

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

1 INTRODUCTION

1.1 Rappel du postulat

Le 19 février 2007, Monsieur le Député Frédéric Haenni et 19 cosignataires ont déposé le postulat suivant, développé en séance du Grand Conseil et renvoyé en commission le 6 mars 2007, puis pris en considération par le Grand Conseil le 13 octobre 2007 :

"La délocalisation de la HEG et son regroupement dans le cadre de la HEIG à Yverdon-les-Bains est un succès, on s'en réjouit.

La Confédération n'a pas hésité à déplacer par exemple l'Office fédéral de la statistique à Neuchâtel et, tout dernièrement, a choisi Estavayer-le-Lac pour implanter une filiale de l'Office fédéral des routes. D'autres délocalisations sont encore envisagées dans un proche avenir.

Les progrès et la généralisation de l'utilisation de l'informatique nécessitent moins que par le passé une centralisation de l'administration cantonale à Lausanne.

Aujourd'hui, les distances ne sont plus un handicap et les prix de location pratiqués dans les villes secondaires de moyenne importance sont très sensiblement plus modestes que dans la capitale. Des économies financières conséquentes pourraient ainsi être réalisées.

Une telle répartition contribuerait aussi à mieux répartir les flux de voitures aux heures de pointe aux entrées de l'agglomération lausannoise et permettrait certainement aussi de renforcer l'utilisation des lignes de chemins de fer secondaires.

A l'heure où certains demandent que le Conseil d'Etat réalise un plan de mobilité d'entreprise global, une réflexion sur l'opportunité pour notre canton de s'inspirer de la politique de décentralisation adoptée par la Confédération doit également être conduite.

Il serait souhaitable qu'une commission puisse se pencher sur cette proposition".

1.2 Remarques préliminaires

Dans son rapport sur la prise en compte du postulat, la Commission du Grand Conseil a souhaité que le Conseil d'Etat dresse un bilan de ce qui a déjà été réalisé en termes de décentralisation à l'Etat de Vaud. Avant de présenter ce bilan, il importe de clarifier l'objet du postulat au regard d'autres démarches de réorganisation des activités de l'Etat.

Les postulants visent spécifiquement les activités de l'Etat qui peuvent être exercées sur n'importe quelle partie du territoire cantonal. Cet objectif concerne dès lors la localisation d'entités administratives qui ne sont pas en relation physique directe avec la population et qui, partant, ne sont pas tenues d'être situées à proximité des usagers. En outre, la délocalisation proposée devrait conduire à s'éloigner non seulement du territoire de la Ville de Lausanne mais également des localités situées dans l'agglomération lausannoise.

A l'opposé de la problématique soulevée par le postulat se pose celle de la déconcentration des activités de l'Etat dans les nombreux domaines où il importe d'assurer une certaine proximité avec les administrés. Celle-ci est traitée, en particulier, dans le cadre du découpage des districts. Ces derniers constituent, selon l'article 158 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, "les entités administratives et judiciaires où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité". Depuis l'adoption de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (LDecTer), la

mise en place des nouveaux districts fait l'objet d'une démarche séparée elle a déjà donné lieu à une réorganisation de certains services déconcentrés de l'Etat (organisation judiciaire, impôts, état civil, etc.), en suscitant une réflexion sur la taille optimale des découpages issus des déconcentrations ou décentralisations (district, partie de district ou regroupement de districts en arrondissement) elle devra être achevée le 30 juin 2012 (art. 18 LDecTer).

1.3 Approche méthodologique

Confié par le Conseil d'Etat au Département de l'intérieur (DINT), le traitement de ce postulat a conduit ce dernier à réaliser une enquête détaillée auprès de l'ensemble des départements de l'Etat et du Tribunal cantonal pour établir le bilan demandé. Le questionnaire envoyé à ces entités portait sur les délocalisations effectuées, le nombre de collaboratrices et collaborateurs concernés, les dates de ces opérations, leurs causes et leurs effets. Il s'est enquis en outre des délocalisations projetées.

Dans un second temps, les départements et les services concernés par les aspects généraux – ou transversaux – des délocalisations ont été invités à faire part de leur analyse de la problématique au regard des objectifs fixés dans leurs domaines d'activités respectifs : gestion du patrimoine immobilier ou de l'informatique de l'Etat, transports et mobilité, organisation du territoire, équilibre économique des régions, développement durable, gestion des collaboratrices ou collaborateurs "délocalisés", informations statistiques et gestion opérationnelle (gouvernementale, départementale).

Les résultats de cette enquête constituent le bilan présenté de façon synthétique dans le présent rapport et en fondent les conclusions.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Informations générales

Bref historique

L'organisation territoriale des activités de l'Etat constitue un thème de réflexion et fait l'objet de décisions depuis de nombreuses années. En septembre 1995 déjà, sur la base du rapport du Professeur J.-L. Chappelet de l'IDHEAP, le Conseil d'Etat décidait d'approuver la réorganisation du processus de gestion de l'implantation territoriale, ainsi que la définition et la mise en place d'un schéma directeur de cette implantation. Quelques décisions plus concrètes ont d'abord été prises : adoption de directives en matière d'organisation et d'aménagement de locaux affectés à l'administration et la mise en place d'un système de récolte d'informations dans ce domaine (directives et bases de données Orgaterr, 1996) ; priorité donnée au regroupement d'offices dans le domaine économique (commissions d'impôt, offices des poursuites et faillites, registres fonciers et du commerce). Cependant, dès 1997, une forte opposition s'est manifestée à l'encontre de la tentative d'accélérer le processus et, en particulier, contre le projet de passer à un découpage cantonal en 5 bassins. La démarche fut alors réorientée : il s'agissait désormais plus de moderniser que d'économiser.

Le Conseil d'Etat a dès lors renoncé momentanément à l'établissement du schéma, tout en procédant à quelques regroupements ponctuels d'offices du domaine économique. Se heurtant à des difficultés de coordination avec les réflexions entreprises par l'Assemblée Constituante au sujet des découpages des districts, la réorganisation territoriale a cédé le pas, dès novembre 1999, à un projet compris dans la Démarche de modernisation de l'Etat (DM) ; ainsi a été instauré le projet MERITE visant à moderniser et réorganiser l'implantation territoriale de l'Etat. Concernant la localisation des offices, ce projet a conduit à l'adoption par le Conseil d'Etat, à fin 1999, des principes suivants : localisation des offices équilibrée entre les régions et dans des grands centres facilement accessibles ; étude de l'effet des compensations entre les régions veiller à la vitalité des régions limitrophes.

L'introduction dans la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 du principe d'un découpage entre 8 et 12 districts, puis sa concrétisation avec la mise en place de 10 districts lors de l'adoption de la LDecTer en mai 2006, ont contribué à la mise en veilleuse de l'ensemble de ces projets. Sans préjuger de la façon dont sera finalisée l'adaptation aux nouveaux districts d'ici au 30 juin 2012, force est de constater que le thème du schéma directeur de l'implantation des offices décentralisés a été peu ou prou épuisé avec la succession de toutes ces démarches.

Répartition des postes de travail délocalisés

Près des deux tiers des emplois – 16'339 sur 25'491 en mars 2008 – de l'administration cantonale sont occupés dans les grands domaines d'activités suivants : l'enseignement obligatoire et spécialisé, les Hospices et le CHUV, l'Université de Lausanne (UNIL) et les hautes écoles spécialisées (HES), ainsi que l'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP).

Abstraction faite des domaines précités, une estimation de la répartition géographique des postes de travail de l'Etat (9'152 collaboratrices et collaborateurs en mars 2008) fait apparaître que 59% des emplois sont situés dans le district de Lausanne, 15% dans celui du Jura-Nord Vaudois, 6% dans celui de Morges, 5% respectivement dans ceux de Nyon et de la Riviera-Pays d'En-Haut et entre 1 et 3% dans les cinq autres districts.

D'autre part, hormis quelques services situés hors Lausanne mais encore dans sa périphérie (la Police cantonale et le Service de l'éducation physique et du sport au Mont-sur-Lausanne, les Services de la consommation et des affaires

vétérinaires (SCAV) et de l'environnement et de l'énergie (SEVEN) à Epalinges, voire les Archives cantonales à Chavannes-près-Renens), de nombreuses entités de l'Etat sont actuellement localisées en dehors de l'agglomération lausannoise. Diverses raisons – géographiques, fonctionnelles ou historiques – sont à l'origine de certaines de ces délocalisations c'est le cas par exemple des établissements pénitentiaires (Orbe, Lonay et bientôt Palézieux) et des écoles d'agriculture (Morges et Moudon).

Parmi ces autres cas d'entités sises en dehors de l'agglomération lausannoise, et sans faire de distinction entre ceux qui relèvent de la déconcentration dans un but de proximité ou de la (dé)localisation pour d'autres motifs, on trouve principalement les centres d'intervention régionaux et les postes de gendarmerie, les offices régionaux de placement (ORP), les arrondissements des routes cantonales, les centres d'entretien des routes nationales (Yverdon, Rennaz, Blécherette, Bursins), les offices d'impôt de district (OID), l'Office d'impôt des personnes morales et le Centre d'enregistrement des déclarations d'impôt (tous deux à Yverdon), les offices des poursuites et/ou faillites (OPF), les tribunaux d'arrondissements et les justices de paix, les offices d'instruction pénale, les préfectures, les arrondissements d'état civil, les offices régionaux de protection des mineurs (ORPM), les gymnases, les centres professionnels et autres écoles professionnelles. Si l'on tient compte uniquement des plus importantes de ces unités délocalisées, à savoir celles qui comptent au moins 20 emplois à temps plein (ETP), 49 d'entre elles totalisent 2'693 ETP en mars 2008.

Modes de transport utilisés par la population active vaudoise

Selon les résultats d'un micro recensement réalisé en 2005 sur ce sujet, les distances parcourues par la population active vaudoise pour se rendre au lieu de travail s'élèvent en moyenne à 22 km par jour d'activité professionnelle.

S'agissant des déplacements dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle, la voiture est utilisée pour parcourir 74% des distances. Elle est le seul moyen de locomotion pour 64% des déplacements, auxquels il faut ajouter 1% de cas où elle est combinée avec les transports publics la marche à pied est ensuite le mode le plus fréquent (15%), suivi des transports publics (11%), des deux-roues motorisés (4%) et du vélo (2%), les 3% restants couvrant d'autres combinaisons de moyens de locomotion. A relever, en outre, que le taux d'occupation des voitures est inférieur à 1,20 personnes/véhicule lors des déplacements entre le domicile et le travail, alors qu'il est d'environ 1,90 personnes/véhicule tous motifs de déplacement confondus.

Un des objectifs du programme de législature 2007-2012 est de renforcer la part d'utilisation des transports publics et des mobilités douces dans le canton.

2.2 Inventaire des délocalisations

Un inventaire des cas de délocalisation d'entités administratives recensés depuis 1983 a été réalisé. Résumé ci-après et portant sur les délocalisations au sens strict (prestations sans impératif de proximité) visées par le postulat, il présente successivement celles qui ont déjà été réalisées et celles qui sont actuellement à l'état de projet. En outre, il se penche sur les types de motifs à l'origine de ces délocalisations, ainsi que sur le nombre d'emplois concernés.

Délocalisations réalisées

Les sept délocalisations suivantes ont été effectuées durant la période considérée :

- En 1983 déjà, le Centre de conservation de la faune et de la nature, qui fait partie du Service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN), a été installé à Saint-Sulpice pour des motifs fonctionnels il s'agissait de profiter de synergies avec la pisciculture de l'Etat. 16 personnes (13 ETP) sont actuellement actives à cet endroit.
- Le Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) a été regroupé à Gollion, au Centre cantonal d'instruction pour la protection civile, en 1995, à l'exception de sa division de l'administration militaire (à Lausanne) et de son Centre logistique et sécuritaire (ex arsenal, à Morges). Ce regroupement était fondé non seulement sur des motifs fonctionnels évidents mais également dans un but d'économie (programme Orchidée). L'entité délocalisée occupe actuellement quelque 50 ETP.
- L'Office cantonal de la viticulture (OCV) s'est déplacé de Lausanne pour rejoindre les domaines et l'école de Marcelin (motif fonctionnel), à Morges, en 1998, à l'occasion de la démarche DUPLO (motif économique) et de la fusion du Service de l'agriculture (SAGR) et du service de la viticulture. Il occupe actuellement 9 personnes (7 ETP).
- En 2000, l'Office cantonal du Registre du commerce, a été centralisé et localisé à Moudon. Rattaché à l'Ordre judiciaire (OJV), cette entité a vu son effectif passer de 15,7 ETP (27 personnes) à 14,5 ETP (16 personnes) ces huit dernières années. Cette localisation a obéi à des logiques tant fonctionnelles et économiques (modernisation des structures de l'OJV, informatisation centralisée, gestion efficace) que politiques (attachement du Conseil d'Etat aux régions et compensation pour la fermeture d'autres offices à Moudon).
- Yverdon-les-Bains a vu successivement s'installer sur son territoire l'Office d'impôt des personnes morales (OIPM), en 2003, suivi du Centre d'enregistrement des déclarations d'impôts (CEDI), en 2004, occupant respectivement 44 et 12 personnes actuellement. Outre des motifs économiques et fonctionnels (disponibilité et coûts des locaux et proximité d'une main-d'œuvre disponible), la volonté politique de renforcer cette ville

comme pôle du Nord Vaudois a aussi été à l'origine de ces délocalisations.

- En 2006, la Haute école d'Ingénierie et de Gestion du Canton de Vaud (HEIG-VD), créée par le regroupement de la l'École d'ingénieurs du Canton de Vaud (EIVD), sise à Yverdon-les-Bains, et de la Haute École de gestion du Canton de Vaud (HEG-VD), sise à Lausanne, s'est également installée à Yverdon-les-Bains, pour des raisons fonctionnelles et économiques (création de synergies, disponibilité et coûts des locaux). 91 personnes (67 ETP) sont actuellement employées dans cette institution.
- L'Etat-major et l'unité des ressources humaines (URH) du Service pénitentiaire (SPEN) a quitté ses locaux de la Cité, à Lausanne, pour s'installer à Penthaz en 2007.

Globalement, les principaux bénéficiaires enregistrés avec ces opérations correspondent aux motifs qui les ont guidés : économies de loyers et espace en suffisance ; modernisation et rationalisation dans l'exercice des activités ; facilités techniques et nouvelles synergies profitables ; contribution à la dynamisation des localités d'accueil. Cependant, des difficultés ont également surgi dans certains cas et sont avant tout liées aux nouveaux déplacements imposés au personnel concerné (accès limité par les transports publics, voire transfert massif vers les véhicules privés), qui ont occasionné un certain nombre de démissions, voire des problèmes de recrutement. Dans une moindre mesure, des complications opérationnelles sont apparues dans certains cas, liées en particulier à la nécessité de se rendre à Lausanne pour le traitement de certains dossiers et à l'éloignement créé entre les responsables cantonaux et ceux des entités délocalisées.

Projets actuels

Les trois entités suivantes envisagent une opération similaire :

- Cette année encore, l'Office d'exécution des peines, avec ses 26 collaboratrices et collaborateurs (21.3 ETP), s'apprête à rejoindre le reste du SPEN à Penthaz. Ce rassemblement est motivé par l'augmentation de l'effectif, les difficultés découlant de la dispersion du personnel du service sur différents sites et l'absence de possibilité d'extension à Lausanne. Des avantages économiques (baisse des loyers) et fonctionnels (proximité des établissements pénitentiaires) en sont attendus.
- Le déménagement à Moudon du Centre administratif de l'état civil cantonal, rattaché au Service de la population (SPOP), fait déjà l'objet de démarches concrètes du Conseil d'Etat. En août 2008, le gouvernement a en effet transmis au Grand Conseil une demande de crédit d'ouvrage destiné à financer les travaux sur le bâtiment ex-Fromex afin d'y loger le Centre et d'autres locaux administratifs. Outre sa volonté de privilégier la localisation de l'administration dans des immeubles qui appartiennent à l'Etat pour réduire les loyers, le Conseil d'Etat a réaffirmé à cette occasion qu'il entend autant que possible répartir ses services sur l'ensemble du territoire cantonal. Des réticences sont cependant apparues parmi les 25 collaboratrices et collaborateurs concernés (16 ETP), qui mettent en cause le caractère rationnel de cette délocalisation du fait que la plupart d'entre eux habitent la région lausannoise.
- Plus loin, en 2010-2011, la Division de l'administration militaire du SSCM se déplacera vraisemblablement du Bâtiment administratif de la Pontaise (BAP) à Lausanne pour rejoindre le Centre logistique et sécuritaire dudit service dans l'ex arsenal de Morges. Concernant environ 17 postes, ce projet répond à des motifs fonctionnels et économiques (regroupement du personnel et offre d'un emplacement unique pour les citoyens astreints, augmentation de l'effectif et absence de possibilité d'extension à Lausanne). Il s'inscrit en outre dans un projet d'ensemble touchant plusieurs départements et visant à la réaffectation générale des locaux du BAP.

A cela s'ajoute le projet de construction d'un centre cantonal de détention concordataire pour mineurs sur le territoire de la commune de Palézieux, qui a reçu l'aval de principe des électrices et électeurs de cette commune, le 13 juillet 2008. La localisation de cet établissement, qui proposera à terme 60 à 70 emplois, procède elle aussi du souci du Conseil d'Etat de répartir autant que possible les institutions et les emplois publics sur l'ensemble du territoire cantonal.

2.3 Analyse des aspects transversaux

La prise en compte des paramètres exposés ci-après conditionne dans une large mesure la réalisation de projets de délocalisations.

L'informatique

Le développement des moyens informatiques ouvre certes des possibilités d'étendre les cas de délocalisation mais comprend aussi certaines contraintes qui limitent de telles perspectives.

L'évolution d'applications de plus en plus nombreuses permet d'offrir de plus en plus de prestations en ligne aux citoyens et entreprises et de s'affranchir peu à peu des contraintes de proximité. Dans ce contexte, la cyberadministration, dont le développement constitue l'une des priorités du gouvernement dans son programme de législation, offre de réelles perspectives de délocaliser des services administratifs qui peuvent ainsi se rendre indépendants de leur localisation. Il en va de même pour les services transversaux dont les prestations sont destinées à d'autres services de l'Etat.

Cela étant, le Réseau cantonal vaudois (RCV) utilisé par l'Etat pour fournir ces prestations est soumis à certaines contraintes liées à la sécurité et au maintien constant de son niveau de performance (par exemple, maillage des fibres conçu

de façon à ce que les principaux points de présence, en nombre limité, soient atteignables par deux voies pour offrir une solution immédiate de rechange en cas de rupture). L'équipement de nouveaux sites est donc susceptible de conduire à des choix sécuritaires et d'impliquer des investissements non négligeables, en temps et sur le plan financier. Par conséquent, lors de l'évaluation de l'opportunité de délocaliser un service, se pose la question des moyens de gérer ses activités face au risque d'une rupture du réseau en relation avec la nouvelle localisation envisagée. Aussi apparaît-il préférable, lors de l'analyse d'un scénario de délocalisation, de privilégier les localités déjà bien ancrées dans le RCV.

Le télétravail pourrait aussi contribuer à favoriser les délocalisations en relativisant la problématique du déménagement éventuel du personnel. Il est cependant aussi tributaire de contraintes sécuritaires informatiques et offre ainsi une alternative légère. Une piste consistant à installer des postes de travail (PC) dans certains anciens chefs-lieux de districts, déjà équipés, permettrait dans une certaine mesure d'atténuer les contraintes importantes liées à l'installation de PC au domicile des collaborateurs.

La gestion du patrimoine administratif

Du point de vue de la gestion des locaux utilisés par les services de l'Etat, la délocalisation doit être observée sous deux angles : d'une part, elle offre des opportunités de réduire les coûts d'achat ou de location ; elle doit simultanément tendre, d'autre part, à éviter une dispersion excessive des sites de l'Etat et à concentrer plutôt dans des mêmes bâtiments, en principe situés dans des centres régionaux attractifs, les locaux destinés à ses différentes activités.

En outre, l'Etat dispose déjà de directives relatives à l'organisation territoriale de l'administration cantonale (directives Orgaterr), élaborées dans le cadre de la démarche transversale Orchidée II et révisées en décembre 2006. Mises en œuvre dès 1996, ces directives portent essentiellement sur la situation de l'Etat propriétaire, sur l'acquisition de mobilier et sur le dimensionnement adéquat des surfaces de travail. Revêtant un caractère de recommandations et de conseils, elles contribuent à mieux maîtriser les coûts des postes de travail, notamment en cas de délocalisation.

Dans son récent rapport sur la motion Gabriel Poncet et consorts "pour la révision à la baisse des standards pris en considération par l'Etat pour ses dépenses concernant plus particulièrement les constructions, les équipements, l'entretien des bâtiments et des ouvrages, les critères concernant l'attribution des subventions, mais aussi les achats et le renouvellement du matériel" (avril 2007), le Conseil d'Etat a rappelé, en particulier, les directives et méthodes qu'il met en œuvre en matière de construction et qui tiennent compte de la révision et de l'optimisation des standards. Il y a également exposé la politique de développement durable qu'il applique dans le domaine immobilier, avec la mise en place – entre autres – des outils suivants à utiliser également lors de l'examen de l'opportunité d'une délocalisation : la méthode Albatros pour l'évaluation des besoins ; la méthode SNARC, applicable au stade des projets et concours d'architecture, dont l'objectif est la recherche des solutions les plus performantes dans l'économie globale des projets et leur exploitation ; l'utilisation des éco-devis et des fiches CFC permettant d'évaluer les produits et matériaux utilisés pour la construction ; la mise en place d'une directive pour la prévention et la gestion des déchets de chantier ; la mise en place et l'utilisation de l'outil TENER à but d'optimisation énergétique.

Le développement territorial et la politique de mobilité

Le Plan directeur cantonal (PDCn) s'appuie sur deux stratégies – A et B – qui doivent être prises en compte de manière coordonnée lors de l'analyse de l'opportunité de délocaliser des services de l'Etat.

L'objectif de la stratégie A est de coordonner le développement de l'urbanisation et des transports. Cette stratégie s'appuie sur le projet de territoire cantonal qui définit un certain nombre de centres, lesquels sont des lieux à la fois d'habitat, de travail, de consommation et des noeuds de transports publics. Elle implique que d'éventuelles délocalisations aient lieu dans un centre cantonal, afin de disposer d'une offre de transport attractive (facilité d'accès au lieu de travail pour le personnel et au lieu d'études pour ses proches, proximité d'une gare) et d'un contexte attrayant en termes de services, de culture, de formation et de commerces. En outre, il convient de veiller à ce que les synergies qui pourraient être trouvées dans les centres cantonaux ne soient pas limitées du fait d'une dispersion sur un nombre trop élevé de sites.

La stratégie B vise à renforcer la vitalité des centres cantonaux. Elle apparaît aussi compatible avec une éventuelle politique de déconcentration des services de l'Etat hors de l'Arc lémanique, tant que cette dernière conduit à renforcer prioritairement ces centres.

Ainsi, dans le domaine de la mobilité, les lieux les plus favorables pour la localisation d'équipements publics sont situés dans les secteurs bien desservis par les transports publics, notamment à proximité des principales gares du réseau ferroviaire, au "centre de gravité" de leur "bassin de transport". Ces gares sont également le plus souvent bien reliées entre elles par le réseau des trains "Grandes lignes" des CFF. Ces gares se trouvent aussi aux points de convergence des réseaux régionaux de bus et, cas échéant, de réseaux urbains de transports publics ; il s'agit en particulier des gares d'Yverdon-les-Bains, de Payerne, de Nyon, de Morges, de Renens, de Lausanne, d'Echallens, de Vevey, de Montreux et d'Aigle. Dans l'agglomération lausannoise, on peut également mentionner les périmètres voisins des stations des métros m1 et m2. De manière plus générale, ces localisations correspondent à la carte des nouveaux districts.

Le développement durable

En sus des outils déjà exposés plus haut au sujet de la prise en compte de la gestion du patrimoine administratif, la politique

de développement durable encourage l'utilisation de la Boussole du développement durable (www.boussole21.ch) pour analyser, au cas par cas, les impacts potentiels d'une délocalisation. En effet, cette dernière opération peut non seulement déboucher sur un succès ou un échec mais aussi conduire à une situation nouvelle, plus complexe, avec d'autres avantages et inconvénients. Le bilan dépend évidemment de nombreux critères. Parmi ceux-ci, figurent naturellement la gestion des ressources humaines (facilités de recrutement et bien-être des collaborateurs), la gestion opérationnelle (effet sur la gouvernance et création de synergie), la mobilité (du personnel et des administrés), les prestations (public cible et équilibre entre guichets physiques et virtuels).

La gestion du personnel

La délocalisation engendre notamment la problématique des collaboratrices et collaborateurs de l'Etat contraints de changer leur lieu de travail. Ces situations peuvent néanmoins être régies par l'application de l'article 28 de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD), selon lequel " le Conseil d'Etat définit les prestations en nature et fixe leur valeur, ainsi que les différentes indemnités ". L'article 53, alinéa 3 du règlement du 9 décembre 2002 d'application de la loi précitée (RLPers-VD) précise qu'"une indemnité de déménagement peut être accordée au collaborateur transféré". Une directive technique est en cours d'élaboration en vue de traiter tant des situations collectives (déplacement de tout ou partie d'un service) que des situations individuelles (transfert d'une seule personne). De telles situations sont déjà survenues et ont été réglées, au cas par cas, par le versement d'une indemnité limitée dans le temps.

Ce nonobstant, une telle opération n'a en principe aucun impact sur le plan contractuel, dès lors que le contrat conclu entre l'Etat et son personnel ne mentionne pas le lieu de travail.

Pour le surplus, la problématique de la décentralisation de l'administration cantonale doit également prendre en considération la question de l'attractivité de l'administration cantonale du point de vue du recrutement. En effet, la question de la distance entre les lieux d'habitation des collaboratrices et collaborateurs et leur lieu de travail, ainsi que les facilités d'accès au lieu de travail, restent inévitablement, et vraisemblablement pour un certain temps encore, des éléments importants d'engagement à l'égard de l'Etat en tant qu'employeur.

3 CONCLUSION

Le bilan des décentralisations réalisées permet de constater, en premier lieu, que le Conseil d'Etat se soucie de répartir les activités de l'Etat ne présentant pas un caractère impératif de proximité hors de l'agglomération lausannoise lorsque l'opportunité de le faire se présente et qu'un certain nombre de conditions sont réunies. Il l'a fait à plusieurs reprises dans le passé et récemment encore, notamment dans le but de maintenir de telles activités dans des localités, comme Moudon, qui ont été confrontées au départ d'autres entités de l'Etat à l'occasion d'opérations de réorganisation territoriale.

Cela étant, il n'existe pas une ligne politique définie de façon exhaustive tendant à procéder à ces délocalisations. Force est cependant de constater, notamment au regard des réflexions successives lancées sur ce thème (Orgaterr, MERITE), que l'établissement d'un schéma précis ou d'une ligne directrice claire en la matière se heurte à des difficultés de conceptualisation considérables. De nombreux critères doivent manifestement être pris en compte. S'il ne fait pas de doute que plusieurs d'entre eux plaident en faveur des délocalisations, ils portent cependant souvent en eux-mêmes les limites de ces opérations. Ainsi en est-il de l'informatique, avec les perspectives d'une cyberadministration permettant une localisation indéterminée mais avec aussi les contraintes liées à sa sécurité et ses besoins d'infrastructure. Pour leur part, les principales stratégies dans le domaine du développement territorial incitent aussi à un certain degré de délocalisation, pour autant que celle-ci s'exerce dans des centres régionaux forts. De même, la politique de mobilité vise à renforcer le recours aux transports publics et aux mobilités douces. Il s'agit ainsi dans ce cadre de promouvoir les localisations centrales bien desservies par les transports publics, en particulier à l'échelle des nouveaux districts, voire au centre d'un périmètre plus local, tout en tenant compte de cas spécifiques de localisations dont l'implantation est directement liée à l'activité concernée (Centres d'entretien du réseau routier, etc.). Enfin, les critères du développement durable tendent à rapprocher les lieux de production des prestations des lieux de domicile des bénéficiaires et du personnel de l'Etat, et à éviter que l'ensemble des déplacements générés par la nouvelle localisation soit supérieur à ceux de l'ancienne.

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 cantonal. S'il n'entend pas fixer d'objectif spécifique en la matière, il continuera cependant d'être très attentif aux opportunités qui se présentent de varier l'implantation de ses activités sur l'ensemble du territoire cantonal, de préférence dans les centres régionaux dotés d'une réelle vitalité ; il saisira l'occasion de le faire lorsqu'un bilan, qui ne peut être élaboré qu'au cas par cas, lui permettra de constater que l'opération est globalement favorable au regard de principes ou critères qu'il a déjà fixés mais dont il est aussi conscient qu'ils peuvent toujours évoluer.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 novembre 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean