

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Marie Surer - Evolution des effectifs dans les administrations cantonales et communales vaudoises : la méthodologie est-elle correcte, les chiffres sont-ils fiables ?

Rappel de l'interpellation

Le site badac.ch vient de publier des chiffres qui sont pour le moins surprenants concernant l'évolution des effectifs dans les administrations cantonales et communales. Ce qui interpelle est notamment l'évolution qui en ressort pour le canton de Vaud et les communes vaudoises.

Une rapide réflexion permet immédiatement de mesurer la difficulté de publier de tels chiffres, notamment en ce qui concerne les communes : quels secteurs sont intégrés, les collaborations intercommunales sont-elles traitées ? etc. Les tableaux devraient donc pour le moins être accompagnés d'explications claires sur la méthodologie.

Une large utilisation de ces chiffres pourrait porter du discrédit tant sur la gestion du canton de Vaud que sur celle des communes vaudoises.

Nous posons donc aujourd'hui les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le site badac.ch peut-il être considéré comme fiable, notamment ses chiffres sont-ils validés ou confirmés par l'Office fédéral de la statistique ?*
- 2. Dans ce cas précis, quelle validité peut-on accorder aux chiffres publiés, tant cantonaux que communaux ?*
- 3. Le cas échéant, le Conseil d'Etat pense-t-il réagir pour rétablir la vérité ?*
- 4. A-t-on tenu compte dans cette enquête du processus de report de charges du canton sur les communes et de l'augmentation de la complexité des tâches administratives que les communes doivent assumer ?*

Réponse à l'interpellation

Préambule

A titre de mandataire privé, le responsable de la BADAC[1] (ci-après : le responsable) a effectué une analyse de l'évolution des emplois des secteurs publics cantonaux et communaux dont la presse s'est fait écho.

Selon ce qui a été relayé par la presse, cette analyse se fonde sur les statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) en matière d'emploi, au titre des années 2001 et 2012.

Le responsable y relève les évolutions contrastées des emplois cantonaux et communaux, observant une tendance nationale à la diminution des emplois communaux au profit des emplois cantonaux. Il met en exergue le canton de Vaud qui présente une évolution à contre sens, l'augmentation des emplois communaux ayant été bien plus forte que celle des emplois cantonaux.

Il est important de noter qu'entre les deux dates retenues pour l'analyse (2001 et 2012), l'OFS a introduit un changement majeur tant dans la définition des emplois que dans le mode de relevé. Le nom même de la statistique fédérale a changé lors de cette rupture. Le biais a été jugé négligeable par le responsable, ceci à l'inverse de l'avis de l'OFS et de Statistique Vaud. Dans une détermination du 11 mai, l'OFS confirme que "nous ne partageons pas l'avis du responsable. Comme indiqué dans le document, il y a effectivement une rupture significative entre le recensement des entreprises (RE) et la statistique structurelle des entreprises (STATENT). Cette rupture fait qu'il est impossible de comparer les données sur la période choisie par le responsable."

Par ailleurs, l'OFS a toujours préconisé de ne faire de comparaisons entre cantons qu'en considérant le secteur public dans son ensemble et sans différencier les emplois fédéraux, cantonaux et communaux car ces secteurs peuvent recouvrir des réalités différentes selon les cantons, réalités qui peuvent en outre évoluer dans le temps et fausser les comparaisons.

Selon nos informations, l'OFS, en réponse aux questions soulevées par l'étude en question s'apprêterait d'ailleurs à diffuser une note mettant en évidence les problèmes de la délimitation du secteur public ainsi qu'un portrait du secteur public.

Réponses aux questions posées

1. Le site badac.ch peut-il être considéré comme fiable, notamment ses chiffres sont-ils validés ou confirmés par l'Office fédéral de la statistique ?

Le site badac.ch diffuse des données fournies notamment par l'OFS. En ce sens, donc, le site présente des données de base fiables et qui sont assorties à des notes et mises en garde de l'OFS en cas de rupture de série ou de définition, bien que les effets de ces ruptures méthodologiques soient insuffisamment expliqués sur le site badac.ch

En revanche, l'utilisation faite par le responsable s'appuie sur des éléments statistiques qui n'ont pas fait l'objet d'une validation par l'OFS - et pour cause - pas plus que les conclusions transmises à la presse.

2. Dans ce cas précis, quelle validité peut-on accorder aux chiffres publiés, tant cantonaux que communaux ?

Statistique Vaud et l'OFS considèrent que les chiffres publiés sont biaisés par plusieurs facteurs :

- Le premier facteur est la conséquence, en nombre d'emplois, de la rupture intervenue dans la statistique de l'OFS en 2011 et déjà mentionnée ci-dessus : la définition des emplois et le mode de calcul des équivalents plein temps ont radicalement changé. En particulier, est maintenant considéré comme emploi toute activité, même minime, alors que n'étaient préalablement considérés que les emplois d'au moins 6 heures hebdomadaires. Cela rend l'augmentation élevée du nombre d'emplois ou d'équivalents plein temps non significative. Pour effectuer des analyses chronologiques, l'OFS a d'ailleurs dû recalculer rétroactivement le nombre d'emplois, nouvelle série qui est celle que publie l'OFS et Statistique Vaud mais qui ne permet pas de cibler les emplois du secteur public. Dans le cas vaudois, il serait probablement possible de recalculer une série homogène des emplois cantonaux, mais l'exercice au niveau des communes est jugé impossible par l'OFS et paraît effectivement irréaliste à Statistique Vaud qui relève en outre le secteur encore flou des associations intercommunales.
- Le second facteur tient également à une autre rupture de la statistique fédérale, liée cette fois au changement de mode de relevé qui a eu pour conséquence d'affecter les emplois à l'entité juridique versant les cotisations AVS. Dans la plupart des cantons, cela a eu pour effet de faire passer les emplois des enseignants du primaire du statut d'emplois communaux au statut d'emplois cantonaux, diminuant d'autant la progression des emplois communaux, voire provoquant leur baisse. Cela n'a pas été le cas dans le canton de Vaud dont les enseignants, quel

que soit le partage du financement, ont toujours été déclarés à la statistique comme emplois cantonaux. Ce fait est d'importance dans la mesure où le responsable s'appuie sur les résultats des autres cantons pour mettre en évidence la particularité vaudoise en matière de variation des emplois communaux.

- Le dernier facteur est le manque de clarté des calculs effectués par le responsable du moins dans ce qui a été publié dans la presse. En particulier, tout porte à croire que les emplois des formes juridiques "Corporations de droit public" ont été pris en compte dans certains calculs et assimilés à des emplois communaux, alors que ces corporations de droit public comprennent, entre autres, l'EPFL. Il est donc clair que, à l'instar de l'OFS, Statistique Vaud estime erroné de faire une telle étude du secteur public à ce niveau de détail sans une analyse poussée de leur contenu, spécifique à chaque canton.

3. Le cas échéant, le Conseil d'Etat pense-t-il réagir pour rétablir la vérité ?

Au vu des éléments évoqués ci-avant, le Conseil d'Etat estime que rétablir la vérité relèverait d'un exercice quasiment impossible. En effet, les données manquent pour évaluer l'évolution des emplois communaux entre 2001 et 2011 et l'OFS juge impossible d'en faire une estimation. La méthodologie utilisée dans l'étude est critiquable, biaisée et ses résultats non fiables. La collecte et le traitement de chiffres précis et exhaustifs solliciteraient d'importantes ressources qu'il ne paraît pas utile d'engager à ce stade. Il appartient à chaque entité et collectivité publique de faire apparaître l'évolution des postes de travail en son sein selon les mécanismes de contrôle qui lui sont propres.

4. A-t-on tenu compte dans cette enquête du processus de report de charges du canton sur les communes et de l'augmentation de la complexité des tâches administratives que les communes doivent assumer ?

La statistique fédérale (RFE[2] et STATENT[3]) dont sont issus les chiffres utilisés par le responsable relève le nombre d'emplois selon la branche économique et la forme juridique de l'entreprise (appelée unité institutionnelle dans le cas du public), ainsi que selon la localisation fine des emplois. Un emploi ne peut pas être affecté à deux entreprises : il est attribué à l'unité qui verse les cotisations AVS, indépendamment du financement effectif.

La statistique n'a donc pas pour but de jauger ni de juger les tâches effectuées par les diverses entités, sauf au travers, justement, des branches économiques auxquelles se rapportent ces emplois. Ainsi, les emplois des administrations publiques ne sont pas tous classés dans une même branche économique mais se retrouvent dans des branches et des sous-branches telles que l'Enseignement, la Santé, la Sécurité, les affaires sociales, l'administration générale, etc.

Le traitement de cette problématique dans l'étude publiée ne nous est pas connu. Quoi qu'il en soit, face à une évolution statistique aussi surprenante, une étude fine des données et de la réalité des charges du canton et des communes aurait dû s'imposer, tout comme une consultation préalable de l'OFS. En réponse à la question de l'interpellateur, le Conseil d'Etat reconnaît la complexité croissante des tâches importantes dont s'acquittent les communes. Il relève cependant que cette évolution ne touche pas uniquement les compétences communales, ce qui, ajouté aux constats formulés ci-dessus, ne permet pas d'en faire un facteur d'explication.

[1] Base de données des cantons et des villes suisses

[2] Recensement fédéral des entreprises

[3] Statistique structurelle des entreprises

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 juin 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean