit à douze districts. Les districts, leur taille, leur nombre, ont fait l'objet d'études et de discussions politiques particulièrement denses, au sein de l'Assemblée constituante, au Conseil d'Etat et enfin au Grand Conseil, lequel a précisément refusé au printemps 2006 un postulat Jacques Perrin « pour dix arrondissements électoraux et quatre/cinq districts ». On peut légitimement se demander s'il est politiquement opportun de rouvrir maintenant ces débats.

Ce type de découpage s'inscrit dans les principes qu'il a repris des travaux du Comité de pilotage DecTer et qu'il a arrêtés dans deux décisions des 12 mars 2008 et 25 février 2009 mentionnées plus bas (observation sur la recommandation 6). La souplesse législative n'y fait pas obstacle. Elle permet de tenir compte opportunément et au moment voulu de la diversité des situations, de leur évolution dans le temps (par exemple pour des raisons liées au développement de la technique, ou au droit fédéral) et des intérêts qui doivent être mis en balance.

Cela dit, le Conseil d'Etat est prêt à examiner cette recommandation.

Ad recommandation 3 « *La fonction de «bons offices» et de conciliateur, ainsi que les valeurs de coordination et de représentation qui incombent au Préfet doivent être mises en valeur. Pour cela, plusieurs changements sont nécessaires : le Préfet doit être systématiquement impliqué dans les organisations régionales d'ordre économique ou social; il doit être une partie prenante des politiques d'agglomération et d'aménagement du territoire* ».

L'activité de préfet est constituée de trois piliers principaux :

- juge des contraventions ;
- conciliation, bons offices ;
- représentation du Conseil d'Etat, avec les rôles de contrôle et de surveillance d'organismes publics, ainsi que de coordination de politiques publiques.

Si la fonction juridictionnelle du préfet a été discutée ces dernières années – et après cela confirmée notamment dans le cadre de la réforme Codex – il en n'a pas été de même des deux autres. Autrement dit, jamais le rôle de conciliateur et de représentant du Conseil d'Etat sur le terrain n'ont été remis en cause, et encore moins par le Conseil d'Etat.

Ainsi, la diminution recherchée par le Conseil d'Etat du nombre de préfets est autant le fruit d'une diminution de leurs compétences en matière pénale que la recherche d'une valorisation de la fonction tant à l'interne qu'à l'externe de l'Etat.

A partir de là, le Conseil d'Etat ne perçoit pas la recommandation No 3 comme entrant en collision avec sa politique générale à l'égard des préfets. Ceux-ci sont en principe déjà impliqués dans les organisations économiques et sociales de rang régional. Le Conseil d'Etat est prêt à systématiser la chose, de même qu'à inclure à l'avenir les préfets dans les organismes Etat-communes qui pourraient être mis en place dans le cadre de la politique d'agglomération.

Ad constatation 6 « *Les opérations de décentralisation et d'adaptation de l'administration à DecTer sont conduites sans pilotage central, ni véritable coordination entre les départements et les services* » et ad recommandation 5 « *Nous invitons le Conseil d'Etat à être plus actif dans le pilotage de l'achèvement de DECTER et à veiller à la cohérence et à l'économie des opérations réalisées.* »

Le Conseil d'Etat exprime son désaccord avec cette sixième constatation, qu'il juge à tout le moins excessive, et souhaite préciser son implication dans ce dossier. Il rappelle la manière dont il pilote et coordonne la mise en place du DecTer.

- Tout d'abord, le Conseil d'Etat a fait de l'achèvement du découpage territorial de l'administration une action de la mesure 17, Achever la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, de son Programme de législature 2007-2012.
- Le 12 mars 2008, il a attribué au DINT, Cellule d'appui à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution et SeCRI, la conduite, l'animation et la coordination de la démarche et au chef du DINT la présidence de la Délégation au développement territorial, mobilité et découpage territorial, lorsqu'elle traite de ce dernier sujet. Il a chargé ce département de proposer après enquête un dispositif pour l'adaptation des entités administratives cantonales aux nouveaux districts. Il a invité les départements et services menant un projet de réorganisation territoriale à fournir à la Cellule Constitution/DecTer l'information pertinente sur ces projets et à la consulter et lui demander son préavis dans les phases décisionnelles. Sur le fond enfin, il a invité les départements projetant ou entreprenant une réorganisation géographique d'un service à le faire en principe dans le cadre d'un district, d'une partie de district ou d'un regroupement de plusieurs districts complets, mais à ne pas empiéter sur deux districts.
- La Cellule Constitution/DecTer a procédé à l'enquête demandée. Son rapport « sur l'état d'avancement de la mise en place de l'administration cantonale dans les nouveaux districts » (dont il en est fait état ci-dessus, à l'observation sur la constatation No 1) a été remis au chef du DINT, puis à la délégation et enfin au Conseil d'Etat. Il montrait la mesure appréciable dont les découpages se conformaient à la nouvelle maille des districts et aux instructions du Conseil d'Etat du 12 mars 2008 et, lorsque ce n'était pas le cas, expliquait pourquoi. Il relevait la fidélité avec laquelle l'article 158 Cst-VD et la LDecTer avaient été respectés à ce jour. Le rapport signalait enfin que les adaptations des découpages à la nouvelle carte des districts qui avaient déjà été faites avaient suivi les règles et procédures ordinaires (aspects décisionnels, budgétaires, logistiques) et qu'il en allait de même pour celles qui étaient en cours.
- Le Conseil d'Etat, le 25 février 2009, a pris acte du rapport. Il a décidé de mener à terme l'adaptation du découpage territorial de l'administration aux nouveaux districts dans le sens de ce document. Il a chargé la Cellule Constitution/DecTer, sous l'autorité du chef du DINT, de suivre l'avancement des travaux, de veiller à la mise en conformité des textes légaux et réglementaires d'ici au 30 juin 2012 et d'établir un rapport une fois par législature, ou circonstances exceptionnelles ; il a confirmé pour le surplus ses décisions du 12 mars 2008 sur les principes de découpage et sur l'information, la consultation et le préavis de la Cellule.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud



CONSEIL D'ETAT

4

En bref, le Conseil d'Etat a été documenté sur l'état des découpages et des projets. Il a jugé la situation satisfaisante. Ayant posé le cadre (à savoir les règles à respecter en matière de coordination) et les principes de fond, et ayant mis en place une structure de coordination et de préavis, il a opté à ce moment-là pour une poursuite douce de la mise en œuvre du nouveau découpage, avec une structure et une procédure légères, ménageant au mieux les finances cantonales.

Le Conseil d'Etat recevra encore, sous la coordination de la Cellule Constitution/DecTer (qui a mené une nouvelle enquête en début d'année), les projets d'adaptation des lois et des règlements qui ne seront plus conformes avec la disparition juridique des districts de 1803 et le rapport pour la législature.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que toutes les mesures d'organisation territoriales de l'administration cantonale sont décidées par lui, dans la mesure des compétences que lui accordent les lois spéciales (lesquelles retiennent parfois la maille du district mais alors l'autorisent à regrouper ou diviser des districts), et que, nanti notamment du préavis de la Cellule Constitution/DecTer sur la conformité avec les principes dégagés de l'article 158 Cst-VD, il met systématiquement en balance les différents intérêts, au premier rang desquels figurent la conformité avec les nouveaux districts, le souci d'économie et la cohérence.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à cette requête, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean



La Cour des comptes prend acte de l'intérêt du Conseil d'Etat pour la recommandation portant sur un niveau d'organisation territoriale en quatre régions et sur le renforcement du rôle des préfets dans les organismes régionaux. Pour le reste et en particulier la question du pilotage, la Cour des comptes maintient sa position.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Bibliographie

Littérature, documents officiels et sites internet

- Agglomération Lausanne-Morges (2011) : « L'agglomération de demain » in *Documents de référence*, www.lausanne-morges.ch, site consulté le 22.02.2011.
- Assemblée constituante du Canton de Genève (2011) : *Avant-projet de constitution*, 13 janvier 2011, République et Canton de Genève.
- Assemblée constituante du Canton de Vaud (2000a) : *Bulletin de séance no°11 du 29 septembre 2000*, Université de Lausanne.
- Assemblée constituante du Canton de Vaud (2000b) : *Rapport de minorité : organisation territoriale et communes*, commission thématique 6, Lausanne, 15 août 2000.
- Assemblée constituante du Canton de Vaud (2002a) : *Bulletin de séance n°43 du 8 février 2002*, Palais de Rumine, Lausanne.
- Assemblée constituante du Canton de Vaud (2002b) : *Commentaire du projet de nouvelle Constitution*, Canton de Vaud.
- Service de l'économie, du logement et du tourisme du Canton de Vaud (2007) : *Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale – Programme cantonal 2008-2011 de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale*, résumé du volet cantonal adopté par le Conseil d'Etat le 20 juin 2007, Etat de Vaud.
- Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (2010) : Communiqué du Conseil d'Etat – Fermeture de trois offices d'impôt le 31 mars prochain, Canton de Vaud.
- Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (2011) : *Le canton de Vaud se prépare à la déclaration électronique*, communiqué du 27 juin 2011, Lausanne.
- Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich et Knoepfel, Peter (1997) : *Einführung in die Politikevaluation*, Helbling & Lichtenhahn, Basel et Frankfurt am Main.
- Canton de Zurich (2011) : *Emplacements des ORP du Canton de Zurich en fonction des communes*, http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/arbeitsmarkt/beratung_im_rav/rav_standorte.html, Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, site consulté le 14.06.2011.
- Canton de Vaud (2003) : *Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 25 novembre 1987 sur l'état civil*, P.L. 52/03, Lausanne.
- Canton de Vaud (2006) : *Exposé des motifs et projet de loi sur les Préfets et les Préfectures*, Lausanne.
- Cellule Constitution/DecTer (2008a) : *Réponses aux questionnaires destinés aux départements*, Canton de Vaud, Lausanne.
- Cellule Constitution/DecTer (2008b) : *Rapport de la cellule Constitution/DecTer sur l'état d'avancement de la mise en place de l'administration cantonale dans les nouveaux districts et sur la poursuite de cette opération*, Département de l'Intérieur, Canton de Vaud.
- Cellule Constitution/DecTer (2011) : *DecTer – Administration cantonale vaudoise : activités centralisées/déconcentrées – synthèse 1 dans l'ordre de proximité*,

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Département de l'Intérieur et Cellule Constitution, Canton de Vaud.

Chancellerie d'Etat du Canton de Berne (2002) : *Programme gouvernemental de législature 2003 à 2006*, Berne.

Commission de gestion de l'Etat de Vaud (2007) : *Rapport de la commission chargée de contrôler la gestion du Conseil d'Etat du Canton de Vaud année 2006*.

Commission européenne et. al. (2009) : *Smarter, faster, better eGovernment – 8th benchmark measurement*, Direction générale Société de l'information et médias, novembre 2009.

Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2001) : *Rapport annuel du Conseil d'Etat 2001*, Lausanne, Canton de Vaud.

Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2006) : *Exposé des motifs et projets de lois sur le découpage territorial (LDecTer) et modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)*, Canton de Vaud.

Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2007) : *Programme de législature 2007-2012*, Etat de Vaud.

Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2008) : *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Frédéric Haenni et consorts demandant au Conseil d'Etat de s'inspirer de l'exemple de la Confédération et de délocaliser progressivement une partie de son administration*, Lausanne, novembre 2006.

Conseil d'Etat du Canton de Vaud (2011) : *Réorganisation territoriale de l'Administration dans le Gros-de-Vaud*, séance du Conseil d'Etat du mercredi 29 juin 2011.

Conseil fédéral (2007) : *Message concernant la révision du code civil suisse (Cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels)*, FF 2007 5015, 27 juin 2007.

Conseil-exécutif du Canton de Berne (2005) : *Réforme de l'administration cantonale décentralisée – modification de la Constitution cantonale et de la législation*, Berne.

Cour des comptes du Canton de Vaud (2009a) : *Manuel de méthodologie générale – Méthodologie d'audit de la Cour des comptes du Canton de Vaud*, volume 1, Canton de Vaud.

Cour des comptes du Canton de Vaud (2009b) : *Manuel de vérification des résultats – Méthodologie de la Cour des Comptes du Canton de Vaud*, volume 2, Canton de Vaud.

Cour des comptes européenne (2006) : *Manuel d'audit de la performance*, Développement de l'Audit et Rapports (ADAR), CdCE.

Département fédéral des finances (2009) : *Révision de la loi fédérale sur le contrat d'assurance (LCA) – Rapport explicatif relatif au projet soumis à consultation*, Administration fédérale des finances.

Etat civil du Canton de Vaud (2011) : *Site officiel*, <https://www.sec-va.ch/etatcivil/index.php>, site consulté le 03.03.2011.

Etat de Vaud (2000) : « Implantation territoriale : un nouveau nom pour de nouveaux objectifs » in *La Gazette, journal de la fonction publique*, n° 60, 20 mars 2000.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

- Ghiglione, Rodolphe et Matalon, Benjamin (1991) : *Les enquêtes sociologiques – théorie et pratique*, éditions Armand Colin, Paris.
- Grand Conseil du Canton de Vaud (2006) : *Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud N° 4*, séance du mardi après-midi 16 mai 2006.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corrine et Varone, Frédéric (2006) : *Analyse et pilotage des politiques publiques 2*, Editions Ruegger.
- Leclerc, Nadine (2007) : *Droit administratif – sources, moyens, contrôles*, 3^{ème} édition, éditions Bréal.
- Miles, Matthew et Huberman, Michael (2003) : *Analyse des données qualitatives*, 2ème édition, Méthodes en sciences humaines, De Boeck, Bruxelles.
- Office fédéral de la justice (2011a) : « Nouveau droit de protection de l'adulte : entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 » in *Communiqués 2011*, http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-01-12.html, site consulté le 22.02.2011.
- Office fédéral de la justice (2011b) : *Etat civil*, <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/gesellschaft/zivilstand.html>, site consulté le 23.02.2011.
- Office fédéral de la justice (2011c) : http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte/elektronische_signatur.html, site consulté le 23.02.2011.
- Office fédéral de la justice (2011d) : *Organisation du Registre foncier en Suisse*, http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/wirtschaft/grundbuch___egris/ausgestaltung_des.html, site consulté le 23.02.2011.
- Office fédéral de la statistique (2011a) : « Définition des agglomérations » in *Agglomérations et aires métropolitaines*, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html, site consulté le 22.02.2011.
- Office fédéral de la statistique (2011b) : *Société de l'information*, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04.html>, site consulté le 22.02.2011.
- Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (2011) : *Révision du code civil*, <http://www.cadastre.ch/internet/gb/fr/home/topics/ORF.html>, site consulté le 13.06.2011.
- Péronnet, Michel (1988) : *Les 50 mots clefs de la révolution française*, éditions Privat.
- Portail du registre foncier (2010), *Révision du code civil (cédule hypothécaire sans titre et autres modifications des droits réels*, 24 août 2010, <http://www.cadastre.ch/internet/gb/fr/home/topics/ORF.html>, site consulté le 13.06.2011.
- Rumley, Pierre-Alain (2011) : *Conférence sur l'organisation territoriale*, Institut national genevois, Genève.
- Schuler, Martin (2004) : *Le découpage en districts : mise en place du nouveau découpage territorial (DECTER) du Canton de Vaud*, Département des Infrastructures, Canton de Vaud et EPFL.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

- Schuler, Martin, Pasche, Natacha et Steiner, Philippe (2004) : *Le découpage en districts: mise en place du nouveau découpage (DECTER) du Canton de Vaud – Eléments complémentaires à la séance du 24 sept. 2004*, Présentation du 15 novembre 2004 devant la Commissions DECTER, EPFL Inter-Chôros.
- Schuler, Martin et al. (2005) : *Rapport de la consultation sur le nouveau découpage territorial*, EPFL-INTER-Chôros et IDHEAP.
- Secrétariat générale de l'Ordre judiciaire vaudois (2011) : *Documents internes concernant l'évolution des loyers des Offices des poursuites et des faillites*, Lausanne.
- Service cantonal de recherche et d'information statistique de l'Etat de Vaud (2011a) : *Statistique annuelle de la population*, [http://www.scris.vd.ch/Default.aspx ?](http://www.scris.vd.ch/Default.aspx?), site consulté le 14.03.2011.
- Service cantonal de recherche et d'information statistique de l'Etat de Vaud (2011b) : « Population résidente permanente par commune et origine, Vaud, 1950 – 2010 » in *Etat et structure de la population*, <http://www.scris.vd.ch/default.aspx?docID=5575>, site consulté le 23.06.2011.
- Service de l'économie, du logement et du tourisme du Canton de Vaud (2007) : *Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale – Programme cantonal 2008-2011 de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale*, résumé du volet cantonal adopté par le Conseil d'Etat le 20 juin 2007, Etat de Vaud.
- Service de l'emploi du Canton de Vaud (2009) : *Accord 2010 – 2013 entre la Confédération suisse et le Canton de Vaud pour l'exécution de la LACI*, 13 juillet 2009, Département de l'économie, Canton de Vaud.
- Service de l'emploi du Canton de Vaud (2011) : *Statistiques du chômage*, <http://www.vd.ch/fr/themes/economie/emploi-chomage/publications/statistiques-du-chomage/>, Département de l'économie, Canton de Vaud
- Service de la population du Canton de Vaud (2006a) : *Seconde étape de la réforme de l'état civil vaudois et réponse à l'interpellation Albert Chapalay et consort du 24 mai 2005*, Département des institutions et des relations extérieures, Canton de Vaud.
- Service de la population du Canton de Vaud (2006b) : *Rapport sur la seconde étape de la réforme territoriale de l'Etat civil du Canton de Vaud*, Département des institutions et des relations extérieures, Canton de Vaud.
- Service de la population (2011), *Contacts et adresses*, [http://www.vd.ch/fr/autorites/departements/dint/ population/contacts-et-adresses/](http://www.vd.ch/fr/autorites/departements/dint/population/contacts-et-adresses/), site consulté le 01.07.2011.
- Service du développement territorial de l'Etat de Vaud (2008a) : *Plan directeur cantonal : un projet pour le Canton de Vaud*, volume 1 : volet stratégique, Département de l'économie, Canton de Vaud.
- Service du développement territorial de l'Etat de Vaud (2008b) : *Plan directeur cantonal : un projet pour le Canton de Vaud*, volume 2 : volet opérationnel, Département de l'économie, Canton de Vaud.
- Site officiel de Canton de Berne (2011) : *Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du Canton de Berne*, <http://www.jgk.be.ch/site/index/rsa>, consulté le 29.06.2011.
- Site officiel du Canton de Vaud (2011a) : Programme de réformes judiciaires

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Codex_2010, <http://www.vd.ch/fr/themes/etat-droit-finances/justice/reformes-judiciaires-codex-2010/>, consulté le 22.02.2011.

Site officiel du Canton de Vaud (2011b) : Compétences des préfets et des préfetures, <http://www.vd.ch/fr/autorites/prefectures/competences-des-prefets-et-prefectures/>, consulté le 29.06.2011.

Site officiel du Canton de Vaud (2011c) : *Carte des anciens et nouveaux districts*, http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/decoupage_territorial/fichiers_pdf_xls/CarteVD_District_ANCIENS___NOUVEAUX.pdf, site consulté le 11.03.2011.

Site officiel du Canton de Zurich (2011) : *Standorte der regionalen Arbeitsvermittlung*, http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/arbeitsmarkt/beratung_im_rav/rav_standorte.html, Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, consulté le 14.06.2011.

Société vaudoise des Conservateurs du Registre foncier (2005) : *Le Registre foncier vaudois – historique, état des lieux, perspectives d'avenir*, Lausanne.

Spoerri, Kaspar (2007) : *Loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) au prisme de l'utilisateur*, Département de science politique, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Genève, Septembre 2007.

Tschannen, Pierre (2008) : *Öffentliches Recht II : Verwaltungsrecht I*, cours donné à l'Université de Berne, semestre d'automne 2008, Berne.

Voutat, Bernard (2003) : *Découpage territorial du Canton – portée des articles 1, 93, 158, 159, 160, 179 ch.5 (disposition transitoire) Cst-VD*, Cellule d'appui à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution vaudoise, Département des institutions et des relations extérieures, Canton de Vaud.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Entretiens préliminaires

Bastian, Jean-François, Délégué du Conseil d'Etat à la Constitution et Directeur de la Cellule Constitution/DecTer chargée du suivi de la réforme du découpage territorial pour le Conseil d'Etat du Canton de Vaud, entretiens menés le 12.01.2011 et le 10.02.2011.

Peter, Hansjörg, Professeur ordinaire à la Faculté de droit et des sciences criminelles à l'Université de Lausanne, entretien mené le 15.03.2011.

Reist, Rudolph, Directeur de l'Office de gestion et de surveillance de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du Canton de Berne, entretien menés le 08.02.2011.

Schuler, Martin, Professeur titulaire auprès de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire à l'Ecole polytechniques fédérale de Lausanne, entretien mené le 17.02.2011.

Voutat, Bernard, Professeur ordinaire à l'Institut d'études politiques internationales à l'Université de Lausanne, entretien mené le 02.02.2011.

Bases légales

ATF 131 I 74 du 27.10.2004 : *Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Grüne Aargau und Mitb. gegen Regierungsrat und Grosse Rat des Kantons Aargau (Staatsrechtliche Beschwerde).*

RS 210 : *Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)*, état au 01.01.2011.

RS 211.112.2 : *Ordonnance du 28 avril 2004 sur l'Etat civil (OEC)*, état au 01.01.2011.

RS 211.432.1 : *Ordonnance du 22 février 1910 sur le registre foncier (ORF)*, état au 01.10.2009.

RS 220 : *Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : code des obligations, CO)*, état au 01.01.2011.

RS 221.411 : *Ordonnance du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce (ORC)*, état au 01.01.2008.

RS 312.0 : *Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)*, état au 01.01.2011.

RS 312.1 : *Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin)*, état au 01.01.2011.

RS 837.02 : *Ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI)*, état au 01.04.2011.

RS du Canton de Berne 620.0 : *Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)*, état au 26.03.2002.

RSV 101.01 : *Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD)*, état au 01.01.2010.

RSV 132.11 : *Loi du 14 juin 1803 sur la division du canton en districts (LDCD)*, état au 01.04.2004.

RSV 132.15 : *Loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (LDecTer)*, état au

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

01.09.2006.

RSV 170.21 : *Loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo)*, état au 01.09.2009.

RSV 170.21.1 : *Règlement d'application de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (RLInfo)*, état au 01.08.2005.

RSV 172.165 : *Loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfectures (LPref)*, état au 01.01.2011.

RSV 173.36 : *Loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD)*, état au 01.01.2009.

RSV 280.05 : *Loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 18 mai 1955 (LVLP)*, état au 01.05.2005.

RSV 614.05 : *Loi du 21 novembre 2006 sur la Cour des comptes*, état au 01.01.2007.

RSV 822.11 : *Loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp)*, état au 01.01.2010.

RSV 648.11 : *Loi du 27 février 1963 concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et donations (LMSD)*, état au 01.01.2011.

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

Annexe 1 : Grille d'entretien

<i>Dimensions</i>	<i>Sous-dimensions</i>	<i>Questions (indicateurs)</i>
Souplesse de la Constitution et de la Loi sur le découpage territorial (Critères de légalité d'efficacité)	Adaptation des entités aux nouveaux districts (Questions d'audit n° 1 et 2)	Q1 : Le service administratif auquel appartient l'entité s'est-il adapté au nouveau découpage territorial ? (question fermée : ou /non/en partie) Q2 : De quand date l'adaptation à DecTer ? Pourquoi cette date ? Q3 : Le découpage du service était-il conforme aux districts avant DecTer ? Si non, pourquoi ?
	Prise en compte des besoins des services (Questions d'audit n° 1 et 2)	Q4 : Les besoins des entités en termes de décentralisation ont-ils été évalués avant la réalisation des nouveaux districts ? Si oui, par quel moyen l'évaluation a-t-elle été faite ? Q5 : Les entités jugent-elles important que leurs besoins aient été évalués au préalable ? (oui/non/en partie) Pourquoi ?
	Marge de manœuvre des entités pour s'adapter au nouveau découpage (Questions d'audit n° 1 et 2)	Q6 : Quelles ont été les contraintes hiérarchiques qui ont mené à une réorganisation sur la base des districts ? Q7 : Les entités ont-elles eu leur mot à dire sur leur adaptation ? Si oui, de quelle manière ? Leur avis a-t-il été pris en compte ? Q8 : Les entités se sont-elles entièrement conformées aux nouveaux districts ? Si non, pourquoi a-t-on maintenu des exceptions ? Q9 : Comment les entités jugent-elles la marge de manœuvre dont ils disposaient pour s'adapter à DecTer ? (échelle : nulle, très faible, plutôt faible, plutôt grande, très grande, totale) Pourquoi ?
Accessibilité des services décentralisés de l'Etat pour le citoyen (Critère d'efficacité)	Contacts avec les citoyens (Questions d'audit n° 3 et 4)	Q10 : L'adaptation du service administratif a-t-il conduit à réduire le nombre d'entités décentralisées ? Q11 : A quelle fréquence les citoyens ont-ils un contact en tête-à-tête avec l'entité ? (échelle : très rarement, occasionnellement, souvent, très souvent). Pourquoi ? Q12 : La fréquence des contacts en tête-à-tête avec les citoyens a-t-elle changé suite à la réduction du nombre d'entités ? Si oui, à quelle échelle ?
	Nécessité de proximité (géographique) (Questions d'audit n° 3 et 4)	Q13 : Quelles sont les conséquences de l'adaptation à DecTer sur l'accessibilité des citoyens aux prestations ? Q14 : Existe-il d'autres moyens d'obtenir des prestations hormis le « guichet » ? (téléphone, internet...) Si oui, quel moyen est le plus souvent utilisé ?

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

<i>Dimensions</i>	<i>Sous-dimensions</i>	<i>Questions (indicateurs)</i>
	d'audit n° 3 et 4)	<p>Q15 : Comment évolue l'utilisation des différents moyens ?</p> <p>Q16 : Y aurait-il une perte de proximité si certaines entités sont fermées ? (oui/non/en partie).</p> <p>Q17 : Y a-t-il eu des réactions de la part des citoyens sur la réorganisation ? Si oui, lesquelles ?</p>
Autres facteurs à l'origine de la réorganisation des services décentralisés de l'administration (Critères d'efficacité et d'économie)	Atteinte d'une taille critique (Questions d'audit n° 6 et 7)	<p>Q18 : Avant la réorganisation, considérez-vous que l'entité disposait d'une taille critique (nombre de dossiers, diversité et nombre des usagers) ?</p> <p>Q19 : Si non, l'entité a-t-elle pu atteindre une taille critique grâce à DecTer ? Ou grâce à d'autres réorganisations ? (oui/non/en partie)</p> <p>Q20 : Le travail de l'entité nécessite-t-il des compétences supplémentaires ? (oui/non/en partie) Pour quelle(s) raison(s) ?</p> <p>Q21 : Toutes les prestations sont-elles disponibles dans l'entité ? (oui/non)</p> <p>Q22 : Quels sont les changements en termes d'ETP pour l'entité ?</p>
	Informatisation des dossiers et administration en ligne (Questions d'audit n° 3 et 4)	<p>Q23 : Les entités ont-elles procédé à une informatisation de leurs dossiers ? Si oui, sur la base de quelle(s) exigence(s) ?</p> <p>Q24 : Ou en est l'informatisation des dossiers ?</p> <p>Q25 : L'informatisation a-t-elle conduit à une diminution de la charge de travail ? Si oui, quelles sont les conséquences sur le personnel de l'entité en termes d'ETP ?</p> <p>Q26 : L'informatisation a-t-elle conduit à la fermeture de certaines entités ? (oui/non/en partie)</p> <p>Q27 : Une fermeture future suite à l'informatisation des dossiers est-elle prévue ? (oui/non/en partie)</p> <p>Q28 : Les entités offrent-elles des prestations en ligne ? Si oui, quelles sont les conséquences sur les usagers ? Et sur les professionnels / collectivités publiques qui ont recours au service ?</p> <p>Q29 : Comment les citoyens réagissent-ils à l'offre en ligne ? A quelle fréquence l'utilisent-ils ? (échelle : très rarement, occasionnellement, souvent, très souvent)</p> <p>Q30 : Comment pensez-vous que la fréquence d'utilisation évoluera dans le futur ? (même échelle)</p> <p>Q31 : La mise à disposition de prestations en ligne réduit-elle la nécessité d'offrir un « guichet » aux citoyens ? (oui/non/en partie)</p>
	Autres types de réformes	<p>Q32 : A part DecTer, les entités ont-elles récemment vécu d'autres réformes ? Si oui, lesquelles ?</p>

Audit du découpage territorial dans le Canton de Vaud

<i>Dimensions</i>	<i>Sous-dimensions</i>	<i>Questions (indicateurs)</i>
	(Question d'audit n° 5)	<p>Q33 : Les entités ont-elles anticipé le nouveau découpage des districts lors de leur réorganisation sur la base d'éventuelles réformes antérieures ? (oui / non / en partie)</p> <p>Q34 : DecTer a-t-il permis de faciliter la réalisation d'une autre réforme ? Si oui, laquelle et en quoi ?</p> <p>Q35 : D'autres facteurs ont-ils eu une influence sur la mise en œuvre du nouveau découpage ?</p>
Rationalisation du travail des entités (Critères d'efficacité et d'économie)	Efficacité de l'administration vis-à-vis du citoyen (Questions d'audit n° 2, 3 et 4)	<p>Q36 : Les horaires d'ouverture de l'entité ont-ils changé suite à l'adaptation à DecTer ? (oui/non/en partie)</p> <p>Q37 : Et les horaires de réception téléphonique ? (oui/non/en partie)</p> <p>Q38 : Quel était le délai moyen d'attente au « guichet » pour les citoyens avant l'adaptation à DecTer ? Et après ?</p> <p>Q39 : Quel était le délai moyen d'attente pour le traitement des demandes des citoyens avant DecTer ? Et après ?</p>
	Informations générales sur l'organisation du travail au sein de l'entité (Questions d'audit n° 2, 6 et 7)	<p>Q40 : Quelles ont été les difficultés rencontrées par l'entité au cours de son adaptation à DecTer ?</p> <p>Q41 : La réforme a-t-elle constitué une opportunité pour réaliser d'autres aménagements ? Si oui, lesquels ?</p> <p>Q42 : Quelles ont été les conséquences de DecTer sur le personnel de l'entité ? Quel était le nombre d'ETP avant l'adaptation ? Et après ?</p> <p>Q43 : Quelles ont été les conséquences de DecTer sur le budget de l'entité ?</p> <p>Q44 : Pouvez-vous chiffrer les coûts engendrés par l'adaptation de l'entité à DecTer ? Quels sont les principaux postes de dépenses ?</p> <p>Q45 : Quelles ont été les conséquences de DecTer sur la collaboration avec d'autres services administratifs ?</p> <p>Q46 : D'une façon générale, comment l'entité juge-t-elle son adaptation à DecTer ?</p> <p>Q47 : Quelle(s) proposition(s) ferait l'entité pour renforcer son adaptation ?</p> <p>Q48 : L'entité souhaite-t-elle compléter les informations fournies ?</p>

Annexe 2 : Courrier type adressé aux offices de l'administration cantonale déconcentrée.

Exemple d'un courrier adressé au Registre foncier.

Evaluation du découpage territorial (DecTer)

Madame, Monsieur,

La Cour des comptes du Canton de Vaud réalise une évaluation intermédiaire de la loi sur le découpage territorial (DecTer) entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007. Votre office a été choisi afin d'établir un bilan provisoire de la réforme, dans le cadre d'un audit mené par M. Jacques Guyaz, Magistrat, assisté de Mme Khaibar et de M. Viallon, collaborateurs de l'Institut des hautes études en administration publique.

Le nombre de services de l'administration touchés par la réforme du découpage étant important, nous avons effectué une sélection des entités à auditer sur la base de plusieurs critères, à savoir l'avancement de la restructuration, la nécessité de proximité pour les usagers, l'importance de l'informatisation, la mise à disposition de prestations en ligne ainsi que les contraintes fédérales. Nous avons retenu le Registre foncier, car l'informatisation et la possibilité d'accéder aux prestations en ligne ont transformé le travail de ses offices ainsi que leurs relations aux usagers.

L'objectif de notre étude n'est pas de procéder à une inspection de votre entité, mais de déterminer dans quelle mesure le nouveau découpage territorial a affecté la réorganisation du Registre foncier. Pour cela, nous voulons évaluer d'une part les implications organisationnelles, financières et en matière de personnel, d'autre part l'impact de la restructuration sur les usagers.

En vertu de l'art. 35 de la Loi sur la Cour des comptes, nous sommes autorisés à vous demander les informations nécessaires à la bonne conduite de notre audit. Nous vous contacterons rapidement par téléphone afin de fixer un rendez-vous et discuter des changements effectués.

En vous remerciant par avance du temps que vous nous mettez à disposition, nous vous prions, Monsieur, de recevoir nos salutations distinguées.

Cour des comptes
du Canton de Vaud

Eliane Rey
Présidente

Jacques Guyaz
Magistrat

Annexe 3 : Critères de sélection des offices déconcentrés.

- Office situé dans une région rurale, de montagne ou urbaine

Dans les régions à faible densité de population, l'accessibilité aux services de proximité est plus limitée qu'en ville. En effet, le territoire couvert par les offices est souvent plus grand et la desserte par les transports publics est moins bonne. Un service décentralisé situé dans le district du Jura-Nord vaudois ou de la Riviera-Pays d'Enhaut pourrait constituer un bon exemple. Ce premier critère est important du point de vue de l'égalité de traitement, l'accès aux offices étant plus difficile pour les citoyens vivant dans les régions rurales ou de montagne. Par opposition, il serait intéressant de contacter les offices situés dans les régions urbaines, afin de mettre en évidence les différences avec les régions moins favorisées sur le plan de l'accessibilité. Nous pourrions par exemple prendre contact avec les offices installés dans les districts de Lausanne et de l'Ouest lausannois.

- Office « nouveau »

Il s'agit des offices nouvellement créés suite à la mise en conformité des services avec DecTer (par exemple, un office situé dans le nouveau district de l'Ouest lausannois). Ce critère permettra de montrer comment la réorganisation des services s'est effectuée, notamment du point de vue du déplacement des dossiers, de l'acquisition des nouveaux locaux ou de l'évolution du temps de déplacement du personnel.

- « Exceptions » au nouveau découpage territorial

La plupart des services sélectionnés ont réalisé leur découpage en conformité avec DecTer, mais avec tout de même des spécificités et exceptions. Il serait intéressant pour nous de nous concentrer sur ces dernières, afin de comprendre en quoi il était nécessaire de les maintenir ou de les créer. Par exemple, le Registre foncier de la région Est regroupant trois districts pourrait nous fournir des informations utiles à ce sujet.

- Taille des offices

Un autre critère utile dans le choix des offices à auditer est la taille de celles-ci. En effet, il serait intéressant de faire une comparaison entre office d'un même service mais de taille différente, le but étant de mettre en évidence le problème lié à la taille critique. Nous pourrions ainsi demander aux grands offices d'un service dans quelle mesure DecTer a permis de remédier à ce type de problème et quelle a été son influence sur l'offre de prestations. Un office d'impôt de district réorganisé suite à la mise en œuvre de DecTer (par exemple par regroupement de plusieurs « petits » offices n'ayant plus assez de contribuables) pourrait constituer une illustration intéressante.

Annexe 4 : Vue d'ensemble de l'organisation des services étudiés

Service	District	Regroupement	Autre
Préfectures	<ul style="list-style-type: none"> • Aigle • Broye-Vully • Gros-de-Vaud • Jura-Nord vaudois • Lausanne • Lavaux-Oron • Morges • Nyon • Ouest lausannois • Riviera-Pays-d'Enhaut 	<i>Aucun.</i>	<i>Aucune.</i>
Administration cantonale des impôts	<ul style="list-style-type: none"> • Aigle • Payerne • Echallens • Yverdon • Lavaux-Oron • Morges • Vevey • Nyon 	<ul style="list-style-type: none"> • Lausanne et Ouest lausannois 	<ul style="list-style-type: none"> • Moudon* (fermeture prévue 09/2011) • Grandson* (fermeture prévue en 2014) • La Vallée* • Orbe* • Bureau du Pays-d'Enhaut* • Bureau de Rolle-Aubonne
Offices des poursuites et des faillites	Poursuites : <ul style="list-style-type: none"> • Aigle • Broye-Vully • Gros-de-Vaud • Jura-Nord vaudois • Lausanne • Lavaux-Oron • Morges • Nyon • Ouest lausannois • Riviera-Pays-d'Enhaut 	Faillites : <ul style="list-style-type: none"> • Est Vaudois • Broye et Nord vaudois • La Côte (à Nyon) • Lausanne 	<i>Aucune.</i>
Offices régionaux de placement	<ul style="list-style-type: none"> • Aigle • Morges • Nyon • Ouest lausannois • Riviera • Yverdon-les-Bains 	<i>Aucun.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lausanne • Pully • Echallens • Payerne • Moudon, agence de Pully • Orbe *, agence d'Yverdon • Oron, agence de Pully
Registre foncier	<ul style="list-style-type: none"> • Yverdon 	<ul style="list-style-type: none"> • Vevey 	<ul style="list-style-type: none"> • Aubonne • Echallens • Lausanne • Lavaux (conformité en 2012) • Morges • La Broye • Nyon (conformité en 2012) • Pays-d'Enhaut*
Etat civil	<i>Aucun.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lausanne • La Côte (à Morges) • Est vaudois • Nord vaudois 	<i>Aucune.</i>

* : fraction de district. Source : Site officiel de l'Etat de Vaud 2011, www.vd.ch.