

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Florence Gross et consorts - L'évolution des effectifs de l'État doit se faire de manière
raisonnée et réfléchie**

1. PREAMBULE

La commission ad hoc chargée de traiter la motion citée en titre s'est réunie le jeudi 26 juin 2025 de 10h30 à 12h00 au Parlement, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Claire Attinger Doepper, Carole Dubois et Florence Gross, et de MM. Alexandre Berthoud, Grégory Bovay, Sébastien Cala, Jean-Claude Favre, Pierre Kaelin, Vincent Keller, Didier Lohri, Yannick Maury, Alberto Mocchi (remplaçant Mme Yolanda Müller Chabloz), Alexandre Rydlo, Cédric Weissert, sous la présidence de M. Fabrice Moscheni. Étaient présentes Mmes Nuria Gorrite, Cheffe du Département des institutions, de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DICIRH), Cécilia Bähni, Directrice générale, Direction générale des ressources humaines (DGRH), DICIRH, Amélie Boillat, Responsable financière, DGRH, DICIRH. Les notes de séance ont été rédigées par Mme Marie Poncet Schmid, Secrétariat général du Grand Conseil.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motion fait suite à la réponse du Conseil d'État à sa simple question reçue en octobre 2024¹ concernant l'évolution des effectifs de l'État : le Conseil d'État admet que la situation financière actuelle du Canton nécessite des réflexions sur l'efficacité et l'importante croissance des ETP, malgré une baisse depuis 2024.

La motionnaire insiste sur le fait qu'elle ne demande pas de coupes drastiques dans les secteurs où les besoins se font fortement ressentir, notamment dans les tâches régaliennes. Le Conseil d'État a besoin de critères pour définir l'évolution des effectifs et se concentrer sur ses tâches régaliennes. Il convient de revoir la stratégie globale de définition de besoins. Des critères sont proposés dans la motion : évolution démographique, bases légales, évolution du PIB, mais il pourrait y en avoir d'autres. Une gestion prévisionnelle des effectifs selon les moyens financiers est indispensable. Cette analyse pourrait être plus stricte pour éviter, chaque année, l'importante hausse des postes.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Préambule

Le Conseil d'État ne s'oppose pas à l'idée de maîtriser la croissance et les charges de l'État, d'une part, et la croissance des postes administratifs, d'autre part. Il partage la préoccupation de la motionnaire de disposer

¹ ([24_REP_112](#)) Réponse du Conseil d'État au Grand Conseil à la simple question Florence Gross - L'efficacité de l'État nécessite des mesures et une évolution cadrée des effectifs (24_QUE_26)

d'un mécanisme permettant d'accéder à une vision solide et à une augmentation des charges explicable et finançable. Il suit même, actuellement, une logique de limitation de la croissance des postes.

Rappel de la motion Bolay

La motion Bolay transformée en postulat² demandait de fixer un principe général, que l'État a suivi chaque fois que possible. Il s'en est écarté lorsque de nouvelles politiques publiques ont nécessité des postes, comme pour les assistants à l'intégration dans les écoles ou l'internalisation d'une partie des postes au Service des curatelles et tutelles professionnelles Lausanne (SCTP). Il s'agissait de décisions politiques qui ont entraîné une augmentation des postes au-delà de la stricte approche demandée par la motion.

Cette intervention parlementaire demandait de créer des postes dans une fourchette tenant compte de la croissance économique et de la croissance démographique du Canton sur trois ans. Cela concernait les postes qui coûtent à l'État. En effet, certains postes sont financés par des tiers, d'autres sont des internalisations de postes qui rapportent de l'argent. Par exemple, une internalisation de postes, qui relevaient de contrats de Location de services (LES) et coûtaient plus cher à l'État, a été réalisée à la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI). Des vagues d'internalisation de postes ont financé l'entier de la sécurité informatique de l'État. Il avait aussi été prévu de pérenniser des postes d'auxiliaires créés en raison de politiques publiques : ceux-ci changent de rubrique sans coûter davantage à l'État.

Croissance des effectifs de l'État

Entre 2018 et 2024, 1000 postes ont été créés dont près de 400 sont soit des internalisations soit financés par des tiers. Par exemple, deux postes pour la sécurité informatique sont financés par les communes qui sont ainsi aidées dans leur stratégie de cyber-résilience et de lutte contre le cyber-risque. Des postes sont aussi créés par les offices fédéraux pour soutenir les cantons dans la concrétisation de politiques fédérales.

La croissance des postes à l'État doit être considérée de manière sectorielle – postes administratifs, postes d'enseignant, postes à croissance qui obéissent à la motion Bolay, postes concrets sans impact sur le budget.

Comparaisons intercantionales

Les comparaisons intercantionales ont leur limite, car la répartition des tâches entre canton et communes est différente. Par exemple, les cantons de Berne et de Zurich ne connaissent pas de régime cantonal pour l'enseignement. À Berne, l'entier du corps enseignant – primaire, secondaire et post-obligatoire – est de la compétence des communes. Ces postes ne figurent donc pas dans le décompte cantonal. À Zurich, les niveaux primaires et secondaires sont dans le giron communal, et le niveau post-obligatoire, dans le giron cantonal.

Ainsi, sans les ETP de l'enseignement, le nombre de postes administratifs pour 100 habitants est proche de 1 (dernière colonne du tableau³) dans les cantons de Vaud, de Berne, d'Argovie, de Zurich et du Valais :

Canton	Population	ETP total	ETP enseign	ETP admin	ETP total/100 habitants	ETP admin/habitant
VD	855'700	19'657.39	10'420.28	9'237.11	2.30	1.08
BE	1'063'533	20'331.70	9'963.00	10'368.70	1.91	0.97
ARG	735'563	13'117.68	8'307.00	4'810.68	1.78	0.65
ZH	1'620'000	29'549.00	16'270.00	13'279.00	1.82	0.82
VS	365'844	8'200.00	4'700.00	3'500.00	2.24	0.96

² (14_MOT_043) Motion Guy-Philippe Bolay et consorts pour assurer une évolution des effectifs de l'administration cantonale en phase avec l'évolution générale de notre canton

³ Tableau fourni après la séance.

Régime d'assainissement des finances cantonales

Le Canton est entré dans un régime d'assainissement des finances cantonales. Pour le budget 2025 déjà, le Conseil d'État avait donné des instructions au-delà de la motion Bolay et défini une cible admissible et finançable : 120 ETP. L'augmentation a finalement été de 158,2 ETP, dont 71 financés par ailleurs, donc sans impact financier – 43,5 pérennisations d'auxiliaires, 13,5 internalisations et 14 financements externes. Ainsi, la cible a été atteinte.

Pour le budget de 2026, l'approche du Conseil d'État est encore plus restrictive au vu de la situation financière. L'objectif est de ne pas accroître les postes administratifs, sauf ceux qui ont un financement externe ou qui résultent d'internalisations ou de pérennisations de CFF. Une quarantaine de postes sont en cours d'évaluation par le Conseil d'État, avec la volonté d'adapter la croissance aux financements. Le gouvernement n'a aucun problème à fixer des critères, mais ils ne doivent pas être rigides ou mathématiques, car cela empêcherait d'aller en deçà, comme cela a été fait l'année dernière et cette année ; il faut garder de la souplesse selon les années et les politiques publiques à mener.

4. DISCUSSION GENERALE

Deux commissaires déclarent leurs intérêts en tant qu'employés de l'État (enseignement).

Dans le cours de la discussion générale, l'opposition entre les commissaires favorables et les commissaires opposés à la motion s'articule autour de plusieurs points.

Comparaisons intercantionales

Selon un commissaire, il convient de prendre en considération tous les services de l'État. En effet, par exemple, la police est uniquement cantonale dans le canton de Berne. Les comparaisons entre cantons sont intéressantes et permettent de faire avancer les réflexions.

Un commissaire estime que les chiffres communiqués (cf. tableau) ne vont pas dans le sens de la conseillère d'État : nous avons toujours 10 % de postes de plus qu'à Berne, notamment.

Mme la conseillère d'État reconnaît ces quelques pourcentages d'écart. Toutefois, Berne compte 2700 postes au sein de la police, alors que Vaud inclut encore le judiciaire ; et ce canton est très bénéficiaire de la péréquation intercantonale.

À l'appui du fait que les comparaisons intercantionales ne sont pas pertinentes, un commissaire relève qu'Argovie ne compte aucune université, ni haute école semblable à la HEP, alors que le canton de Vaud en compte onze. Les services à la population diffèrent également entre les cantons, ajoute un commissaire.

La motionnaire remarque que les catégorisations personnel administratif/enseignant amènent de la complexité dans les calculs. Une observation de la Commission des finances demande d'ailleurs une réflexion sur la possibilité d'augmenter le nombre de catégories.

Définition de critères

Un commissaire opposé à la motion s'interroge sur la prise en compte du PIB, car d'autres indicateurs comme la construction de logements pourraient être intéressants. Les critères cités dans la motion sont trop restrictifs. Ils ne laissent pas de marge de manœuvre au Conseil d'État pour répondre par exemple à une crise comme la guerre en Ukraine qui a engendré des besoins importants dans divers domaines (enseignement, service de la population ...) nécessitant des moyens et des réactions rapides. Il ne s'agit pas de calibrer l'État en fonction des crises, mais d'avoir la possibilité, dans la gouvernance, d'y répondre. De plus, l'internalisation d'institutions est parfois indispensable.

La réponse du Conseil d'État à la simple question Gross relève un décalage avec la motion Bolay pour l'enseignement, non pour les postes administratifs. En appliquant les critères de cette motion, le Canton aurait pu créer davantage de postes administratifs qu'il ne l'a fait. C'est surtout à partir de 2022 avec le changement de législature que l'écart se creuse.

En appliquant les critères, c'est surtout le personnel enseignant qui risque d'être attaqué, alors que nous avons besoin de solidité et de bonnes conditions dans ce domaine. D'ailleurs, le Conseil d'État reconnaît les besoins importants des classes 1-2 P.

Un commissaire ajoute qu'en cas de forte croissance économique, l'application de critères mathématiques pourrait faire croître l'État plus que de raison.

Un commissaire s'enquiert des raisons et critères qui ont conduit le Conseil d'État à fixer le nombre de 120 ETP ou de 0 ETP, car ils semblent absents. C'est la motion Bolay qui conduit aux 120 ETP, répond Mme la conseillère d'État. Pour 2026, les auxiliaires dont les contrats ne peuvent pas excéder 4 ans ont été pérennisés. Or, certains projets, comme les métros, nécessitent des compétences spécifiques. Ainsi, pour ne pas perdre ces compétences, les personnes passent en pérenne. Pour 2026, si on appliquait la motion Bolay, l'État créerait 113 postes.

La motion demande un outil de travail permettant de calculer les besoins pour les actions de l'État, relève Un commissaire. Une meilleure efficacité contribuera à maîtriser la croissance des postes. Quand on internalise un poste, les coûts, y compris les charges, pour l'État demeurent. Il faut tenir compte des postes internes et externes pour mesurer l'évolution du coût des effectifs.

Pour un commissaire, un outil de travail doit s'inscrire dans une directive interne adaptable, non dans un EMPL figé. Ainsi, la motion qui demande un cadre trop strict n'est pas la bonne façon de procéder.

Mme la conseillère d'État rappelle la stratégie d'internalisation des LSE pour la cyberadministration et de la lutte contre le cyber-risque. L'externalisation totale de l'informatique vaudoise dans le canton de Berne (Bedag Informatik) a été un échec financier et opérationnel. Pour certains postes et projets, des contrats étaient externalisés (entreprise privée) et coûtaient très cher à l'État. Désormais, l'informatique cantonale est internalisée, sauf pour certains postes très spécifiques. Il existe une seule procédure budgétaire pour les postes pérennes. Quand on internalise ou régularise un poste, on diminue le budget auxiliaire.

La motionnaire insiste sur le fait que son texte indique « des critères tels (...) » et qu'elle reste ouverte à d'autres critères, comme proposé par un des commissaires.

Politique des moyens/politique des besoins

Il en va ici d'une question de positionnement politique : politique des moyens versus politique des besoins, résume un commissaire opposé à la motion.

Ainsi, pour un commissaire favorable à la motion, l'État doit être en lien avec les besoins certes, mais ils doivent être réexaminés et limités aux tâches régaliennes. En effet, l'État prend trop de place, actuellement. La Ville de Lausanne, par exemple, cale la croissance de l'effectif des postes sur la démographie pour l'accueil de la petite enfance et la sécurité. Elle ne renforce pas les autres secteurs malgré l'augmentation de la population. On doit passer à une politique des moyens et discuter les ETP de chaque décret. L'État ne doit pas être calibré sur une situation de crise.

Rappel de Mme la conseillère d'État : les CDD, conclus en particulier dans le cadre des EMPD, ne sont pas pérennes.

Les besoins de la population augmentent, mais il faut lui indiquer que ceux-ci ne sont pas illimités, estime la motionnaire. Nombre de prestations de l'État vont au-delà des tâches régaliennes. C'est là que des postes pourraient être libérés et transférés dans les secteurs importants. Finalement, importe d'éviter le fort mécontentement d'une partie de l'hémicycle qui demanderait des coupes budgétaires dans des services et des non-autorisations de dépenser. Ainsi, réfléchir à des critères est indispensable, tout comme soutenir le Conseil d'État.

Mme la conseillère d'État indique que seul l'enseignement est considéré avec une approche mathématique : la croissance des postes d'enseignants se base sur la démographie. L'ensemble des autres postes est analysé à l'aune des critères que le Conseil d'État se fixe d'année en année.

Les propos de Mme la conseillère d'État en particulier quant au budget 2026 inquiètent fortement un commissaire : la motion vise la destruction de l'État et de ses politiques publiques, et la privatisation de ce qui pourrait lui apporter des bénéfices.

Un commissaire doute de la pertinence de la motion. Plusieurs interventions parlementaires, celles citées ainsi qu'une autre de M. Moscheni⁴, portent déjà sur la question des effectifs et de l'efficacité de l'État. Avant de

⁴ (23_POS_77) Postulat Fabrice Moscheni et consorts - Une croissance de l'État maîtrisée pour le bien de tous les Vaudois

mettre en place des motions et des EMPL, il fallait attendre les chiffres : c'est ce qui avait été dit. Toutefois, cette motion demande d'aller de l'avant avant de disposer des chiffres qui découleront des rapports sur les postulats. Finalement, les motions génèrent des EMPD ou EMPL discutés en commission, qui peuvent être retouchés en plénum.

On risque d'externaliser des prestations qui coûteront plus cher, alors que le nombre d'ETP aura été réduit. De plus, la suppression de certains ETP, par exemple dans l'aide à l'enseignement, amène de faibles économies. Il n'en demeure pas moins qu'une réflexion sur les politiques publiques pourrait être intéressante, mais qu'il faut faire confiance à l'exécutif dans la poursuite de ces efforts.

La motionnaire estime qu'en raison des processus de traitement des interventions parlementaires, les rapports aux postulats cités et les chiffres arriveront tardivement et les actions via la motion seront repoussées.

Un commissaire remarque que la motion va déjà dans le sens des préoccupations du Conseil d'État et que des mesures sont prises pour ne pas augmenter les ETP plus que nécessaires. Il serait précisément utile que le Grand Conseil soutienne et donne une impulsion aux démarches du Conseil d'État, répond Un commissaire. Par ailleurs, il estime que le Grand Conseil lui-même pratique une politique des besoins en acceptant l'augmentation des postes du Secrétariat général dans l'accueil et la communication.

L'efficience de l'État fait aussi l'objet d'une discussion initiée par un commissaire. Les postes administratifs qu'elle désigne comme transversaux pourraient être optimisés via un mécanisme à installer. Il en va ainsi des trop nombreux juristes ou personnes de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) avec qui les municipalités doivent interagir. Cette complexité est source de tensions entre les communes et l'État, d'ailleurs relevées par l'Union des communes vaudoises, et de perte de temps pour tout le monde.

Pour Mme la conseillère d'État, certes la lenteur des procédures, la multiplication des séances ou le trop grand nombre de formalités sont regrettables. Toutefois, les citoyens sont toujours plus formalistes et tout se judiciarise de la construction d'une portion de route jusqu'à l'enclassement des enfants. Ce qui est perçu comme de l'administration inutile ou le fait d'un État tatillon est souvent nécessaire pour renseigner les citoyens, les communes voire le tribunal. Par ailleurs, les normes professionnelles, fédérales et cantonales évoluent sans cesse.

Actuellement, de nombreuses politiques sont transversales et interdépartementales sur le plan des communes et du Canton. C'est donc pour éviter les blocages, favoriser la communication et accéder à une vision globale d'une situation ou d'un projet que plusieurs personnes sont présentes dans des séances.

Le postulat Weissert⁵ sur l'efficience de l'État et la production des prestations aidera à trouver la meilleure articulation entre la délivrance de la prestation et son coût. Les travaux sur ce postulat doivent être menés en parallèle à sa motion, relève la motionnaire.

Pour un commissaire, l'efficience et la croissance des ETP sont liés, mais la croissance des postes n'est pas le gage de l'amélioration des services à la population.

Un commissaire souligne l'importance de réfléchir à l'efficience dans les postes administratifs pour ne pas devoir procéder à des coupes drastiques dans des domaines importants, si la situation s'aggrave.

Mme la conseillère d'État apporte des éléments explicatifs sur l'efficience: il s'agit d'identifier un ensemble de prestations et le nombre de prestations délivrées/les moyens alloués à leur délivrance et de définir les meilleures pratiques des services et départements. Ce travail est lié à l'ONA, car certaines prestations peuvent être en davantage automatisées ou passées en cyber-administration, ce qui nécessite la révision des processus internes. Il s'agit de bonnes pratiques et de méthodes de travail en vue d'une meilleure productivité, davantage que de nombre de postes.

Un commissaire estime que la classification salariale du personnel devrait être prise en compte en compte dans les réflexions et démarches sur l'efficience et le frein à l'endettement. Il demande la transformation de la motion en postulat, ce que la motionnaire refuse.

⁵ (23_POS_78) Postulat Cédric Weissert et consorts au nom du groupe UDC - L'État se doit d'être efficient

Après que Mme la conseillère d'État ait demandé des précisions concernant le périmètre de la motion (postes avec impact financier), la motionnaire propose la formulation suivante :

- dans le cadre de l'EMPB 2026 et années suivantes, de mettre en place un vrai frein à l'engagement en contenant l'évolution des postes financés par l'État (...)
- lors de tout EMPL/EMPD qui seront présentés, ainsi que dans la gestion courante, de mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs selon les moyens financiers à disposition et donc si nécessaire, en renonçant à la mise en place de politiques publiques qui nécessiteraient l'engagement d'effectifs supplémentaires ayant un impact financier. »

Un commissaire s'enquiert de la réflexion menée par le Conseil d'État à la suite de la réponse à la simple question Gross – « l'actuelle situation financière du canton nécessite clairement des réflexions sur l'efficacité et sur la croissance des ETP » – et à quel modèle et critères elle a abouti. Mme la conseillère d'État relève d'abord que les démarches d'efficacité et les examens qualitatifs prennent du temps. L'Office de la transformation numérique et d'appui à l'administration (ONA) est compétent pour examiner les processus de l'État. Ce travail en cours est suivi par une délégation du Conseil d'État.

5. VOTES DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec refus de la motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de refuser la transformation de la motion en postulat par 8 voix contre 7.

Prise en considération partielle de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération partiellement la motion et de la renvoyer au Conseil d'État par 8 voix contre 7, avec la formulation suivante :

« Par la présente motion, nous demandons au Conseil d'État :

- dans le cadre de l'EMPB 2026 et années suivantes, de mettre en place un vrai frein à l'engagement en contenant l'évolution des postes financés par l'État (...)
- lors de tout EMPL/EMPD qui seront présentés, ainsi que dans la gestion courante, de mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs selon les moyens financiers à disposition et donc si nécessaire, en renonçant à la mise en place de politiques publiques qui nécessiteraient l'engagement d'effectifs supplémentaires ayant un impact financier. »

Un rapport de minorité est rédigé par M. Cala.

Lausanne, 20.9.2025.

*Le rapporteur :
Fabrice Moscheni*

