

**RAPPORT SPÉCIFIQUE DE LA DÉLÉGATION DES COMMISSIONS DE  
SURVEILLANCE SUR LES PROBLÈMES RELEVÉS NOTAMMENT DANS LE  
CADRE DU RAPPORT D'ANALYSE EFFECTUÉ PAR L'EXPERT J. STUDER**

**TABLE DES MATIÈRES**

1.	Introduction .....	- 3 -
1.1	Rappel de la résolution Weissert (25_RES_2) et création de la Délégation.....	- 3 -
1.2	Compétences de la Délégation.....	- 4 -
1.3	Périmètre, méthodologie et organisation des travaux .....	- 4 -
2.	Historique.....	- 5 -
3.	Analyse.....	- 10 -
3.1	Compétences managériales .....	- 10 -
3.1.1	Manque d'expérience et formation spécifique .....	- 10 -
3.1.2	Manque de confiance réciproque.....	- 11 -
3.1.3	Gestion du Secrétariat général (SG-DFA).....	- 12 -
3.1.4	Nombreux mandataires externes.....	- 13 -
3.1.4.1	Coaching et conseils stratégiques .....	- 13 -
3.1.4.2	DGAV : Réorganisation générale et suite de l'affaire juridique en lien avec la CFR1 ..	- 15 -
3.1.5	Gestion déficiente des conflits d'intérêts.....	- 15 -
3.1.6	Assumer ses décisions politiques .....	- 16 -
3.2	Impacts en matière de ressources humaines .....	- 17 -
3.2.1	Souffrance et rotation du personnel.....	- 17 -
3.2.1.1	Secrétariat général (SG-DFA).....	- 17 -
3.2.1.2	Direction générale de la fiscalité (DGF).....	- 18 -
3.2.1.3	Impact du style de management de la CDFA .....	- 18 -
3.2.1.4	Rapport Studer .....	- 19 -
3.2.2	Déconnexion des structures RH et outils en vigueur peu exploités.....	- 19 -
3.2.2.1	Entretiens d'appréciation peu systématisés.....	- 20 -
3.2.2.2	Espace Écoute et Médiation et Unité Investigation peu sollicités .....	- 20 -
3.2.2.3	Personnel peu protégé lorsqu'il est attaqué publiquement.....	- 21 -

3.2.3	Responsabilité des élu·e·s en matière de traitement du personnel .....	- 22 -
3.3	Procédures et répartition des compétences .....	- 23 -
3.3.1	Collégialité et secret de fonction .....	- 23 -
3.3.1.1	Collégialité écornée .....	- 23 -
3.3.1.2	Cas de la révision des barèmes d'impôts .....	- 24 -
3.3.1.3	Flou dans l'application du secret de fonction .....	- 25 -
3.3.1.4	Interprétation et application du secret fiscal .....	- 26 -
3.3.2	Décisions peu formalisées .....	- 27 -
3.3.2.1	Collège gouvernemental peu informé lors de mandats ou d'avis de droit demandés à l'externe .....	- 28 -
3.3.2.2	Collège gouvernemental peu informé lors de communications départementales spécifiques .....	- 29 -
4.	Conclusion.....	- 30 -
4.1	Résumé succinct.....	- 30 -
4.2	Recommandations.....	- 31 -
4.3	Propos finaux .....	- 33 -
5.	Annexe .....	- 35 -
5.1	Répertoire des acronymes .....	- 35 -

## 1. INTRODUCTION

Le 21 mars 2025, le Conseil d'État rendait public le rapport d'analyse de M. Jean Studer relatif au Département des finances et de l'agriculture (DFA). Il présentait une analyse du cadre institutionnel et légal des relations entre, d'une part, Mme Dittli la cheffe du DFA (CDFA) et/ou son secrétariat général (SG-DFA)<sup>1</sup> et, d'autre part, la direction de la Direction de la fiscalité (DGF). L'expert concluait à la nécessité de prendre sans délai des mesures afin de garantir le bon fonctionnement de l'État et de préserver la santé des collaboratrices et collaborateurs concernés. Il constatait une détérioration significative de la collaboration entre la CDFA et la directrice de la DGF (DDGF), situation qui affectait plusieurs collaboratrices et collaborateurs et portait atteinte au bon fonctionnement de l'État. Le rapport faisait état d'une demande illégale d'annulation de taxations et d'une possible violation du secret de fonction. Sur la base du rapport d'analyse, le Conseil d'État réorganisait les départements, entre autres en attribuant les finances à Mme Luisier Brodard dès le 1<sup>er</sup> juin 2025, avec une période intérimaire auprès de M. Borloz.

Le 25 mars 2025, une résolution (25\_RES\_2 - Cédric Weissert et consorts au nom des président·e·s de tous les groupes politiques du Grand Conseil - Mandat du Grand Conseil à une délégation des commissions de surveillance en vue d'établir un rapport spécifique sur les problèmes relevés notamment dans le cadre du rapport d'analyse effectué par l'expert J. Studer) ; (ci-après la résolution Weissert) signée par l'ensemble des groupes politiques du Grand Conseil était déposée et adoptée par 135 voix et 2 abstentions.

### 1.1 RAPPEL DE LA RÉOLUTION WEISSERT (25\_RES\_2) ET CRÉATION DE LA DÉLÉGATION

La résolution Weissert a la teneur suivante : « *Soucieux de rétablir la confiance dans les institutions et désireux de retrouver la sérénité indispensable à leur fonctionnement, le Grand Conseil confie le mandat à une délégation constituée des commissions de surveillance d'établir un rapport spécifique (conformément à l'art. 53 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007) sur les problèmes relevés notamment dans le cadre du rapport d'analyse effectué par l'expert externe J. Studer.*

*Cette délégation pourra procéder à toutes les investigations, et notamment aux auditions, qu'elle jugera utiles, conformément à l'art. 50 de la loi sur le Grand Conseil.*

*La délégation déterminera, conformément au présent mandat, ses besoins en personnel nécessités par ses recherches et l'établissement d'un rapport spécifique.*

*Elle communiquera au Bureau, pour décision, tout engagement d'un ou de collaborateurs ou toute mesure ayant des incidences sur le budget du Grand Conseil.*

*La délégation s'organisera afin de rendre son rapport spécifique avant le 31 décembre 2025 ».*

À la suite de cette résolution, les travaux constitutifs de la délégation des membres de la Commission des finances (COFIN) et de la Commission de gestion (COGES) (ci-après la Délégation) ont débuté. Dans un premier temps, les présidentes des commissions de surveillance, ainsi que le Bureau élargi, ont été chargés de réfléchir aux contours de la Délégation.

La Délégation est composée de treize membres, dont six sont issus de la COFIN et sept de la COGES, représentatifs des forces politiques en présence au Grand Conseil. Les membres proposés par les groupes politiques ont fait l'objet d'un vote de validation au sein des commissions de surveillance. Lors de sa séance constitutive du 13 mai 2025, la Délégation a désigné sa présidente et deux vice-présidentes (la présidente de la COFIN et celle de la COGES).

La Délégation est ainsi composée de Mme Céline Baux, présidente, M. Alexandre Berthoud, M. Arnaud Bouverat, M. Hadrien Buclin, Mme Amélie Cherbuin, M. Kilian Duggan, M. Denis Dumartheray, Mme Florence Gross (vice-présidente), M. Jacques-André Hauray, Mme Yolanda Müller Chabloz, M. Maurice Neyroud, Mme Oriane Sarrasin (vice-présidente) et M. Jean-Marc Udriot.

La Délégation a bénéficié de la collaboration de trois secrétaires de commissions issus du Secrétariat du Grand Conseil (SGC), soit M. Yvan Cornu, M. Fabrice Mascello et Mme Sophie Métraux.

---

<sup>1</sup> Bien que suite à la réorganisation des départements au 1<sup>er</sup> juin 2025, le DFA soit devenu le Département de l'agriculture, de la durabilité et du climat et du numérique (DADN), à des fins de simplification, l'acronyme DFA sera utilisé tout au long du présent rapport.

## 1.2 COMPÉTENCES DE LA DÉLÉGATION

Émanation des commissions de surveillance, la Délégation bénéficie des mêmes compétences que ces dernières, à savoir celles principalement prévues dans la loi sur le Grand Conseil (LGC) et son règlement (RLGC). Elle est au bénéfice d'un droit étendu à obtenir les informations nécessaires à l'exercice de sa mission, droit limité uniquement par des restrictions spécifiques en vertu de la loi (données personnelles, secret fiscal, etc.).

Selon l'art. 50 LGC, la Délégation a convoqué les personnes qu'elle a estimé utile d'entendre. Elle a sollicité la levée du secret de fonction pour les collaboratrices et collaborateurs de l'État de Vaud appelés à être entendus, y compris pour les conseillères et conseillers d'État, ainsi que pour celles et ceux qui ne sont plus liés contractuellement à l'administration cantonale, mais qui demeurent soumis à cette obligation. Elle a aussi pu demander des renseignements à des tiers, ceux-ci étant cependant en droit de refuser de répondre.

Elle a également requis toute la documentation considérée nécessaire.

## 1.3 PÉRIMÈTRE, MÉTHODOLOGIE ET ORGANISATION DES TRAVAUX

Sur la base des éléments connus au début de son mandat, la Délégation a organisé son travail autour de trois axes, portant respectivement sur (i) les ressources humaines (ii) les procédures et répartitions des compétences et (iii) la violation du secret de fonction et du secret de discussions du Conseil d'État. Ce périmètre a évolué en fonction des éléments obtenus, lors des auditions et au travers des documents analysés et de ceux produits dans le cadre d'autres investigations (rapport Paychère, ordonnances de classement du Ministère public).

Les aspects de fond touchant spécifiquement à l'application du bouclier fiscal n'ont pas été au cœur des travaux de la Délégation, qui a davantage abordé le sujet par les procédures et répartitions des compétences et violation du secret des discussions du Conseil d'État. Les aspects techniques et de fond relèvent davantage du rapport Paychère et de la suite que le plénum décidera de donner à la demande de Commission d'enquête parlementaire (CEP), sur la base d'un préavis rendu par le Bureau du Grand Conseil. De plus, si le Ministère public (MP) a classé la procédure pour violation du secret de fonction, il a en revanche ouvert une instruction pénale contre la CDFA pour abus d'autorité.

Au vu des éléments qu'elle a progressivement mis en exergue, la Délégation n'a pas circonscrit ses travaux à la DGF et au SG-DFA, mais a examiné plus largement le département et certains processus au sein du collégé gouvernemental depuis le début de la législature 2022-2027.

La Délégation s'est réunie 14 fois en séance plénière. Parallèlement, le Bureau de la Délégation a tenu 14 séances. Elle a mené 17 auditions en séance plénière, tandis que trois sous-délégations, respectant les équilibres politiques, ont effectué 19 auditions (plus un entretien téléphonique). En tout, 32 personnes ont été auditionnées, dont certaines à deux reprises. Si la grande majorité des personnes ont accepté de répondre aux questions de la Délégation, certaines ont toutefois exercé leur droit de refuser de témoigner.

La Délégation s'est fixé comme principe de garantir l'anonymat des personnes entendues tout en mentionnant dans le rapport les informations reçues. L'objectif est de protéger la confidentialité de la source tout en transmettant l'information nécessaire. Ce cadre, annoncé avant chaque audition, a aidé les personnes entendues à se sentir à l'aise de parler. L'exposition publique étant source de forte souffrance (voir point 3.2.2.3), la Délégation a tout mis en œuvre pour ne pas y contribuer, en généralisant les propos, dans la mesure du possible, de manière à les rendre non attribuables. Ainsi, si la Délégation a décidé d'illustrer certains faits ou certaines dynamiques par des citations qui apparaissent en italique dans le texte, les sources de celles-ci ne peuvent être identifiées, à l'exception de la CDFA qui a accepté que le contenu d'un courrier du 2 décembre 2025 qu'elle a adressé à la Délégation, suite à une audition, soit mentionné.

À plusieurs reprises, lors des auditions, des versions différentes, voire contradictoires, sont apparues. Il s'agissait soit de versions contradictoires émanant d'une même personne, soit de versions divergentes, voire contradictoires d'un même événement (entre des auditions et/ou des documents consultés). Face à ces différentes versions, la Délégation s'est toujours assurée d'informations complémentaires pour établir les faits.

La Délégation a adressé toutes ses demandes de documentation au Conseil d'État et au MP. Les requêtes au Conseil d'État ont été traitées par le Groupe de soutien au Conseil d'État mis en place par ce dernier pour l'appuyer dans le cadre du traitement des questions liées à la suite du rapport Studer, au dossier du bouclier fiscal ainsi qu'aux questions en lien avec le Grand Conseil. Globalement, la Délégation a eu accès aux documents requis, mais le processus de traitement de ses demandes s'est avéré complexe et a parfois entraîné des délais supplémentaires dans le traitement des informations. Notons que l'obtention de divers documents a nécessité une certaine insistance de la part de la Délégation et vraisemblablement aussi de celle du Groupe de soutien au Conseil d'État.

La Délégation adresse ses remerciements à toutes ses interlocutrices et tous ses interlocuteurs qui lui ont accordé du temps, répondu à ses questions et fourni la documentation demandée. Elle souligne la confiance qui lui a été accordée, la disponibilité des personnes et la qualité des échanges.

## 2. HISTORIQUE

Les faits et les thèmes abordés, ensuite analysés, se recoupent et se chevauchent. Afin d'en faciliter la mise en contexte et la compréhension, la Délégation a établi un historique des faits les plus marquants. Cet historique n'a pas vocation à être exhaustif, mais vise à informer la lectrice ou le lecteur de faits connus avant les travaux de la Délégation ou mis en exergue par celle-ci.

Afin d'en rendre la lecture plus aisée, l'historique ci-dessous est organisé selon sept thèmes. La variété de ces thèmes illustre l'étendue des travaux de la Délégation, dont le périmètre d'investigation a été progressivement étendu (voir point 1.3). Ainsi, les événements relatifs au bouclier fiscal sont distingués de ceux touchant à d'autres questions fiscales (par ex., fiscalité agricole, barèmes des impôts). Souvent imbriqués, les points liés aux lacunes de management et à la gestion des ressources humaines ont été regroupés en un thème. Le recours à des mandats externes étant également un point récurrent des activités du DFA, ceux-ci ont également été placés sous un thème commun. Finalement, les événements liés à des affaires spécifiques (en lien avec la Commission foncière rurale section 1 – CFR1 et le rapport Studer) ou juridiques sont différenciés.

Ces thèmes se retrouvent dans différents points de l'analyse présentée à la suite de cet historique. Afin d'en faciliter la lecture, une colonne précise les points du rapport auxquels se rattachent les événements listés dans l'historique.

Dates / périodes	Thème	Pts du rapport	Faits
01.01.2022	bouclier	3.1.2	Entrée en vigueur de la modification légale définissant le bouclier fiscal.
septembre 2022	mandats	3.1.4.1 3.1.5 3.3.2.1	Mandat à l'ancienne directrice de la CVCi pour conseils stratégiques à la CDFA (plusieurs offres et factures couvrant des périodes jusqu'au premier semestre 2025 ont été fournies à la Délégation).
2023	autres questions fiscales	3.1.2 3.1.5	Dans le cadre de la fiscalité agricole, recherche par la CDFA, avec l'aide d'un groupe de travail comprenant entre autres deux mandataires externes, de solutions pour alléger la fiscalité de certains contribuables touchés par l'arrêt du TF de 2022.
05.04.2023	autres questions fiscales	3.3.1.2	Dépôt de l'initiative « Pour une baisse d'impôts pour tous » (initiative « 12% ») munie de 28'000 signatures.
01.09.2023	management & RH	3.1.3 3.2.2.1	Deuxième personne à la tête du SG-DFA.
automne 2023	bouclier	3.1.2	Les milieux économiques alertent la CDFA sur le fait que certains contribuables au bénéfice du bouclier fiscal ont vu leurs impôts augmenter.

Dates / périodes	Thème	Pts du rapport	Faits
automne 2023	mandats	3.1.4.1	Mandat, financé de manière privée par la CDFA, pour créer une gamme graphique pour ses réseaux sociaux personnels. Des membres du SG-DFA collaboreront avec cette personne début 2024 et la gamme graphique sera finalement déployée en 2025.
novembre 2023	mandats	3.1.4.1 3.1.5 3.3.2.1	Mandat à la société ComCoeur pour communication et conseils stratégiques à la CDFA (plusieurs offres et factures couvrant des périodes jusqu'à janvier 2025 ont été fournies à la Délégation).
décembre 2023	bouclier	3.1.2	Échanges entre la CDFA et l'ancien chef de la fiscalité.
19.12.2023	bouclier	3.1.2	Séance non prévue et tendue entre la CDFA et des cadres de la DGF (sans la DDGF). La CDFA souhaite que la pratique du bouclier fiscal soit modifiée sans que la loi le soit ; de plus, selon le rapport Paychère, la CDFA demande à ce que des taxations entrées en force soient annulées.
janvier 2024	CFR1	3.1.4.2	Recours de la CDFA concernant une décision de la CFR1 datant du 3 novembre 2023 ; le recours porte sur la forme (partialité) et sur le fond.
janvier 2024	management & RH	3.2.2.1	La CDFA donne l'ordre à la DDGF de se séparer d'une personne cadre dont elle n'est pas l'autorité d'engagement ; l'autorité d'engagement s'en réfère à la DDGRH en février 2024.
janvier - mars 2024	CFR1	3.1.4.2	Plusieurs séances (tendues) entre le président de la CFR1, le DDGAV et la CDFA. La CDFA suggère au président de démissionner (la Délégation n'a pas obtenu de procès-verbaux de ces séances).
février 2024	CFR1	3.1.4.2	Retrait partiel, par la CDFA, du recours de janvier 2024 ; à savoir la partie qui portait sur la mise en cause de l'impartialité de la CFR1.
mars 2024	CFR1	3.1.4.2	Révocation, par le CE et sans motif, du président de la CFR1.
janvier - avril 2024	management & RH	3.1.1 3.1.3 3.2.2.1	Remplacement temporaire de la collaboratrice personnelle de la CDFA.
avril 2024	justice	3.1.4.2	Plainte pénale du président de la CFR1 contre la CDFA.
avril 2024	CFR1	3.1.4.2	Démission, avec déterminations, du président de la CFR1.
mai 2024	management & RH	3.2.1.3 3.2.2.1 3.2.3	La CDFA demande à sa SG et au RRH d'entreprendre des démarches auprès de la DGRH pour se séparer de la DDGF ; des échanges ont également lieu entre la DDGRH et la CDFA à ce propos.
23.04.2024	bouclier	3.1.4.1 3.1.5	Mandat de la CDFA au prof. Noël pour un avis de droit sur le calcul du bouclier fiscal ; rendu le 01.05.2024.
26.04.2024	bouclier	3.1.2 3.3.2.1	Note de la DGAIC sur le bouclier fiscal - évolution de la législation, de la pratique et de la jurisprudence.
15.06.2024	autres questions fiscales	3.1.5	La SG-DFA transmet à la DDGF un courriel en allemand reçu par la CDFA portant sur des problématiques de <i>ruling</i> . Demande à la DDGF de faire une note expliquant la situation et les problématiques d'un dossier de <i>ruling</i> .
début juin 2024	bouclier	3.1.2	Mandat de la CDFA au prof. Danon pour un avis de droit sur le bouclier fiscal ; première version rendue le 26.06.2024.
18.06.2024	bouclier	3.1.6	Demande de la CDFA à la DDGF d'annulation de taxations entrées en force lors d'une séance. La DDGF sollicite ensuite confirmation de la demande par écrit.

Dates / périodes	Thème	Pts du rapport	Faits
19.06.2024	bouclier	3.1.6	La CDFA valide par écrit le courriel, qui lui avait été soumis la veille, formulant sa demande à la DGF d'annulation de taxations entrées en force.
19.06.2024	bouclier	3.3.1.2	Décision du CE : c'est la voie de la modification légale et non de changement de pratique qui est privilégiée dans le cadre du bouclier fiscal.
19.06.2024	autres questions fiscales	3.3.1.2	Décision du CE : le DFA est chargé de lancer des travaux en vue des réformes des barèmes. Les modifications pourraient entrer en vigueur lors de la prochaine législature.
26.06.2024	management & RH	3.2.2	La DDGF écrit à la présidente du CE et de la CDCIRH pour solliciter un entretien.
03.07.2024	autres questions fiscales	3.3.1.2	Décision définitive du CE sur la feuille de route fiscale, dont la décision de ne pas modifier les barèmes de l'impôt sur la fortune (le projet de <i>flat tax</i> est définitivement refusé à ce stade). Information publiée lors de la conférence de presse du 24.09.2024
juillet 2024	autres questions fiscales	3.3.1.2 3.3.1.3	Tout début juillet, la présidente du CE informe les initiants (initiative des 12%) de la décision prise par le gouvernement. La CDFA approche les milieux économiques (séance, à sa demande, le 10 juillet) et propose que ces derniers contactent un collaborateur de la DGF pour qu'il présente le projet de réforme des barèmes.
juillet - août 2024	management & RH	3.2.2	Séance de la DCE-RH, le 5 juillet 2025, en présence de la DDGF, qui demande à rencontrer la CDFA dans une démarche d'accompagnement. Une communication au CE sur la situation est effectuée (le 5 juillet également). Deux séances de dialogue accompagné entre la CDFA et la DDGF n'aboutissent pas à un rétablissement du dialogue. Il est décidé que les contacts entre la CDFA et la DDGF sont évités.
25.07.2024	bouclier	3.1.2	Version mise à jour de l'avis de droit du prof. Danon.
août 2024	mandats	3.1.3	Mandat donné à la société Strategos en vue de réorganiser le SG-DFA.
13.08.2024	autres questions fiscales	3.3.1.1 3.3.1.2 3.3.1.3	À l'initiative de la CDFA, deux collaborateurs de la DGF rencontrent un représentant des milieux économiques, pour un échange autour du projet de refonte des barèmes de l'impôt sur la fortune. Le représentant arrive en possession de documents portant le logo du Canton de Vaud.
octobre 2024	justice	3.1.4.2	Complément de plainte du président sortant de la CFR1.
octobre 2024	management & RH	3.2.2.2 3.2.3	Aboutissement de la réforme du règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement (RPCH).
15.10.2024	mandats	3.1.4.1 3.1.5 3.3.2.1	Mandat à M. Kevin Grangier pour de la communication et/ou des conseils stratégiques à la CDFA (facturé en novembre).
04.11.2024	rapport Studer	3.2.1.4	Le 28.10.2024, lors d'une réunion entre la DCE-RH, il apparaît que la situation est plus complexe qu'un conflit interpersonnel entre la CDFA et la DDGF. Des cas sont évoqués, et livrés par la DDGF au chancelier le 4.11.2024. Divers échanges sur ces cas ont lieu entre le chancelier, la CDFA et son SG en décembre 2024.
19.11.2024	mandats	3.1.4.1 3.1.5 3.3.2.1	Mandat à la société Dynamics pour de la communication et/ou des conseils stratégiques à la CDFA (en remplacement du DDC).

Dates / périodes	Thème	Pts du rapport	Faits
29.11.2024	rapport Studer	3.2.1.4	Note d'orientation de la DGAIC sur les premiers éléments du dossier, décrite par la CDFA comme « une enquête interne » qui n'aurait pas été finalisée, mais décrite par la DGAIC comme une note sans autre investigation.
décembre 2024	justice	3.1.4.2	Accord entre le président sortant de la CFR1 et la CDFA ; le contenu de cet accord - qui mène au retrait de la plainte - n'est pas connu de la Délégation.
19.12.2024	CFR1	3.1.4.2	Communiqué de presse élogieux envers le président, annonçant le changement à la tête de la CFR1.
11-20 décembre 2024	rapport Studer	3.2.1.4	Séance du CE, en présence de la CDFA, pour traiter du dossier ; puis séance en l'absence de la CDFA pour échanger avec des collaboratrices et collaborateurs de son département. Note de la DGAIC sur des éléments de procédure.
01.01.2025	mandats	3.1.4.2 3.3.2.1	Deux mandats (contrats courant du 1.1.25 au 31.08.25, signés le 19.08.25) à l'ancien président de la CFR1, pour un ouvrage (30'000 frs) et un état des lieux (10'000 frs) en lien avec la CFR1.
01.01.2025	management & RH	3.1.1 3.1.3 3.2.1.1	Engagement d'une troisième collaboratrice personnelle.
janvier 2025	management & RH	3.2.1.3 3.2.2.1 3.2.3	La CDFA rencontre la DDGRH, car elle souhaite se séparer d'un cadre (dans sa fonction, et lui en proposer une autre). Le cadre concerné est présent lors de cette rencontre.
06.01.2025	rapport Studer	3.2.1.4	Courrier de la CDFA aux membres du CE qui souhaite que le CE désigne un expert indépendant.
14.01.2025	rapport Studer	3.2.1.4	Mandat du CE à M. Studer (qui avait été confirmé comme expert le 23.12.2024).
22.01.2025	autres questions fiscales	3.3.1.4 3.3.2.1	La CDFA demande un avis de droit à la prof. Grisel Rapin (UNIFR) portant sur certains aspects du droit à l'information de la cheffe de département ; rendu le 22 février 2025 (l'analyse Studer était déjà en cours).
27.02.2025	rapport Studer	3.2.1.4	Dépôt du rapport Studer ; la CDFA et la DDGF font part de leurs déterminations début mars.
27 février-11 mars 2025	rapport Studer	3.1.6 3.3.1.2 3.3.1.3	Lors de quatre séances du CE, déclarations successives et contradictoires de la CDFA quant à l'annulation des taxations et à la rencontre d'août entre des collaboratrices et collaborateurs de la DGF et un représentant des milieux économiques. Un tableau synthétique de ces séances est publié par le CE en même temps que le rapport Studer.
03.03.2025	mandats	3.1.4.2 3.1.5	Mandat à l'ancien dirigeant de Prométerre, pour un diagnostic et une proposition de réorganisation de la DGAV.
21.03.2025	rapport Studer	3.1.6 3.2.2.3	Conférence de presse sur le rapport Studer. Information quant à une réorganisation départementale. Retrait des finances à la CDFA.
25.03.2025	rapport Studer	1.1	Acceptation de la résolution Weissert pour la création de la Délégation.
26.03.2025	justice	3.3.1.1 3.3.1.2	Dénonciation du CE contre inconnu pour violation du secret de fonction, en lien avec le rapport Studer (transmission du rapport au MP).



Dates / périodes	Thème	Pts du rapport	Faits
semaine du 24 mars 2025	management & RH	3.1.3 3.2.2.1	Troisième personne (temporaire) à la tête du SG-DFA.
01.04.2025	justice	3.3.1.1 3.3.1.2	Plainte pénale du CE contre inconnu pour violation du secret de fonction (fuites dans les médias) : procédure en cours.
printemps 2025	justice	3.1.4.2	La CDFA fait recours contre la publication de l'ordonnance de classement de la plainte du président sortant de la CFR1 (frais pris en charge par l'État).
30.04.2025	bouclier	3.1.4.1 3.1.5 3.3.2.1	Publication des avis de droit sur le bouclier fiscal.
01.05.2025	management & RH	3.1.3 3.2.2.1	Quatrième personne, partiellement et temporairement, à la tête du SG-DFA (soutien de la Chancellerie).
13.05.2025	bouclier	1.3	Acceptation par le GC de la requête d'une CEP sur le bouclier fiscal.
16.05.2025	bouclier	1.3 3.2.1.4	Le CE décide d'une expertise externe pour consolider les faits en lien avec la pratique du bouclier fiscal (rapport Paychère).
22.05.2025	autres questions fiscales	3.1.2 3.1.5	L'Administration fédérale des contributions (AFC) refuse les solutions proposées par la CDFA en matière de fiscalité agricole (l'information est publiée dans la FAO du 17 juin 2025).
23.05.2025	justice	3.3.1.1	Ouverture de deux enquêtes pénales par le procureur général, concernant la violation du secret de fonction et l'abus d'autorité.
début juin 2025	mandats	3.1.3	Le mandat portant sur la réorganisation du SG-DFA n'est pas utilisé. Une présentation sur l'organisation du SG-DFA est donnée par une personne interne qui n'est pas secrétaire générale. Des contacts sont pris avec une entité du DCIRH pour générer un organigramme du SG-DFA.
juillet 2025	justice	3.1.4.2	Retrait du recours contre la publication de l'ordonnance de classement de la plainte du président sortant de la CFR1, suite à une médiation avec la RTS.
07.07.2025	management & RH	3.1.3 3.2.2.1	Cinquième personne à la tête du SG-DFA, ad intérim.
12.09.2025	justice	3.3.1.1 3.3.2.2	Ordonnance de classement partiel du MP sur la violation du secret de fonction ; communication ensuite de la CDFA via le BIC.
07.10.2025	justice	3.3.1.1	Ouverture d'une instruction pénale contre la CDFA pour abus d'autorité.
10.11.2025	management & RH	3.1.3 3.2.2.1	Sixième personne à la tête du SG-DFA.
14.11.2025	management & RH		Communiqué de presse annonçant la fin de contrat de la DDGF à fin février 2026.

### 3. ANALYSE

Après cette présentation chronologique des faits, la présente partie décrit les résultats de l'analyse que la Délégation en a effectué. Certains points concernent la CDFA et d'autres portent sur le fonctionnement de services/directions générales en particulier, ou global de l'État.

Tel que précédemment mentionné, les axes de travail initialement suivis par la Délégation ont évolué pour aboutir à la structure d'analyse décrite dans la présente section. Celle-ci s'articule autour de trois parties : la première décrit diverses lacunes managériales, principalement chez la CDFA ; la deuxième porte sur les impacts constatés en matière de ressources humaines ; la troisième et dernière partie traite des procédures et de la répartition des compétences.

#### 3.1 COMPÉTENCES MANAGÉRIALES

##### 3.1.1 Manque d'expérience et formation spécifique

Gouverner demande entre autres de porter une stratégie, des orientations et de créer les conditions pour que cela soit mis en œuvre. L'administration est garante de cette mise en œuvre et une conseillère ou un conseiller d'État se doit de piloter l'administration, de collaborer et s'appuyer sur celle-ci pour concrétiser ses visions. Or, si la personnalité d'une conseillère ou d'un conseiller d'État influence sa manière de conduire son département et ses relations avec ses collègues et avec ses subordonné·e·s, des capacités managériales sont indéniablement nécessaires. L'expérience peut nourrir ces capacités, mais la formation demeure importante, voire indispensable.

Il est souvent attendu que les personnes élues possèdent les compétences nécessaires, mais l'expérience récente, dans d'autres villes ou cantons aussi, démontre que ce n'est pas toujours le cas.

Lors de son arrivée au Conseil d'État en juillet 2022, la CDFA vient de terminer son doctorat en droit et avait entamé son stage d'avocature. Elle n'a donc que peu d'expérience professionnelle, et surtout peu d'expérience en matière de management. Elle n'a jamais fait partie d'un exécutif ou d'un législatif et ne possède que peu de pratique des institutions politiques vaudoises, n'y ayant jamais siégé. De plus, son parti n'est pas représenté au Grand Conseil depuis 2022. Un extrait d'une audition résume clairement le manque d'expérience de la CDFA en début de législature :

*Vu son âge et son expérience précédente, elle n'a pas tellement été confrontée vraiment à du management.*

En début de législature, la Chancellerie remet aux nouvelles et nouveaux élus un recueil d'informations, que la Délégation a pu consulter, sur le fonctionnement général de l'État et sur la collégialité. En outre, les règles ont été réexpliquées lors d'un séminaire de deux jours. Cette documentation demeure néanmoins modeste pour forger ou nourrir les compétences utiles à la direction d'un département. Les conseillères et conseillers d'État peuvent, en fonction de leurs besoins et sur demande, bénéficier d'un budget destiné à financer leur formation. La CDFA en a bénéficié pour suivre un cours relatif aux finances. Elle dit avoir renoncé à une formation en management qu'elle souhaitait suivre, au motif qu'elle n'était pas prise en charge par l'État. D'autres sources indiquent au contraire que, si la CDFA en avait fait la demande formelle, le Conseil d'État serait entré en matière.

Au-delà de la formation initiale, lors de plusieurs auditions, l'importance tant d'un bilan de compétences initial que de la formation continue a été soulignée. Il apparaît nécessaire de proposer des formations certifiées et certifiantes, permettant aux conseillères et conseillers d'État de développer et valoriser leurs compétences et de faciliter, par la suite, leur retour sur le marché du travail en fin de mandat.

La CDFA aurait dû s'engager, dès son entrée en fonction, dans une formation en management dans le but de renforcer ses compétences, d'instaurer une relation de confiance et de respect réciproques avec ses collaboratrices et collaborateurs. En sus, il apparaît que, dès le début de son mandat, la CDFA s'entoure de plusieurs personnes, par exemple, ses collaboratrices personnelles, ayant une expérience et une connaissance des institutions peu approfondie. Parallèlement, la conseillère d'État s'appuie plutôt sur plusieurs conseils extérieurs en termes de stratégie et de communication, facturés à l'État (voir points 3.1.3 et 3.1.4).

Il serait pertinent de proposer un cursus de formation de base destiné aux personnes nouvellement élues au Conseil d'État. Un tel dispositif pourrait inclure des modules sur la gestion d'équipes et le management, ainsi qu'une initiation aux finances publiques.

### **3.1.2 Manque de confiance réciproque**

Une conseillère ou un conseiller d'État doit pouvoir s'appuyer sur l'administration, échanger et établir une relation de confiance, notamment avec les hauts cadres, afin de traduire les objectifs dans des politiques publiques et fournir les prestations attendues. L'expérience et les connaissances des cheffes et chefs de service/directrices et directeurs généraux, des collaboratrices et collaborateurs spécialisés doivent être mises à profit. La confiance doit être réciproque.

Pour la CDFA, au-delà d'une expérience limitée, prendre la tête d'un département qui avait été dirigé par la même personne depuis 20 ans représentait un défi certain. Si chaque département compte nombre de complexités, les finances et la fiscalité sont, de plus, des domaines ardu. La cheffe ou le chef du département des finances a, entre autres, des obligations vis-à-vis de la COFIN, en particulier en lien avec l'examen du budget et des comptes. Les entretiens démontrent que la CDFA a légitimement sollicité l'administration afin de comprendre et obtenir des informations.

D'un côté, selon certains témoignages, l'obtention d'informations auprès de la DGF se serait avérée difficile, le secret fiscal lui étant souvent opposé. La COGES, précisément sa sous-commission en charge du département des finances, a elle-même rencontré, à plusieurs reprises, des difficultés à obtenir de l'information qu'elle estimait être en droit d'avoir. Bien que ces informations n'étaient pas couvertes par le secret fiscal, celui-ci était malgré tout allégué par la DGF. Le rapport Studer indique d'ailleurs l'application par la DGF d'un secret fiscal un peu rigoriste (voir rapport Studer p. 41). L'application du secret fiscal fait néanmoins l'objet d'interprétations divergentes, de la part des spécialistes en droit. La perception de l'application du secret fiscal par la DGF apparaît également différente selon les personnes entendues par la Délégation.

D'un autre côté, sur certains sujets, la récurrence de demandes de la CDFA, par exemple concernant le bouclier fiscal ou la fiscalité agricole, a fait peser une pression certaine sur l'administration. Par exemple, à la suite de réclamations de contribuables vaudois bénéficiant du bouclier fiscal, la CDFA a expliqué ne pas avoir obtenu les précisions demandées auprès de la DGF concernant les conséquences de la modification de l'article 8 alinéa 3 de la loi sur les impôts communaux (LICom) entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et la possibilité de revenir à la situation antérieure. Il s'agissait de déterminer si un simple changement de pratique suffisait ou si une modification légale était nécessaire. L'administration a rapidement et clairement indiqué qu'un changement de pratique n'était pas possible ; un changement de loi étant nécessaire. Le Conseil d'État, sur la base d'un avis de droit établi par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), optait pour un changement de loi. Or, la CDFA, dès 2023, vraisemblablement sous la pression de certains milieux économiques et appuyée par l'ancien chef de l'Administration cantonale des impôts (ACI), a persisté dans ses demandes relatives à un changement de pratique qui se serait probablement avéré contraire à la loi ; notamment lors d'une séance décrite comme tendue par les protagonistes, en décembre 2023.

Il en est de même concernant la réforme de la fiscalité agricole. La CDFA souhaitait des allègements et assouplissements portant sur la fiscalité des immeubles agricoles. Cependant, bien que les collaboratrices et collaborateurs en charge du dossier aient rapidement évoqué l'absence de marge de manœuvre cantonale et le risque de donner de faux espoirs au monde agricole, la CDFA n'a pas écouté et a persisté. Elle a créé un groupe de travail comportant entre autres des experts externes à l'administration, l'enjoignant de trouver des solutions. Les propositions, que l'administration savait vaines, ont été saluées par le monde agricole vaudois, mais ont été très rapidement rejetées par l'Administration fédérale des contributions (AFC).

Ces exemples tendent à démontrer que la CDFA demande la même chose à plusieurs reprises pour vraisemblablement obtenir la réponse qu'elle souhaite. Cela charge l'administration et la met dans une position compliquée relative à l'application des lois et des textes en vigueur et crée de la souffrance (voir point 3.2.1) comme le reporte une personne auditionnée :

*Quand je donne une réponse par rapport à un état de fait qu'on a établi [...] me demander vingt fois la même réponse, à la fin je dis si l'état de fait n'a pas changé la réponse sera la même.*

Manifestement, la CDFA écoute peu ou n'écoute pas ses collaboratrices et collaborateurs lorsque les informations qui lui sont fournies ne lui conviennent pas. Comme illustrés dans les deux témoignages ci-dessous, la CDFA pousse à trouver des solutions dans le cadre de la fiscalité agricole alors que l'administration lui répète l'inexistence de marge de manœuvre, ou insiste pour changer la pratique ou demande à annuler des taxations entrées en force dont il lui est clairement mentionné l'impossibilité :

*On a dit depuis le début qu'il n'y avait pas de marge de manœuvre, qu'il n'y avait pas d'ouverture. On a eu le couteau sur la gorge, on devait faire quelque chose [...]. Nous pâtissons encore de cette situation. D'abord, vis-à-vis des agriculteurs, car cela leur a fait miroiter qu'il y aurait des solutions, puis finalement, ce n'était plus possible. Mais nous avons toujours dit qu'il n'y avait pas de chemin.*

*Il y avait des périodes où ça allait bien et parfois c'était un peu plus serré, avec quelques remises à l'ordre ponctuelles, car nous n'obtempérons pas à son souhait d'arrêter les taxations et revenir sur des taxations entrées en force.*

Des contacts directs entre la CDFA et certaines collaboratrices ou collaborateurs subalternes, parfois d'un autre département, sans avertir la ou le supérieur ont également été relevés et interpellent la Délégation. Une séance tendue a par exemple eu lieu à la DGF, en décembre 2023, entre la CDFA et des cadres de la DGF, sans que la DDGF n'ait été invitée ou ne serait-ce qu'informée. La CDFA souhaitait que la pratique du bouclier fiscal soit modifiée sans que la loi le soit ; de plus, selon le rapport Paychère, la CDFA demande à ce que des taxations soient annulées. Passer outre la voie hiérarchique ne constitue pas une pratique interdite. Néanmoins, le respect de cette voie participe à la nécessaire relation de confiance entre une cheffe ou un chef de département et son administration. C'est à la cheffe ou au chef de service/directrice ou directeur général de s'appuyer sur les collaboratrices et collaborateurs de son entité qu'elle ou il considère les plus aptes à apporter les réponses adéquates.

La CDFA a également cherché de l'expertise à l'externe (ou cherché à faire confirmer ce qu'elle souhaitait mettre en place), comme en témoignent les avis de droit demandés au prof. Noël et au prof. Danon dans le cadre du bouclier fiscal, qui présentaient sur certains points une position divergente de celle de la DGAIC, mais congruente à la volonté de la CDFA de revenir à la pratique d'avant 2022. Cette manière de procéder, à savoir multiplier les avis externes pour appuyer sa position qui est contraire à celle de l'administration, a pu apparaître à certaines collaboratrices ou à certains collaborateurs comme une forme de méfiance ou de défiance à leur égard, tel qu'illustré dans les propos d'une personne auditionnée :

*La tendance à faire valider ou « checker » des informations par des tiers affecte la relation de confiance avec les services [...]. Il est bien de « challenger » les services de temps en temps, mais pas aussi régulièrement.*

Au-delà des avis de droits, la CDFA s'est rapidement appuyée sur des conseils externes, par le biais de divers mandats en management, communication, stratégie ou réorganisation (voir point 3.1.4.1). Ce faisant, elle s'est coupée d'une partie de l'administration. De plus, la Délégation considère qu'un secrétariat général de département doit fournir ce type de prestations d'appui à la direction d'un département.

### **3.1.3 Gestion du Secrétariat général (SG-DFA)**

Les missions d'un secrétariat général sont décrites dans la loi sur l'organisation du Conseil d'État (LOCE), article 64a : « le secrétariat général appuie la direction politique et administrative du département ; il assume notamment des fonctions de coordination, d'information, de contrôle de gestion et de relais. Il collabore à la conception et à la mise en œuvre de politiques communes ou coordonnées de l'État. Il peut aussi être chargé d'une ou plusieurs tâches particulières ». L'accomplissement de ces tâches nécessite l'engagement d'une équipe composée de profils complémentaires aux compétences multiples. Le choix des personnes dépend aussi du profil de la conseillère ou du conseiller d'État.

S'il apparaît normal qu'une conseillère ou un conseiller d'État s'entoure d'une équipe qui lui correspond et qui puisse s'inscrire dans un dynamisme nouveau, il importe aussi d'assurer une certaine continuité et de s'appuyer sur les connaissances en place. La CDFA a donc gardé, au SG-DFA, des personnes en poste et engagé de nouvelles personnes, certaines avec peu d'expérience de management et des rouages étatiques. Toutefois, au fil des mois, le SG-DFA a connu de plus en plus d'instabilité. La Délégation relève en effet une importante rotation du personnel au sein de l'état-major du SG-DFA (voir point 3.2.1.1) et une certaine fragilité.

Face à ce constat d'instabilité, la Délégation rappelle qu'il est essentiel, au sein d'un secrétariat général, de pouvoir compter sur un personnel expérimenté et qualifié. Celui-ci doit, entre autres, être en mesure d'assurer le suivi de dossiers importants ou sensibles, d'analyser et de synthétiser les propositions et objets destinés au Conseil d'État, ainsi que de maintenir et développer les relations avec les milieux politiques, sociaux ou médiatiques. L'exercice de ces missions requiert une connaissance approfondie des procédures administratives et décisionnelles de l'État.

Dans son recrutement, la CDFA aurait dû porter une attention particulière à composer une équipe suffisante aux profils complémentaires, en veillant à un juste équilibre entre continuité et renouveau, pour couvrir les aspects stratégiques, juridiques, financiers et administratifs, lui permettant de s'appuyer sur ces compétences à l'interne.

Finalement, dans le cadre du SG-DFA, la Délégation relève encore un mandat substantiel (32'430 frs) donné à la société Strategos pour accompagner la réorganisation du SG-DFA. La Délégation a éprouvé des difficultés à obtenir le rapport final, mais a pu, au bout du compte, le consulter. Tout est abandonné fin mai 2025 et le rapport n'est pas utilisé. Une présentation sur l'organisation du SG-DFA est ensuite donnée par une personne interne qui n'est pas secrétaire générale, mais qui se comportait comme telle selon les témoignages (voir point 3.1.4.1). Ensuite, avec l'aide de la DGRH, plus particulièrement sa Direction prospective et organisation (DPO), un nouvel organigramme est dressé, puis la réorganisation du SG-DFA est reprise en main par la secrétaire générale ad intérim en juillet 2025.

### 3.1.4 Nombreux mandataires externes

#### 3.1.4.1 Coaching et conseils stratégiques

Au DFA, les aspects de management, stratégie et communication, cette dernière occupant une place de plus en plus importante, sont considérablement délégués à l'externe et occupent diverses personnes ou sociétés en parallèle.

	2024												2025											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Communication et stratégie (en plus du DDC et de la collpers), réorganisation</b>																								
Personne de ComCoeur - employée - communication																								
Personne de ComCoeur - employée - missions adm & stratég.																								
Comm interne (40%) + missions adm & stratég (40%)																								
Mandat création charte graphique (payé par VD) *																								
Mandat à ancienne présidente CVCI (stratégie) (depuis 2022)																								
Mandat à ComCoeur (comm et stratégie) (depuis nov 2023)																								
Mandat à Kevin Grangier (comm et stratégie)																								
Mandat à Dynamics (comm et stratégie)																								
Mandat à Strategos																								

\* Mandat antérieur : des membres du SG-DFA collaborent avec le mandataire début 2024 et la gamme graphique sera finalement déployée en 2025

Ainsi, la Délégation a relevé l'attribution, depuis le début de la législature, avec une accélération en 2024 (voir point 2, Historique), d'au moins 6 mandats (uniques ou répétés) qui, pour la plupart, apportent des conseils en management, communication et réorganisation, pour une somme totale de 130'268 frs. Un mandat de *coaching* et partage de connaissances en matière de gouvernance et gestion de situations complexes est attribué en 2022 à l'ancienne présidente de la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI), renouvelé jusqu'à fin juillet 2025 (coût : 30'030 frs).

Dès fin 2023 à janvier 2025, une agence de communication (ComCoeur) fournit, dans un premier temps, de l'accompagnement et du *coaching* à la CDFA en matière de communication, de planification de l'agenda et préparation de discours. De mai à août 2024, une personne de cette agence est mandatée à 40% pour des missions diversifiées de responsable de missions administratives et stratégiques, soutien à la CDFA et à l'état-major du SG-DFA, de l'accompagnement et du conseil. En automne 2024 jusqu'en juin 2025, au travers de la même agence, elle obtient d'autres mandats, axés sur de la communication et pour pallier l'absence partielle puis totale du délégué départemental à la communication (DDC) du DFA (coûts fin 2023 à fin janvier 2025 : 46'848 frs). Dès juillet 2025, cette personne est engagée en contrat de durée indéterminée (CDI) en tant que conseillère stratégique jusqu'en octobre 2025.

Une autre agence de communication (Dynamics) a aussi œuvré fin 2024 (19.11.2024 au 31.12.2024) pour assurer l'intérim du DDC en congé maladie (coût : 14'474 frs). Un autre mandat a été attribué à une figure politique du canton (M. Kevin Grangier) pour notamment du conseil et du *consulting* politiques, ainsi que de la production et relecture de contenu médiatique à l'automne 2024 (coût : 6'486 frs). Concernant ce mandat, la CDFA a précisé à la Délégation que :

*bien qu'il portait exclusivement sur la communication du contre-projet indirect à l'initiative fiscale des 12 %, sa formalisation administrative a été effectuée dans mon département pour des raisons de simplification.*

Cependant, tant le choix du mandataire que les conditions de ce dernier mandat surprennent la Délégation. En effet, l'offre de mandat diffère d'une communication sur les 12%, mais mentionne des prestations telles que « consulting et stratégie publique, coaching rhétorique et politique » et « travail de coordination et d'état-major sur demande ».

Un mandat externe a également été accordé pour la création d'une gamme graphique pour les réseaux personnels de la CDFA. Le Bureau d'information et de communication de l'État de Vaud (BIC) a confirmé qu'il est tout à fait possible qu'une ou un membre du Conseil d'État fasse créer et utilise sa propre gamme graphique, pour autant que cela ne soit pas financé par de l'argent public. La CDFA a confirmé avoir financé personnellement ce mandat. Cependant, plusieurs personnes du SG-DFA ont mentionné avoir collaboré au déploiement de cette gamme avec le graphiste mandaté, ce qui renforce l'image d'un secrétariat général orienté autour de la personne qu'est la CDFA. Or, ce type de tâche relève normalement de la collaboratrice ou du collaborateur personnel d'une cheffe ou d'un chef de département.

Dans le prolongement du rapport de la COGES pour l'année 2024, et de la COFIN sur les comptes de l'État pour la même année, la Délégation s'interroge sur la pertinence du recours à des mandats externes auprès d'agences de communication, notamment, en termes d'économicité, de confidentialité et de conflits d'intérêts. En outre, la pluralité des tâches dévolues, par exemple, à ComCoeur, spécifiquement à une personne issue de cette agence, qui vont au-delà de la communication, questionne. Au fil des entretiens, il est apparu que certaines ressources externes ou internes exerçaient un important poids au sein du SG-DFA, dépassant parfois peut-être les attributions de leur cahier des charges, reprenant des travaux, voire des positions d'autorité qui n'étaient pas de leur ressort. L'exemple est donné, au point précédent, d'une présentation d'organisation du SG-DFA par une personne dont une telle charge outrepassait les prérogatives de sa fonction. Autant de situations peu propices à créer un climat de confiance (voir point 3.1.2), tel qu'illustré par le témoignage suivant :

*Il y avait aussi un facteur très particulier au SG qui était la présence d'une personne qui mettait un peu de friture sur la ligne. [Cette personne] avait un accès très direct à la cheffe de département [...] et peu importe ce qu'on proposait, ceci était une impression, si [cette personne] avait dit autre chose, c'était ça qui allait primer sur le travail des personnes qui étaient en place.*

Ce fonctionnement peut s'apparenter à la création d'une sorte de « cabinet parallèle » fortement axé sur la communication et le conseil stratégique voire la protection autour de la CDFA plutôt qu'envers le département. Or, la Délégation considère que la communication devrait en premier lieu servir le département, a fortiori l'État, et non se concentrer sur la conseillère ou le conseiller d'État en charge.

### **3.1.4.2 DGAV : Réorganisation générale et suite de l'affaire juridique en lien avec la CFR1**

Le SG-DFA n'est pas la seule entité impactée par des mandats externes. Ainsi, à la fin février 2025, dans un contexte déjà particulièrement tendu au sein du département – crise au SG et à la DGF - la CDFA mandate un audit organisationnel de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) (coût du mandat inconnu de la Délégation, malgré ses demandes). Il est à noter que la sous-commission de la COGES, chargée du suivi usuel du DFA, n'avait alors reçu aucune alerte laissant présager un besoin urgent de réorganiser cette direction générale. La Délégation constate plusieurs éléments problématiques tant dans l'attribution du mandat à un ancien dirigeant de Prométerre que dans la conduite de l'audit. Dans ses conclusions, l'auditeur va jusqu'à adopter une position qui revient quasiment à se substituer à l'autorité d'engagement. La Délégation s'étonne également du fait que le directeur général ait revu ou élaboré lui-même son futur cahier des charges tel que présenté dans le cadre de ce mandat.

Dans ce dossier, la Délégation constate que la CDFA a été sensible à des pressions favorisant l'idée d'un service exclusivement dédié à l'agriculture. La Délégation estime qu'un mandat aussi sensible, portant sur la réorganisation d'une direction générale, ainsi que le choix du mandataire auraient dû faire l'objet d'une information au Conseil d'État.

L'ensemble du processus entourant le départ du président sortant de la Commission foncière rurale 1 (CFR1), marqué par des versions divergentes, a également suscité l'attention de la Délégation. Les relations de travail particulièrement difficiles entre la CDFA et le président sortant ont conduit à une demande de révocation sans motif, par le Conseil d'État, suivie de sa démission. Une plainte pour diffamation et calomnie a ensuite été déposée, puis retirée par le président, avant qu'un communiqué de presse dithyrambique à son égard (selon les termes du procureur général dans son ordonnance de classement) ne soit publié par le Conseil d'État. Au printemps 2025, il a été signifié à la COGES qu'elle n'aurait pas accès à l'accord confidentiel passé entre la CDFA et l'ancien président de la CFR1. La Délégation a, par contre, pu consulter le recours déposé par la CDFA contre la publication par le MP de l'ordonnance de classement de la plainte. Ce recours, financé par l'État, a été déposé suite à la demande d'un journaliste d'y accéder. Le recours a été retiré en juillet 2025 à l'issue d'une médiation avec la RTS ; la CDFA estimait en effet que ce média n'offrait pas une représentation objective de ses actions. À noter que deux mandats substantiels, respectivement de 10'000 frs et 30'000 frs ont été confiés au président sortant, pour établir un « état des lieux de la CFR1 » et contribuer à la rédaction d'un « ouvrage sur la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) et les pratiques de la CFR1 » ce qui laisse planer un doute quant à la raison ayant conduit à l'octroi de ces mandats peu de temps après le retrait de sa plainte.

### **3.1.5 Gestion déficiente des conflits d'intérêts**

À plusieurs niveaux de gouvernance (CDFA, DFA, DGAV), une gestion très aléatoire et déficiente des conflits d'intérêts – principalement par la CDFA – a été observée. Ainsi, le groupe de travail mis en place durant l'automne 2023 par la CDFA sur la fiscalité agricole comprenait deux experts externes, issus de fiduciaires spécialisées dans ce domaine, et désignés directement par la CDFA. Il a été indiqué à la Délégation que leur participation aux travaux visant à assouplir la pratique en matière de fiscalité agricole a, parallèlement, généré des interférences au sein de la DGF concernant certains dossiers en cours de traitement.

Début 2024, dans le cadre de son activité de surveillance de la CFR1, un conflit d'intérêts a été détecté par le DFA en cours de procédure et a motivé un recours du Département sur une décision de la CFR1 datant de novembre 2023. En cours de procédure (en février 2024), ce motif a été retiré (voir rapport COGES pour l'année 2024, p. 94-95). En l'état, la Délégation n'a pas connaissance de mesures relatives à la gestion des conflits d'intérêts.

Au printemps 2024, la CDFA a donné un mandat à un avocat, le prof. Yves Noël, de produire un avis de droit sur le calcul du bouclier fiscal. Cet expert avait par ailleurs rédigé un avis de droit sur la situation fiscale de la CDFA et avait écrit un livre (« Partie de chasse. La non-affaire Dittli ») plutôt favorable à la CDFA.

Puis, en juin 2024, la CDFA est intervenue auprès de la DGF pour demander des détails relatifs au traitement trop long de projets d'accords de *ruling* fiscal. Afin de veiller à répondre de manière adéquate selon le dossier en question et sans mise en danger du secret fiscal, la DGF a demandé à connaître les sources de ces demandes. Pour des questions de protection de ses sources, la CDFA n'a pas donné les détails, ce qui n'a pas permis à l'administration d'identifier et prévenir un éventuel conflit d'intérêts.

Durant l'année 2024, la CDFA a nommé pour sa communication, entre autres pour le remplacement du DDC, une personne externe issue de la société ComCoeur et une personne externe issue de la société Dynamics en charge d'autres mandats de communication parallèles auprès d'entités privées et qui avaient alors accès à des informations privilégiées dans le cadre de leur mandat à l'État. Cette gestion problématique de la suppléance a déjà été mise en évidence dans une observation de la COGES sur l'exercice 2024 (voir rapport COGES pour l'année 2024 en p. 90).

En 2025 finalement, la CDFA a également mandaté une expertise externe pour la réorganisation de la DGAV auprès de l'ancien responsable fraîchement retraité de Prométerre, principal délégataire externe de tâches de la DGAV.

La concentration, le cumul et la répétition de ces manquements dans la gestion des conflits d'intérêts montrent un important déficit d'attention à cette problématique. Les lacunes dans la gestion de ces conflits d'intérêts atteignent la crédibilité de gestion de l'État. Cela engendre potentiellement des effets pécuniaires conséquents, car les mandats empreints de soupçons ou de conflits d'intérêts avérés peuvent nécessiter de nouvelles études et examens supplémentaires par des expert·e·s réellement indépendant·e·s. Ce déficit d'attention amène également un champ de tension important entre la CDFA et la DGF, respectivement au sein du collège gouvernemental.

### **3.1.6 Assumer ses décisions politiques**

À plusieurs reprises, la CDFA se décharge de sa responsabilité ou n'assume pas un acte qui pourrait être illégal ou allant à l'encontre de la volonté du Conseil d'État en faisant porter le poids de ses décisions sur d'autres personnes. La CDFA semble adapter les faits de manière à présenter certaines situations à son avantage.

Ainsi, concernant la demande d'annulation de taxations entrées en force sur la période fiscale 2022, la Délégation a établi que la demande d'annulation émane de la CDFA qui a validé, tant oralement que par écrit, la formulation du courriel adressé à la DDGF, qui contenait entre autres le point suivant : « voici le résumé de ce qui a été demandé par la CDFA : [...] Arrêt temporaire des taxations des contribuables au bénéfice du bouclier et annulation des taxations déjà effectuées sur la PF 2022 (période fiscale 2022) afin de permettre de trouver une solution transitoire qui respecte le principe d'égalité de traitement ».

À propos du bouclier fiscal, la CDFA a demandé, durant le printemps 2024, un avis de droit au prof. Noël. Certains membres du Conseil d'État ayant signalé une certaine proximité entre le prof. Noël et la CDFA (voir point 3.1.5), cette dernière a ensuite demandé un second avis au prof. Danon. La CDFA a affirmé que cette demande avait été validée par la DGF, mais les hauts cadres de cette direction démentent cette version : selon eux, leur position était déjà déterminée, c'est pourquoi ils auraient clairement indiqué qu'un second avis n'avait plus lieu d'être demandé.

Lors d'une audition par le MP, la CDFA a affirmé que, durant l'été 2024, un cadre de l'un de ses services aurait lui-même demandé à rencontrer des représentants des milieux économiques, afin de discuter d'un projet de refonte des barèmes de l'impôt sur la fortune (*flat tax*). Or, l'ensemble des parties concernées indique que c'est en réalité la CDFA qui a proposé cette rencontre. Selon le procureur général, il ressort de l'instruction que les faits ne se sont pas réellement déroulés comme le présente la CDFA. En initiant cette démarche, elle reprenait ainsi immédiatement des discussions sur une révision des barèmes fiscaux dont le Conseil d'État venait de reporter l'éventuelle entrée en vigueur à la prochaine législature 2027-2032.

En conférence de presse sur la présentation du rapport Studer, la CDFA a déclaré qu'une enquête avait été ordonnée sur la base de l'article 142 alinéa 2 du règlement sur la loi sur le personnel de l'État de Vaud (RLPers), « pour clarifier la situation d'un collaborateur où des faits restaient flous et contestés ». La CDFA a par la suite offert à la Délégation des informations plus détaillées :



*le processus interne a été engagé à la suite du refus de [la DDGF] de les traiter elle-même, malgré le fait que cela relevait de sa responsabilité. Les éléments ont été transmis au responsable RH, puis à la DGRH, et finalement à M. Borloz.*

L'allégation de la CDFA en conférence de presse a mis plusieurs personnes dans une position délicate en laissant entendre qu'ils ou elles n'auraient pas pris les mesures appropriées dans un contexte de harcèlement ou de *mobbing*. Une telle situation compromet la protection des collaboratrices et collaborateurs, qu'elles ou ils soient présumés victimes ou personnes mises en cause.

Or, les vérifications menées par la Délégation montrent qu'aucun dossier n'a été ouvert et qu'aucune plainte n'a été enregistrée. De plus, aucun élément n'a été transmis aux personnes indiquées, il est ainsi affirmé que :

*sans fait, sans circonstance, sans témoin et sans partie plaignante, il n'est pas possible de mobiliser l'Unité Investigation pour instruire cette affaire.*

De manière générale, la Délégation rappelle que les cheffes et chefs de département se doivent d'assumer pleinement leurs décisions de ne pas se retrancher derrière l'administration, étant personnellement responsables de la gestion de leur département.

### **3.2 IMPACTS EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES**

Les travaux de la Délégation ont rapidement révélé des problématiques significatives en matière de ressources humaines au sein de l'administration. Si la parution des rapports Studer et Psychère, ainsi que la réorganisation gouvernementale ont indéniablement impacté le personnel, des difficultés existaient déjà avant, tant au sein de la DGF que du SG-DFA. Les outils et structures RH ne semblent pas avoir été adéquats pour détecter les problématiques découlant directement ou indirectement d'un management inadapté ou de tensions au sein du département concerné.

#### **3.2.1 Souffrance et rotation du personnel**

##### **3.2.1.1 Secrétariat général (SG-DFA)**

Sur la base des statistiques de la Direction générale des ressources humaines (DGRH) sur la rotation du personnel au sein des états-majors des différents secrétariats généraux des départements, depuis le début de la législature jusqu'à fin octobre 2025, le pourcentage de départs de personnes dont le dernier contrat était un CDI est estimé comme suit :

	<b>TOTAL</b>	<b>Départ CDI (dernier contrat)</b>	<b>%</b>
<b>DFA</b>	17	10	58,8
<b>DEIEP</b>	27	9	33,3
<b>DSAS</b>	29	9	31,0
<b>DITS</b>	18	4	22,2
<b>DCIRH</b>	18	4	22,2
<b>DEF</b>	19	4	21,1
<b>DJES</b>	19	3	15,8

Depuis le début de la législature, six personnes différentes ont occupé, en tant que secrétaire général·e ou sous une forme intérimaire, la tête du SG-DFA. En sus, trois personnes différentes ont officié en tant que collaboratrice personnelle de la CDFA (pour la temporalité des changements dans ces deux fonctions, voir point 2, Historique). L'appui de la Chancellerie a été nécessaire à deux reprises. Ainsi, sur demande de la SG-adjointe et proposition de la Chancellerie, en mai 2025, le vice-chancelier a été dépêché au SG-DFA à 50% pour épauler la SG-adjointe, en l'absence de la SG titulaire et assurer le relais entre le département et le Collège des secrétaires généraux (CSG). Une autre personne a été détachée à 50% au SG-DFA en juillet de la même année pour apporter de l'appui à la SG-ad intérim, en

l'absence de la SG-adjointe. Globalement, il apparaît donc qu'une partie de la rotation est postérieure à la publication du rapport Studer, comme le relève la CDFA :

*Je constate qu'avant ce rapport et la situation qu'il a induite, le taux de rotation du personnel était tout à fait habituel dans les fonctions exigeantes d'un secrétariat général et parfaitement comparable aux autres départements.*

Néanmoins, un examen minutieux des statistiques auxquelles la Délégation a eu accès permet de nuancer cette affirmation : en effet, au sein de l'état-major du SG-DFA, la moitié des départs de CDI ont lieu avant mars 2025. De manière générale, les comparaisons entre secrétariats généraux nécessitent d'être relativisées, car, pour des raisons historiques, la dotation du SG-DFA est la plus modeste. En effet, certaines tâches étaient notamment effectuées dans des services du département, par exemple, les aspects financiers revenaient au Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI). En revanche, les états-majors des secrétariats généraux sont relativement similaires.

### **3.2.1.2 Direction générale de la fiscalité (DGF)**

Durant les auditions, la Délégation a appris que plusieurs cadres de la DGF sont partis ou ont pris une retraite anticipée. Selon les témoignages, deux personnes de la direction souhaitaient quitter leur poste, mais en ont été dissuadées. Toutefois, si en matière de management, le style de la CDFA a pu générer des incompréhensions et des tensions, des questions se posent également quant à la direction de la DGF. Nonobstant une considération peut-être parfois trop rigoriste de l'application du secret fiscal conduisant à freiner la transmission de l'information (voir point 3.1.2), la DDGF est décrite par certain·e·s comme très sensible, peut-être trop et peinant parfois à décider. La DDGF reconnaît elle-même avoir un style « *old school* ». D'autres personnes, au contraire, mentionnent une excellente collaboration avec la DDGF. Un·e haut·e cadre admet aussi posséder un certain caractère, ce que des collaboratrices et collaborateurs confirment, et qui aurait pu heurter la CDFA lors de certaines rencontres.

Concernant plus spécifiquement les tensions entre la DDGF et la CDFA, après l'échec de séances de dialogue accompagné, en été 2024, le Conseil d'État a décidé d'éviter les contacts entre les deux protagonistes. Cette mesure, pensée comme temporaire, scellait néanmoins l'incompatibilité et donc empêchait les chances de résoudre le conflit. Elle a de plus généré des impacts en particulier sur les personnes qui se sont trouvées à devoir faire l'interface pour assurer la bonne marche des services (SG et DGF) et la transmission des informations. L'absence de la DDGF lors des bilatérales a questionné les autres personnes impliquées par les dossiers soumis à analyse. Cependant, la Délégation relève que les services ont continué à fonctionner, en s'adaptant aux difficultés et à la complexité de la mesure.

### **3.2.1.3 Impact du style de management de la CDFA**

À plusieurs niveaux et dans diverses entités, la Délégation constate la fatigue importante de plusieurs collaboratrices et collaborateurs fortement sollicités, parfois éprouvés par la récurrence de demandes similaire, mais dont les réponses sont peu prises en compte, au profit d'un recours privilégié à une expertise externe (voir point 3.1.2), comme l'illustre la citation suivante :

*La difficulté, c'est qu'on travaille beaucoup avec des notes et on demande des notes sur notes qui ne débouchent sur rien, pas sur de prise de décision, sur de l'entêtement dans une voie où on sait que ça ne débouche sur rien.*

En outre, il est ressorti de plusieurs auditions menées par la Délégation que la CDFA a entrepris des démarches préliminaires pour se séparer de plusieurs haut·e·s cadres ou pour les déplacer à d'autres fonctions, notamment parce qu'elles ou ils refusaient d'accéder à des demandes qu'elles ou ils considéraient contraires aux règles en vigueur, entre autres dans le cadre du bouclier fiscal. Certaines démarches, avortées, s'avéraient hors de propos, comme suggérer de faire voir la DDGF par un médecin pour vérifier son aptitude au poste. Le témoignage ci-dessous illustre les craintes générées par les informations circulant sur ces démarches :

*Quand on résiste à une cheffe de département, même si on respecte les institutions, je me disais bien que je pouvais gicler d'un moment à l'autre. J'ai entendu dire par d'autres personnes qu'elle voulait ma peau, car trop vieux, comme [nom d'un·e autre cadre].*

#### **3.2.1.4 Rapport Studer**

La Délégation relève que certaines personnes ont vécu le rapport Studer comme un soulagement avec l'espoir de mesures pour apaiser la situation, tel que reflété dans ce témoignage :

*Depuis 2023, nous avons quand même souffert pendant une année et trois mois. Le rapport Studer était la délivrance, on a soufflé.*

Cependant, d'autres personnes ont indiqué que la parution du rapport Studer a constitué un bouleversement conséquent au sein de l'administration, générant aussi sa part de souffrance, notamment en raison de la médiatisation qui s'en est suivie. À noter que certaines personnes ont découvert des faits ou l'ampleur de ceux-ci à la sortie du rapport.

Selon la Délégation, le rapport Studer est l'élément révélateur, plutôt que déclencheur, des problèmes relationnels et de la souffrance au travail tant au SG-DFA qu'au sein de la direction de la DGF. Selon la DGRH, un dispositif exceptionnel a été mis en place après la conférence de presse du 21 mars 2025, par des entretiens réguliers de soutien et conseil, ou par des suivis de *coaching* interne ou externe, ou en orientant vers l'Espace Écoute et Médiation.

Se sont ensuite ajoutés le rapport Paychère relatif au bouclier fiscal, les enquêtes menées par le MP et le travail de la Délégation. Autant de sollicitations nécessitant de relater à plusieurs instances des situations parfois difficiles et autant de médiatisation remettant parfois en cause le travail des collaboratrices et collaborateurs, voire leur probité. En outre, une nouvelle répartition des départements est un facteur qui impacte forcément ces personnes, nécessitant souplesse et un travail certain pour assimiler les changements et repenser les collaborations :

*Apprendre qu'on ne travaille plus avec tel et tel, c'est quelque chose qui est difficile dans un travail en réseau.*

Globalement, la Délégation, dans ses auditions, a constaté une souffrance importante au sein du personnel. Elle fait siennes les conclusions du rapport Studer en matière de ressources humaines : « la collaboration entre la CDFA et la DDGF est gravement altérée, non seulement en raison des problématiques liées aux périmètres d'activité des unes et des autres, mais aussi par des comportements et des attentes qui ne s'inscrivent pas dans l'esprit d'entraide et de collaboration attendu. Cette dégradation nuit au bon fonctionnement de l'État et du service public. Par ailleurs, cette problématique s'étend au-delà des deux protagonistes, et touche ou peut toucher certaines collaboratrices et certains collaborateurs qui leur sont proches. Pour l'un ou l'autre, elle est de plus susceptible de mettre en danger sa santé, fût-ce gravement, rendant la continuation de leur activité pénible, voire impossible, dans les conditions actuelles ».

#### **3.2.2 Déconnexion des structures RH et outils en vigueur peu exploités**

Lors des auditions, les responsables RH (RRH), tant du département que de la DGF, ne rapportent pas de souffrance, du moins pas autant que ce qui a été relaté en audition par les collaboratrices et collaborateurs. Il semble donc que les personnes en difficulté ne se sont pas adressées aux responsables ou entités RH de leur service, voire à celles de leur département, ou que leurs propos n'ont peut-être pas été entendus ou leur situation non identifiée. La position délicate des RRH, souvent pris dans des conflits de loyauté entre la cheffe ou le chef de département et le personnel placé sous leur responsabilité, doit ici être soulignée. Il est dès lors possible que les RRH se soient exprimés avec beaucoup de retenue auprès de la Délégation. Il est également envisageable, pour les mêmes raisons, que certaines collaboratrices ou collaborateurs aient choisi de s'adresser spontanément à d'autres interlocutrices ou interlocuteurs. Dans tous les cas, il semble que la structure en place n'ait pas réussi à capter la souffrance, à l'entendre et à agir en conséquence. Quant aux commissions de surveillance, elles n'ont jamais été informées de problèmes, ni de la part de la CDFA ni de la part du personnel (RH ou autre), bien que la COGES ait posé des questions.

La DGRH reconnaît que le fonctionnement dégradé au sein du département a eu des répercussions sur le quotidien professionnel de plusieurs proches collaboratrices et collaborateurs de la CDFA et de la DDGF par les tensions, les conflits de loyauté et l'incertitude occasionnés. Il est décrit que les difficultés rencontrées au sein du département résultaient d'une situation institutionnelle complexe, marquée par

des divergences de vues et des rapports de travail parfois tendus, tant au sein de l'encadrement que dans le fonctionnement quotidien. Une des personnes auditionnées a résumé la complexité croissante de la situation comme telle :

*La demande d'annulation des taxations et la fiscalité agricole ont été les principales sources de tensions entre la cheffe de Département et [la DDGF], mais la volonté de [la CDFA] de pousser [un cadre] vers la sortie y a aussi contribué.*

Alors que la réouverture du dossier de la fiscalité agricole date de 2023 et que la CDFA demande à la DDGF de se séparer d'une personne cadre en début 2024 déjà, la CDFA estime, quant à elle, que les tensions ont émergé plus tard avec la DGF :

*C'est en mai 2024, une fois les conclusions de l'avis de droit de prof. Noël sur ma table et que j'avais appréhendé les erreurs du passé en ce qui concerne le bouclier fiscal, que les relations avec la DGF se sont réellement détériorées.*

Au cours des auditions menées, la Délégation a pu constater la multiplicité des sources de tensions entre la DGF et la CDFA, la croissance de celles-ci au cours de la législature ainsi que l'impact au-delà des protagonistes principaux. La Délégation regrette donc que, pendant plusieurs mois (juillet 2024 à mars 2025), les RRH n'aient pas identifié ces difficultés, ou n'aient pas pu y apporter des réponses adéquates. Les mesures se sont concentrées sur la relation entre la CDFA et la DDGF, dont principalement un dialogue accompagné avec un médiateur et la suspension des rapports directs entre elles. La secrétaire générale a dès lors systématiquement joué le rôle d'interface et les bilatérales se sont déroulées sans la DDGF.

### **3.2.2.1 Entretiens d'appréciation peu systématisés**

Les entretiens d'appréciation sont un outil utile pour évaluer la qualité du travail des collaboratrices et collaborateurs, mais aussi pour faire remonter des problèmes, tels que la souffrance au travail, ou encore détecter des personnes susceptibles de répondre à des tâches d'une fonction supérieure. Selon l'article 36 LPers, ces entretiens devraient en principe être menés une fois par année. La mise en œuvre des entretiens et de leur suivi fait partie du cahier des charges des RRH. Or, comme la COGES le relevait dans plusieurs de ses rapports annuels, la Délégation constate que leur utilisation est soit lacunaire, soit disparate, notamment en termes de régularité. Si les directrices et directeurs généraux sont chargés de mener ces entretiens avec leurs subordonné·e·s direct·e·s, cette pratique ne s'applique en revanche pas à leur propre évaluation par leur cheffe ou chef de département. À la DGF, certain·e·s haut·e·s cadres n'ont pas passé d'entretiens régulièrement.

À plusieurs reprises, la CDFA a souhaité se séparer de haut·e·s cadres, initiant les échanges nécessaires auprès des autorités d'engagement. Aucune communication formelle n'avait été adressée au préalable à ces cadres concernant l'insatisfaction liée à leur travail, à leurs compétences ou à leur comportement, dans un cadre dédié et approprié. Si d'aucuns estiment que les échanges bilatéraux<sup>2</sup> suffisent, la Délégation rappelle la législation en vigueur et souligne qu'un entretien s'inscrit dans un cadre formel, guidé par des documents spécifiques dédiés pour l'ensemble de la fonction publique et permet aussi bien aux supérieur·e·s qu'aux collaboratrices et collaborateurs de s'exprimer et de mettre leur propos par écrit : les bilatérales ne les remplacent pas. Ajoutons que, pour être réellement utiles, les entretiens doivent faire l'objet d'un suivi ou *feedback*, les données examinées et centralisées afin de permettre une vue d'ensemble et ainsi dresser des statistiques ou encore mieux détecter des problèmes au sein d'une entité. Or, à l'heure actuelle, les outils permettant une centralisation font défaut (voir rapport COGES sur l'activité de l'année 2023, p. 83).

### **3.2.2.2 Espace Écoute et Médiation et Unité Investigation peu sollicités**

Alors que des problèmes de souffrance au travail se faisaient jour, l'ancien Groupe Impact, structure autonome chargée de prévenir les conflits au travail et de lutter contre le harcèlement dans l'administration vaudoise, était en restructuration, notamment suite à plusieurs critiques sur son

---

<sup>2</sup> À l'État de Vaud, une séance bilatérale compte souvent plus de deux personnes. On parle entre autres de bilatérales quand, par exemple, une cheffe ou un chef de département, lui-même accompagné de sa ou son secrétaire général rencontre les représentant·e·s d'une direction ou d'un service.

fonctionnement et ses méthodes. La Délégation a l'impression que cette situation transitoire a pu dissuader certaines personnes de s'adresser à Impact dont les activités étaient rattachées à la DGRH (anciennement Service du personnel de l'État de Vaud – SPEV). La confiance du personnel envers l'entité qui aurait pu recueillir ses craintes et sa détresse a été potentiellement entamée, et la période de restructuration a pu donner l'impression d'une absence de structure autonome entre 2022 et 2024.

En octobre 2024, la réforme du règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement (RPCH) a abouti. Désormais, un nouveau dispositif est en vigueur, comportant deux entités distinctes, soit l'Espace Écoute et Médiation axé vers la prévention et la gestion des conflits, ainsi que le conseil au personnel confronté à des difficultés relationnelles, et l'Unité Investigation chargée de conduire les enquêtes formelles lors de suspicion de harcèlement.

La Délégation s'interroge sur la connaissance du dispositif au sein de l'administration et son utilisation. Dans le cadre du conflit entre la CDFA et la DGF, l'existence de ces structures a été rappelée (à la DGF et au SG-DFA) par la DGRH aux personnes potentiellement impactées. La Délégation ne peut toutefois pas savoir dans quelle mesure il a été fait recours à ces nouvelles structures, le détail ne pouvant lui être communiqué pour des raisons évidentes de respect de la confidentialité et de l'anonymat. Cependant, à terme, (le dispositif étant nouveau, il doit prendre ses marques), des statistiques pourront être dressées pour savoir, par exemple, le nombre de sollicitations reçues. Le Conseil d'État s'est engagé à accompagner la mise en place de ce nouveau dispositif par la création d'un groupe d'évaluation associant les organisations syndicales, parties prenantes du processus, afin d'identifier les éléments pouvant être améliorés. La tenue de statistiques y est prévue, tout en demeurant attentifs au respect du principe d'anonymat.

La Délégation estime qu'il serait opportun de mieux visibiliser l'Espace Écoute et Médiation et l'Unité Investigation au sein de l'administration, afin que les collaboratrices et collaborateurs qui n'en connaîtraient pas encore l'existence ou les prestations soient informés de leur disponibilité en cas de besoin. Elle souhaite que ces entités établissent un rapport d'activité régulier, à l'attention par exemple de la COGES, comportant entre autres des données statistiques d'utilisation du dispositif.

### **3.2.2.3 Personnel peu protégé lorsqu'il est attaqué publiquement**

Le rapport Studer, ainsi que les démarches qui ont suivi – réorganisation des départements, demandes de CEP, création de la Délégation, rapport Paychère – ont suscité un important écho médiatique, venu s'ajouter à la situation déjà sensible au sein de services du DFA (fragilité au SG, usure à la DGF). Le 21 mars 2025, lors de la conférence de presse sur le rapport Studer, certains membres de l'administration ont été directement visés par la CDFA, sans que ces personnes ne puissent répondre publiquement, ni sur le moment ni plus tard. Ainsi, la CDFA laisse subsister un doute quant au comportement d'un collaborateur. Il en a été de même dans un article de presse ajoutant que la DDGF n'aurait pas réagi à ce comportement et aurait plutôt récolté des éléments contre la CDFA (voir point 3.1.6). Pour rappel, les investigations de la Délégation n'ont mis en évidence aucun élément susceptible de confirmer ces allégations. Durant la même conférence de presse, la CDFA mentionne que la demande d'annulation de taxations entrées en force apparaît dans un courriel de sa secrétaire générale. Certes, toutefois l'ordre initial émane de la CDFA, qui a vérifié et validé à deux reprises le courriel retranscrivant sa demande (voir point 3.1.6).

De manière plus générale, certaines allégations publiques visant le travail de l'administration ont suscité un profond malaise chez les collaboratrices et collaborateurs. Tel est le cas du communiqué de presse de la CDFA du 25.09.2025, suite à l'ouverture d'une procédure pour abus d'autorité, et qui indique que « dans un contexte de manque d'informations relevé par les rapports de Monsieur Studer et Monsieur Paychère. [sic] Madame Dittli a surtout l'impression d'avoir dû évoluer dans une chambre plongée dans le noir et d'avoir essayé d'allumer la lumière ». Ce sentiment de malaise se reflète clairement dans les propos suivants d'une personne de l'administration :

*Tout le mal, on l'a en plein dans la figure. Au bout d'un moment, ce n'est plus possible. Je comprends qu'[une certaine personne] tombe malade. Nous n'avons pas des ressources illimitées. Psychologiquement, ce n'est pas possible.*

Si les conseillères et conseillers d'État peuvent s'exprimer dans la presse ou sur les réseaux sociaux concernant des affaires en cours, le personnel de l'État est tenu au devoir de réserve. Il ne peut donc pas se défendre médiatiquement lorsqu'il est attaqué dans la presse, même nommément. Une certaine exposition est certes attendue des haut·e·s cadres, dont les fonctions sont décrites comme « dirigeantes et exposées » (FDE) ; ce sont les personnes directement engagées par le Conseil d'État (art. 18, al. 1 LPers). Cependant, ce qui est attendu en termes d'exposition n'est pas explicitement défini, ce qui laisse une certaine marge d'interprétation personnelle. La Délégation a pu en outre constater que des collaboratrices ou collaborateurs qui n'ont pas une FDE ont également été exposés médiatiquement.

Les collaboratrices et collaborateurs ne peuvent pas bénéficier de soutien financier de l'État pour de l'accompagnement juridique dans le cas d'exposition médiatique, ou pour prévenir une éventuelle exposition (comme décrit au point 3.1.4.2., la CDFA a bénéficié d'un soutien financier de l'État pour qu'un média n'ait pas accès à une ordonnance de classement). En effet, l'article 6 RLPers prévoit que, si une collaboratrice ou un collaborateur est victime d'un préjudice « du fait d'un usager » dans l'exercice de son travail, il peut solliciter « un soutien ou une aide financière, notamment en vue d'engager une éventuelle procédure civile ou pénale. L'article 7 du même règlement couvre les situations découlant d'un préjudice de la part d'une collaboratrice ou d'un collaborateur de l'administration publique. Rien, par contre, ne permet aux collaboratrices ou collaborateurs d'obtenir un soutien dans un cas d'exposition médiatique. Une décision du Conseil d'État serait nécessaire à cette fin. Plusieurs personnes auditionnées par la Délégation ont indiqué avoir sollicité les conseils d'un·e avocat·e, à leurs frais. Cette asymétrie questionne la Délégation.

Finalement, la Délégation note que, dans le cas qui l'a occupée, le Conseil d'État n'est pas intervenu officiellement ou publiquement pour défendre la probité des collaboratrices et collaborateurs attaqués nominativement dans les médias.

### **3.2.3 Responsabilité des élu·e·s en matière de traitement du personnel**

Comme mentionné précédemment, le management de la CDFA interpelle la Délégation et a généré d'importantes difficultés en matière de ressources humaines. En effet, la défiance envers ses propres services, les demandes récurrentes en dépit de leur impossibilité à mettre en œuvre (voir l'extrait d'audition ci-dessous), la volonté de se séparer de plusieurs cadres, sans communiquer clairement les motifs ni aux personnes concernées ni à leur autorité d'engagement, la tendance à faire porter à des collaboratrices et collaborateurs la responsabilité de décisions relevant de choix politiques ou encore l'évocation d'un dossier qui n'existe pas formellement, a engendré un inconfort notable et un stress accru pour plusieurs membres du personnel. Il a par exemple été indiqué que,

*pour que les gens travaillent efficacement, ils doivent savoir ce qu'on attend d'eux. On ne peut pas constamment changer les choses dans tous les sens, surtout que le temps pour accomplir les tâches est limité. Il y avait beaucoup de critiques sur notre travail.*

Il ne revient pas à la Délégation de qualifier les relations entre la CDFA et la DDGF pour savoir si elles sont constitutives de harcèlement, car cette qualification répond à des critères précis et nécessite une enquête particulière qui n'est pas de la compétence de la Délégation. En outre, la DDGF ne s'est pas adressée au Conseil d'État pour faire part de harcèlement ou de *mobbing*, mais car, comme présenté par une personne auditionnée,

*elle souhaitait résoudre le problème avec sa cheffe par le dialogue, la compréhension, par une intervention du Conseil d'État qui fixe les limites des compétences d'intervention.*

La Délégation relève toutefois de manière plus globale, qu'en matière de harcèlement, le RPCH qui définit le dispositif applicable en cas de difficultés relationnelles, d'atteinte à la personnalité, de harcèlement psychologique ou de harcèlement sexuel dans le cadre du travail, s'applique à l'ensemble du personnel de l'État, mais pas aux élu·e·s. Or, le Conseil d'État fait office d'autorité d'engagement pour les postes de direction.

Même si le RPCH n'est pas applicable au Conseil d'État, l'obligation d'agir de ce dernier trouve directement son fondement dans l'article 5, alinéa 3 de la LPers-VD : « Le Conseil d'État prend les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la personnalité des collaborateurs, en particulier par des dispositions de lutte contre le harcèlement et le *mobbing* ». Une personne auditionnée a mentionné que,

*par conséquent, potentiellement un·e cheffe de service qui se plaindrait de mobbing de la part soit d'un·e cheffe de département soit du Conseil d'État pourrait saisir le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale (TRIPAC), non pas sur la base du règlement, mais sur la base directement de la loi sur le personnel.*

La Délégation regrette toutefois l'absence de prise en compte des élu·e·s dans le RPCH. Le harcèlement comporte souvent une dimension hiérarchique, le déséquilibre de pouvoir inhérent à une relation de subordination créant un terrain propice aux abus. Il n'est donc pas exclu que des problèmes impliquant des élu·e·s se posent. Dans une telle situation, les collaboratrices ou collaborateurs doivent pouvoir s'appuyer sur le RPCH et s'adresser à l'Espace Écoute et Médiation ou faire appel à l'Unité Investigation. Or, à l'heure actuelle, rien ne garantit que ces entités puissent agir en cas de signalement impliquant un·e élu·e. Certes, les collaboratrices et collaborateurs peuvent déposer une plainte pénale, mais sachant que le dispositif RPCH est encore jeune et peut nécessiter des ajustements, il serait utile de réfléchir à modifier ce règlement en conséquence.

Au-delà des moyens pour agir, la question des sanctions demeure ouverte. En effet, la Constitution vaudoise ne prévoit pas de procédure de destitution d'un·e membre du Conseil d'État, ni même de possibilité de sanction à son égard. Au niveau communal, la possibilité de destituer un·e membre de l'Exécutif existe. Les travaux sur la motion (25\_MOT\_54) – Motion Yannick Maury et consorts au nom de Valentin Christe et Thanh-My Tran-Nhu - Introduction d'un mécanisme de suspension (et in fine de destitution) applicable à l'Exécutif cantonal » apporteront peut-être des éléments nouveaux.

### **3.3 PROCÉDURES ET RÉPARTITION DES COMPÉTENCES**

#### **3.3.1 Collégialité et secret de fonction**

##### **3.3.1.1 Collégialité écornée**

En matière de collégialité, il existe des règles à respecter relatives au fonctionnement au sein du collège gouvernemental, certaines figurent dans un document remis en début de législature aux membres du Conseil d'État, alors que d'autres sont de l'ordre des bonnes pratiques. Elles concourent à assurer la collégialité nécessaire au bon fonctionnement du gouvernement.

Sous l'angle juridique, l'article 116 alinéa 1 de la Constitution vaudoise (Cst-VD) prévoit que le Conseil d'État est une autorité collégiale. La collégialité n'apparaît pas expressément dans la LOCE, l'article 44 alinéa 1 prévoyant toutefois que les décisions sont prises par le Conseil d'État comme corps.

L'un des documents remis en début de législature qui traite de la collégialité souligne que « la collégialité est un principe essentiel régissant le travail au sein du collège gouvernemental, les relations entre ses membres et leur communication. Avant de constituer une obligation juridique, la collégialité est un mode de fonctionnement et une question d'état d'esprit. Le sens de la règle ne prête en principe pas à discussion : le respect de la collégialité est nécessaire à l'efficacité et à la crédibilité de l'action gouvernementale ».

Dans le contexte de la procédure ouverte après la publication du rapport Studer, le MP a estimé, dans son ordonnance de classement partiel,<sup>3</sup> qu'il n'y a pas eu de violation du secret de fonction de la part de cadres qui sont allés discuter avec les milieux économiques<sup>4</sup>, il conclut qu'« il ne saurait par conséquent

---

<sup>3</sup> Enquête ouverte contre inconnu à la suite de la dénonciation du 26 mars 2025 du Conseil d'État en lien avec le rapport de Jean Studer du 27 février 2025 concernant des faits susceptibles d'être constitutifs de l'infraction de violation du secret de fonction.

<sup>4</sup> « Quant à la démarche individuelle de la C-DFA consistant à faire « un appel du pied » aux initiants au sujet d'une possible réouverture des discussions autour de la refonte des barèmes de l'impôt sur la fortune dans le cadre des discussions autour de l'Initiative 12% et du bouclier fiscal, alors même que le Conseil d'État avait déjà décidé définitivement d'une non-entrée en matière sur cette question, il n'appartient pas à l'autorité de poursuite pénale de la qualifier, une telle démarche relevant plutôt d'une question de collégialité au sein du Gouvernement cantonal ».

être reproché à Valérie Dittli d'avoir poussé des cadres de la DGF à violer leur secret de fonction en les envoyant discuter avec [des représentants des milieux économiques] (...) ». Mais, il note que cela pose des questions de collégialité au sein du gouvernement.

En effet, le dossier dans sa globalité a affecté les relations de confiance au sein du Conseil d'État et péjore son climat de travail. Le traitement des différentes affaires requiert également du temps qui ne peut dès lors pas être consacré à l'avancement des dossiers ordinaires et projets du Conseil d'État. Il a été mentionné à la Délégation qu'

*Il s'agit d'une confiance institutionnelle qui est très écornée.*

*Ce qui est compliqué, c'est que ces questions mobilisent une part importante du temps de fonctionnement du Conseil d'État. En moyenne, c'est une heure par semaine consacrée à définir les réponses à apporter aux médias [...], à d'autres interlocuteurs ou au parlement, ce qui est d'ailleurs tout à fait légitime. C'est surtout cet aspect qui, aujourd'hui, pose véritablement problème, ou du moins représente une exigence particulière, pour le bon fonctionnement même du Conseil d'État.*

### **3.3.1.2 Cas de la révision des barèmes d'impôts**

La Délégation a procédé à une analyse des diverses étapes qui ont amené le Conseil d'État à prendre sa décision sur la manière dont il allait répondre à l'initiative populaire « baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne », dite initiative des 12%, à laquelle le Conseil d'État a décidé de s'opposer.

Entre septembre 2023 et fin juin 2024, le DFA a établi une série de notes au Conseil d'État traitant de la feuille de route du Conseil d'État concernant la fiscalité des personnes physiques (impôt sur le revenu et la fortune). Ce type de notes est porté à l'ordre du jour du Conseil d'État au point « affaires générales » pour discussion. La discussion sur ces notes permet au département concerné de revenir à une séance suivante avec une nouvelle note.

Si la CDFA s'est souvent plainte du manque de réponses ou d'information qu'elle recevait de la DGF, la Délégation a constaté que, durant cette période, la DGF et la DGAIC lui ont très régulièrement préparé des notes afin que le Conseil d'État puisse se déterminer quant à la réponse à donner à l'initiative populaire des 12%.

Au niveau de la DGF, une réflexion a eu lieu dans le courant du printemps 2024 autour d'un projet de refonte des barèmes de l'impôt sur les revenus et sur la fortune, ce dernier portant sur l'introduction d'un taux unique (*flat tax*), qui aurait conduit à une réduction de l'imposition sur la fortune. Une telle révision aurait pu être une réponse donnée à l'initiative et peut-être permis de renoncer au bouclier fiscal. Toutefois, dans sa séance du 3 juillet 2024, le Conseil d'État a définitivement décidé de ne pas réexaminer les barèmes dans le cadre du contre-projet fiscal à soumettre au Grand Conseil, notamment pour des motifs d'ordre politique (difficultés à obtenir une majorité sur ce point) et économique (baisse trop importante des recettes fiscales). Ce jour-là, le Conseil d'État a chargé le DFA de lancer les travaux en vue d'une réforme des barèmes fiscaux sur le revenu et la fortune, dans la perspective de l'introduction de l'imposition individuelle pour le cas où ce projet devait aboutir au niveau fédéral. Les modifications cantonales en question ne devaient, dans tous les cas, entrer en vigueur que pour la prochaine législature (à l'horizon 2027), tel que le confirme d'ailleurs le communiqué de presse du Conseil d'État du 24 septembre 2024<sup>5</sup>.

Les discussions ont ensuite mené au dépôt par le DFA d'une proposition au Conseil d'État (PCE) qui va finalement aboutir à une décision du Conseil d'État. Pour la Délégation, le processus décisionnel est clair ; à relever que les notes et la PCE sont classifiées « secret ». Dès que la décision a été prise, le 3 juillet 2024, les conseillères et conseillers d'État se devaient d'assumer pleinement la collégialité de la décision. Sur ce point, une relation de confiance doit unir les membres du gouvernement ; la conseillère ou le conseiller d'État qui s'exprime le fait dans le respect des décisions qui ont été prises. Le collège gouvernemental charge à ce moment-là la présidente d'informer les initiants des décisions du Conseil d'État.

---

<sup>5</sup> <https://www.vd.ch/actualites/communiques-de-presse-de-letat-de-vaud/detail/communiquel-conseil-detat-presente-son-plan-ambitieux-pour-le-pouvoir-dachat-et-soppose-a-linitiative-fiscale-dite-des-12>



Alors que le projet était bouclé, que les décrets devaient être préparés pour la rentrée et qu'une conférence de presse était prévue pour septembre 2024, la CDFA a relancé immédiatement, dès le mois de juillet 2024, des discussions sur la réforme des barèmes de l'impôt sur la fortune (*flat tax*) avec les milieux économiques, en particulier les membres du comité d'initiative des 12%. Elle a même proposé à un représentant des milieux économiques de contacter un cadre de la DGF pour qu'il lui présente le projet abandonné. La CDFA explique sa démarche comme suit :

*c'est dans cette perspective que j'ai tenté, durant l'été 2024, de rétablir un dialogue devenu difficile à la suite d'un échange téléphonique entre la présidente [ du Conseil d'État ] et le directeur du Centre patronal.*

Cette démarche a été perçue par les milieux économiques comme une réouverture du débat sur cette question, puisqu'ils ont d'ailleurs repris directement contact avec la présidente du Conseil d'État pour demander si le gouvernement avait changé d'avis sur la diminution de l'impôt sur la fortune (*flat tax*).

La Délégation estime que la démarche de la CDFA, soit de relancer immédiatement les discussions sur une révision des barèmes, est questionnable sur le plan de la collégialité. La reprise des travaux sur la réforme des barèmes n'aurait en aucun cas dû intervenir avant la conférence de presse, prévue en septembre 2024, annonçant les intentions du Conseil d'État dans le cadre du contre-projet indirect à l'initiative.

### **3.3.1.3 Flou dans l'application du secret de fonction**

En matière de protection et sécurité des données, le personnel de l'État est tenu de suivre un module de formation obligatoire en ligne qui comporte trois volets ; protection des données ; secret de fonction ; cybersécurité. Les nouvelles collaboratrices et les nouveaux collaborateurs sont également tenus de suivre cette formation dès leur entrée en fonction.

La Délégation a estimé que cette formation sensibilise de manière appropriée le personnel aux buts et à la nécessité du secret de fonction, ainsi qu'aux situations dans lesquelles il convient de demander la levée de ce secret auprès de l'autorité d'engagement.

En outre, les modèles de courriers relatifs à la fin des rapports de travail que la DGRH met à disposition des responsables RH des services mentionnent les dispositions applicables en matière de secret de fonction, soit « conformément à l'art. 18 de la loi sur l'information (LInfo), vous demeurez soumis au secret de fonction après la cessation des rapports de travail ».

Dans le cas où une cheffe ou un chef de département envoie un·e cadre de son administration pour s'entretenir d'un projet avec des personnes externes à l'administration, il convient que cette ou ce cadre sache clairement si le secret de fonction est levé. Dans le cas contraire, il peut s'avérer que l'échange soit infaisable.

Suivant la portée stratégique du projet, la Délégation doute que la personne puisse répondre uniquement à des questions générales, qualifiées de techniques. Comme le recommande la formation de base destinée au personnel : « lorsque vous avez connaissance d'une information qui n'est pas publique, il est prudent de partir du principe que le secret de fonction s'applique ».

Dans le cadre d'un entretien avec des milieux externes, un·e membre de l'administration témoigne d'un risque de violation du secret de fonction (art. 320 CP) en parlant de questions de politique fiscale encore en discussion au sein du Conseil d'État :

*Selon mon appréciation, nous n'avons rien dévoilé de sensible qui pouvait être perçu comme une violation du secret de fonction, mais on n'était pas à l'aise.*

Dans cette situation, la Délégation estime qu'il n'était pas adéquat de déléguer à un·e cadre de l'administration la responsabilité de s'entretenir avec des représentants des milieux économiques sur des éléments stratégiques. Penser qu'il serait possible de se limiter à la présentation d'aspects techniques sans devoir aborder des questions politiques et stratégiques était illusoire.

Une telle situation montre que le Conseil d'État ne peut pas déléguer sa responsabilité politique à l'administration et doit assumer directement ses décisions stratégiques. Si des membres de l'administration sont amenés à s'entretenir sur des projets qui ne sont pas publics, quelle qu'en soit la thématique, le secret de fonction doit être clairement levé par l'autorité d'engagement.

### ***3.3.1.4 Interprétation et application du secret fiscal***

Parmi les différentes analyses, notes et expertises juridiques consultées par la Délégation, trois abordent la question du secret fiscal, à commencer par le rapport Studer. Jusqu'ici, la DGF s'était régulièrement opposée au recours à des avis externes, privilégiant sa propre analyse ou soutenant la position de la DGAIC. Pourtant, à peine rattachée temporairement au DEF, la DGF a commandé deux nouveaux avis de droit, dont l'un, rédigé par le prof. Liégeois, porte spécifiquement sur le secret fiscal et l'autre du prof. Maraia traite des pratiques administratives.

La Délégation ne se détermine pas sur les avis émis par des professeurs de droit ou des juristes reconnus concernant le secret fiscal, lequel constitue un secret de fonction qualifié.

La Délégation souligne toutefois la nécessité, pour le Conseil d'État, le département en charge des finances en particulier, ainsi que la DGF, d'adopter une interprétation et une application communes du secret fiscal. Il s'agirait ainsi d'établir une pratique cohérente, consolidée et validée.

Une telle pratique faciliterait le travail des commissions de surveillance. En effet, par le passé, la COFIN et la COGES se sont vu opposer le secret fiscal à certaines de leurs demandes d'informations qui ne portaient pourtant pas sur des dossiers spécifiques, mais sollicitaient des données agrégées, des statistiques, des processus, etc. Certes, ces commissions sont considérées comme des organes tiers du point de vue du secret fiscal. Néanmoins, elles sont en droit d'obtenir des informations utiles à l'accomplissement de leur mission (art. 50 al. 2 LGC). Dans son analyse, la Délégation estime qu'à l'avenir, la DGF devra remettre à la COFIN ou la COGES les informations demandées, anonymisées, pour autant que les statistiques ou synthèses existent ou que leur production ne nécessite pas un travail trop important. Entre autres, la COGES a, par le passé, demandé des informations sur les procédures/processus appliqués ou des chiffres agrégés, concernant les dénonciations spontanées non punissables, les exonérations fiscales aux entreprises, les forfaits fiscaux (impôts sur la dépense), le suivi des appels à l'ACI, etc. Si elle a parfois obtenu les informations demandées, cela n'a pas toujours été le cas et s'est révélé parfois fastidieux. La COFIN et la COGES auront un intérêt à suivre l'évolution au fil des années de ces statistiques (nombre de contribuables bénéficiaires, critères et conditions d'octroi, etc.).

#### *Compétences du chef ou de la cheffe de département*

La cheffe ou le chef du département en charge des finances n'intervient ni au stade de la taxation ni à celui de la perception fiscale, à l'exception des demandes d'exonération et des dénonciations de délits fiscaux. Dès lors, selon la Délégation, la cheffe ou le chef du département en charge des finances ne peut pas accéder aux dossiers des contribuables, le secret fiscal lui étant opposable.

Il convient de préciser que le département en charge des finances a pour mission de veiller à l'application de la loi et de ses dispositions d'exécution. En tant qu'autorité de surveillance, sa cheffe ou son chef doit pouvoir obtenir les renseignements nécessaires et accéder, sur demande, aux dossiers fiscaux lorsque ces informations sont utiles à l'exercice de sa mission. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle ou il bénéficie d'un accès libre et général à l'ensemble des dossiers fiscaux. La Délégation a acquis la conviction que la CDFA a demandé de consulter des dossiers de contribuables dans le cadre de remboursements d'aides Covid, ce qui lui a été refusé et elle n'a pas réitéré sa demande.

Plusieurs principes sont développés dans les avis de droits mentionnés dans la partie précédente, dont celui de la proportionnalité. Il s'agit de se demander, au cas par cas, si l'information est nécessaire ou utile à l'accomplissement de la mission de surveillance. La Délégation trouve notamment pertinent que l'accès doive découler d'une demande écrite motivée, même sommairement, de la part de la cheffe ou du chef du département en charge des finances. La forme écrite ayant l'avantage d'assurer la traçabilité.

Il est également relevé que, pour exercer la surveillance, il n'est en principe pas nécessaire de pouvoir identifier les contribuables. La cheffe ou le chef du département en charge des finances doit se voir remettre des données brutes, mais, si possible, anonymisées ou des documents de synthèse (rapport, données agrégées, etc.) et, à titre exceptionnel, des dossiers complets.

### *Transparence de la DGF et des demandes de la CDFA*

Au-delà de la stricte question du secret fiscal, la transparence de la DGF sur son activité vis-à-vis de la CDFA, des commissions de surveillance, des médias ou du public mérite d'être examinée. Dans les entretiens effectués par la Délégation, plusieurs collaboratrices et collaborateurs de la DGF ont en effet fait état de réticences et de refus de faire acte de transparence lors de sollicitations d'informations tant à l'interne qu'à l'externe, et ceci sur des informations totalement étrangères au secret fiscal.

Il a été mentionné à la Délégation que la direction de la DGF a tantôt refusé de donner des réponses, tantôt caviardé des réponses, tantôt transmis des informations non compréhensibles, y compris pour des collaboratrices et collaborateurs engagés au sein de la DGF pour leur qualification dans le domaine ou les ayant acquises dans le temps. La Délégation constate des difficultés de communication et de compréhension mutuelles, notamment sur la base d'échanges de notes techniques. Il ressort de certaines auditions que cette pratique a mis en difficulté plusieurs collaboratrices et collaborateurs dans l'exercice de leur fonction, en occasionnant notamment des cas de conscience. Sans conclure aucunement que ce manque de transparence soit général, cette manière de procéder nécessite une actualisation par rapport aux modes de travail actuel d'une administration publique sujette à l'interne comme à l'externe à des obligations de transparence plus importantes que par le passé.

Le manque de transparence ne paraît toutefois pas être unilatéral. Plusieurs situations impliquant la CDFA sont caractérisées par un certain manque de transparence, tant dans la gestion des affaires du Département que de celle des deniers publics. Ainsi, la DGF s'est plainte de ne pas comprendre sur certains plans les motivations et sens des demandes de la CDFA. Pour la DGF, il était important de connaître l'origine de certains propos rapportés dans le but d'identifier le problème de contribuables transmis par la CDFA. Il ressort également des travaux de la Délégation que des informations n'ont été délivrées à celle-ci qu'après de multiples sollicitations (voir point 1.3). Dans certains cas pas transmises malgré la gravité des allégations proférées (voir par exemple avant-dernier paragraphe du point 3.1.6). Finalement, un manque de transparence alimente des soupçons de conflits d'intérêts sur plusieurs plans (voir point 3.1.4), notamment dans l'attribution de mandats externes, ce qui a miné tant la confiance nécessaire au sein du Conseil d'État qu'entre la DGF et la CDFA.

#### **3.3.2 Décisions peu formalisées**

Au cours de ses travaux, la Délégation a remarqué un fonctionnement marqué au sein de l'État par l'oralité. Ainsi, les bilatérales entre la ou le chef-fe de département et les cadres ne font pas souvent l'objet d'ordres du jour écrits ou de procès-verbaux à l'issue de la séance, comme l'a notamment expliqué un·e membre du SG-DFA :

*Un grand nombre d'échanges se déroulait par téléphone ou par courriels. Aucun procès-verbal n'était tenu lors des bilatérales, mais nous étions en train de mettre en place un système de liste de tâches à des fins de gestion du suivi. Si nécessaire, les éléments étaient formalisés par courriels.*

La CDFA indique avoir voulu davantage formaliser les bilatérales, ce qui aurait été accepté plus ou moins facilement selon les services, mais selon elle,

*la DGF faisait presque une résistance systématique à tout changement que l'on voulait amener.*

L'oralité est également importante dans le cadre des séances du Conseil d'État. Si les processus de fonctionnement et statuts différents des documents traités lors de ces séances semblent clairs, la Délégation relève que seul un procès-verbal décisionnel est tenu, les décisions sont protocolées (adoptée ; adoptée avec modification ; renvoyée pour complément d'information ; reportée). En revanche, les discussions ne sont pas protocolées. La Délégation se demande alors s'il serait nécessaire d'avoir davantage de formalisation des discussions/décisions lors des bilatérales, mais également lors des séances du Conseil d'État, pour éviter toute interprétation, par exemple en matière de communication et contact avec des tiers. Davantage de formalisation des échanges permet en effet de s'assurer de la bonne compréhension des décisions par tout le monde et des tâches assignées à chacun·e.

La LInfo est souvent évoquée pour éviter la formalisation des discussions. La Délégation estime que des intérêts prépondérants peuvent être évoqués comme le prévoit notamment le chapitre IV LInfo (art 15, 16, 17) pour ne pas devoir publier d'informations qui ne doivent pas l'être, et que la crainte de publication d'informations confidentielles n'est pas nécessairement fondée. Les potentielles fuites sont également évoquées pour justifier un fonctionnement plutôt basé sur l'oral. Pourtant, au regard des nombreuses fuites survenues depuis mars 2025, force est de constater que l'oralité n'est pas davantage garante de confidentialité.

### ***3.3.2.1 Collège gouvernemental peu informé lors de mandats ou d'avis de droit demandés à l'externe***

Le Conseil d'État n'a pas été informé en amont des demandes de la CDFA d'avis de droit aux prof. Noël et Danon, tel qu'il a été expliqué à la Délégation :

*Il a appris ça au fil de l'eau, mais pas nécessairement au moment où les mandats ont été attribués.*

Certains membres du Conseil d'État n'estimaient pas nécessaire de mandater des experts externes :

*L'avis de droit de la DGAIC était clair et suffisant. Dès, lors que la DGAIC avait formulé ses constats, que nous avons pu en discuter, il ne nous a pas paru nécessaire de solliciter un autre avis de droit. Compte tenu de cette position, un nouveau mandat ne semblait pas justifié.*

Le Conseil d'État n'était pas non plus au courant de mandats en management, communication, stratégie ou réorganisation (voir point 3.1.4 et 3.1.5), ainsi que de ceux attribués à l'ancien dirigeant de Prométerre et au président sortant de la CFR1. Une certaine latitude existe en effet quant aux mandats externes auxquels peuvent recourir les cheff·e·s de département. Dans le cadre des comptes 2024, la COFIN a mené un thème d'étude portant sur cette thématique qui a confirmé une marge de manœuvre laissée aux membres du gouvernement en la matière. Ainsi et à titre d'exemple, les cheffes et chefs de département peuvent décider seul·e·s de mandats à plusieurs centaines de milliers de francs, sans avoir à en référer au Conseil d'État. Selon les montants en jeu toutefois, une information gouvernementale préalable est requise (voir rapport COFIN sur les comptes 2024, p. 10-17).

Bien qu'une certaine autonomie dans leur attribution par les départements paraisse légitime, comme mentionné précédemment, le type de mandats demandés par la CDFA, notamment au SG-DFA, étonne la Délégation. Leur nombre, leur concomitance et leur portée, à savoir des conseils managériaux, de stratégie générale ou de communication finalement non directement liés aux missions du département (voir point 3.1.4) auraient peut-être également questionné le Conseil d'État s'il en avait été informé. La question des conflits d'intérêts se pose également dans l'attribution de ces mandats. En effet, comme le met en avant le point 3.1.5, la Délégation a observé une gestion très aléatoire et déficiente des conflits d'intérêts, entre autres dans l'attribution des mandats.

Concernant les avis de droit, il existe une directive Druide (directive du Conseil d'État) datant de 2001 qui indique qu'en principe, toutes les copies de tous les avis de droit externes demandés par les départements devraient être transmis à la DGAIC permettant d'avoir une banque de données des avis de droit externes à disposition du Conseil d'État et de la DGAIC. Or, cette directive n'est pas toujours respectée et la base de données est loin d'être exhaustive. La Délégation a appris que cette directive est en cours de modification. Elle espère que ses contours et sa portée seront précisés et que son existence sera rappelée et son application respectée.

Sans tomber dans un excès de formalisme, il semble toutefois opportun que le Conseil d'État soit informé en amont des avis d'expert·e·s – juridiques ou autres – lorsqu'ils concernent plusieurs départements ou relèvent d'une thématique touchant le collège gouvernemental. La Délégation considère également qu'il importe de préciser le périmètre des mandats pouvant être attribués par les membres du Conseil d'État. La formalisation de mesures visant à éviter les conflits d'intérêts dans le cadre des mandats octroyés serait également nécessaire.

### 3.3.2.2 Collège gouvernemental peu informé lors de communications départementales spécifiques

En matière de communication externe, le principe de collégialité s'applique. Ainsi, la conseillère ou le conseiller d'État qui s'exprime le fait au nom du collège et dans le respect des décisions qui ont été prises par celui-ci. Les membres du Conseil d'État sont tenus de respecter des règles qui restreignent l'expression de leurs opinions personnelles. Certaines exceptions, cadrées, sont néanmoins possibles.

Le BIC, rattaché à la Chancellerie, est chargé de la communication du Conseil d'État. Il coordonne l'ensemble des actions de communication du Conseil d'État et travaille en collaboration étroite avec les DDC. De manière générale, deux types de communication sont à distinguer ; d'une part, les informations émanant du Conseil d'État qui nécessitent l'approbation de ce dernier et dont les communiqués sont estampillés « communiqué du Conseil d'État », et d'autre part celles diffusées par un département qui ne nécessite pas l'approbation du collège gouvernemental et dont les communiqués sont estampillés « communiqué de presse ».

Les conseillères et conseillers d'État bénéficient d'une certaine latitude pour communiquer sur les travaux de leur département sans en référer à leurs collègues. Au-delà des règles à respecter, il a été communiqué à la Délégation qu'

*il en va tout simplement du bon sens de la conseillère ou du conseiller d'État d'apprécier quel type de communication il est souhaitable de soumettre à ses collègues ou pas.*

Force est de constater que compter sur une application tacite de la collégialité n'est pas toujours garant d'un fonctionnement adéquat. En effet, à plusieurs reprises, il a été mentionné à la Délégation que la CDFA s'était comportée de manière peu collégiale en matière de communication. À titre d'exemples peuvent être avancés :

(i) les diverses communications, durant l'été 2024, en lien avec la révision des barèmes fiscaux – le MP relève lui-même que les actions de la CDFA interpellent en matière de collégialité, même s'il n'y a pas d'infraction pénale ;

(ii) une interview de la CDFA dans le 24 Heures, la veille de la parution du rapport Studer. La CDFA était autorisée, selon ce qui avait été décidé avec le Conseil d'État, à aborder uniquement son état de santé (pour rappel, elle avait été en arrêt-maladie les jours précédents). La CDFA a communiqué à la Délégation que son

*intention était simplement d'indiquer que [son] état de santé restait stable compte tenu des circonstances.*

Or, le périmètre de l'interview s'est révélé être bien plus large : sur 19 questions, uniquement quatre portaient sur l'état de santé de la CDFA ;

(iii) le communiqué de la CDFA du 25.09.2025 se positionnant suite à l'ouverture d'une procédure pour abus d'autorité et indiquant que, dans le cadre des rapports Studer et Psychère, elle avait eu « l'impression d'avoir dû évoluer dans une chambre plongée dans le noir et d'avoir essayé d'allumer la lumière ».

Dans le dernier cas de figure, le communiqué pouvait porter à confusion, bien que publié dans les règles d'une communication départementale et non gouvernementale, son apparence officielle et le thème abordé pouvaient facilement laisser penser qu'il s'agissait de la position du collège. Il a d'ailleurs généré une question orale (25\_HQU\_109) permettant à la cheffe du Gouvernement d'expliquer qu'il s'agissait d'une position de la CDFA et non du Conseil d'État.

La Délégation considère que si des communications départementales plutôt techniques ne semblent pas problématiques, et ne nécessitent en effet pas d'information au collège gouvernemental, d'autres qui l'impactent ou portent sur des aspects importants, à l'instar de l'ouverture d'une procédure pénale contre une conseillère ou un conseiller d'État, nécessitent d'obtenir l'aval du collège gouvernemental, à tout le moins de l'en informer suffisamment en amont. De plus, clarifier l'émetteur des communiqués de presse permettrait de réduire le risque de confusion auprès du public, voire des médias.

## 4. CONCLUSION

La partie conclusive du présent rapport se divise en trois sections. Elle débute par un résumé succinct des faits, synthétisant le travail de la Délégation, qui, pour rappel, a porté sur des événements ayant eu lieu du début de la présente législature (juillet 2022) à l'automne 2025.

Les auditions et documents examinés ont rapidement mis en évidence des problématiques transversales dépassant de simples conflits interpersonnels et révélant, comme l'avait déjà souligné le rapport Studer, des dysfonctionnements majeurs dans la gestion du DFA et une souffrance significative au sein du personnel. Les travaux de la Délégation ont aussi permis d'identifier chez la CDFA des lacunes managériales et des manquements aux exigences de la fonction.

Sur la base de l'analyse de situations spécifiques, la Délégation, unanime sur son rapport, formule ensuite des recommandations à l'attention du Conseil d'État, visant à « rétablir la confiance dans les institutions et à garantir leur bon fonctionnement » pour reprendre les mots de la résolution Weissert. De portée générale, ces recommandations concernent aussi bien le Conseil d'État en tant que collègue que ses membres en tant que cheffes et chefs des départements.

Concernant la CDFA en particulier, la Délégation rappelle qu'elle n'a pas compétence pour juger de l'aptitude d'un·e membre du Conseil d'État à gouverner. Elle n'est pas non plus une instance judiciaire. Ses recommandations visent à préserver les institutions et le personnel ; ce sont aux élu·e·s dans les exécutifs de prendre leurs responsabilités. Dans le respect de la séparation des pouvoirs, la Délégation ne se prononce pas sur les choix discutables ayant présidé à la répartition initiale des départements, mais porte un regard sur la réorganisation consécutive au rapport Studer.

Finalement, la Délégation donne des indications quant à la manière dont ces recommandations pourraient être incorporées dans les travaux de la COGES et de la COFIN.

### 4.1 RÉSUMÉ SUCCINCT

À l'instar de toute reprise d'un département, la CDFA a dû reprendre des dossiers épineux et travailler avec une administration aux usages bien établis. Ce nonobstant, l'analyse met en évidence des dysfonctionnements de gouvernance et de management durant la période examinée. L'arrivée d'une conseillère d'État insuffisamment préparée à la complexité des responsabilités exercées, conjuguée à une certaine défiance envers les services de l'administration et à un recours important à l'expertise externe, a fragilisé le fonctionnement institutionnel. S'y sont ajoutés des problèmes réciproques de communication de l'information, des demandes inadéquates, voire illégales, et des difficultés relationnelles avec des cadres. Ces éléments ont généré des tensions durables, une surcharge des services, des blocages décisionnels et une perte de confiance mutuelle au sein du département.

La difficulté de la CDFA à assumer pleinement ses responsabilités, notamment par une lecture des événements souvent divergente de celle des autres actrices et acteurs, a contribué à accentuer les fractures internes. Cette posture a, à plusieurs reprises, conduit les services à supporter les conséquences de décisions politiques insuffisamment assumées. Cette situation a imposé à la Délégation un travail approfondi de clarification et de consolidation des faits afin d'établir une analyse la plus objective possible. Certaines déclarations de la CDFA n'ont pas résisté à l'examen des faits et de la documentation.

Enfin, la Délégation constate une souffrance persistante du personnel, insuffisamment anticipée et prise en charge par les dispositifs existants. Les lacunes en matière d'évaluation des cadres dirigeant·e·s et de protection des collaboratrices et collaborateurs, notamment face à l'exposition médiatique, ont aggravé un climat déjà dégradé.

La principale mesure adoptée par le Conseil d'État à la suite du rapport Studer a été la réorganisation des départements. Relevons également le départ à la retraite de la DDGF fin février 2026, mais libérée de ses activités dès mi-novembre 2025. Si la réorganisation a permis de mettre fin à une situation problématique, notamment en retirant à la CDFA la responsabilité des finances, domaine dans lequel des difficultés de gestion avaient été constatées, cette décision, bien que répondant à des préoccupations légitimes, a néanmoins impacté une administration déjà fragilisée. Par ailleurs, cette mesure structurelle ne saurait à elle seule garantir l'absence de dysfonctionnements futurs au sein des services désormais placés sous la responsabilité de la CDFA (désormais CDADN) et au sein du Conseil d'État.

## **4.2 RECOMMANDATIONS**

La Délégation met en évidence la responsabilité individuelle de la CDFA, à laquelle plusieurs recommandations sont dès lors expressément adressées. Toutefois, conformément à l'usage, la Délégation formule également des recommandations générales, qui s'inscrivent dans le cadre de la responsabilité collective de l'Exécutif et visent à prévenir la réitération des dysfonctionnements constatés.

### **Pour une gestion des compétences des membres du Conseil d'État**

Toute personne remplissant les critères d'éligibilité peut se présenter, et être élue, au Conseil d'État (art. 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques – LEDP). Il n'appartient pas à une Délégation des commissions exerçant la haute surveillance sur le fonctionnement de l'État de discuter de ce principe, ni même de celui de milice, profondément ancré dans le système politique suisse. Toutefois, gouverner requiert des compétences variées tant techniques, managériales qu'humaines, les membres du gouvernement étant à la tête de départements composés de plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de personnes. Il est de la responsabilité des candidates et candidats et des partis d'apprécier leur aptitude à exercer la fonction et leur volonté de développer les compétences nécessaires. Dans le cadre de ses compétences,

la Délégation recommande au Conseil d'État de :

1. Suggérer proactivement un bilan de compétences en début et fin de mandat aux conseillères et conseiller d'État.
2. Valoriser les compétences acquises en cours de mandats par des formations certifiées et certifiantes.
3. Considérer davantage les compétences des nouvelles élues et des nouveaux élus au Conseil d'État dans le cadre de la répartition des départements.

La Délégation recommande également à chaque conseillère et conseiller d'État de :

4. S'assurer d'une formation suffisante, notamment en management et en finances publiques, entre autres pour les nouvelles et nouveaux élus en début de législature.

### **Pour rétablir la confiance avec l'administration**

Le présent rapport a mis en exergue qu'une relation de confiance entre la tête du département et les services est indispensable ; celle-ci ne peut exister que si la première respecte et écoute le travail des seconds, avec une distance critique, mais constructive. En effet, si le rôle d'une cheffe ou d'un chef de département est de donner une impulsion aux politiques publiques, cela doit pouvoir se faire dans le respect du travail et des compétences des collaboratrices et collaborateurs. S'appuyer de manière trop importante sur des personnes ou sociétés externes à l'État porte atteinte à cette confiance nécessaire.

La Délégation recommande de :

5. Constituer un secrétariat général composé de personnes aux profils complémentaires et aux compétences diversifiées, en veillant à un juste équilibre entre continuité et renouveau. S'assurer que son action, notamment en matière de communication et de conseil stratégique soit prioritairement dédiée au service de l'ensemble du département et, plus largement, de l'État, plutôt que tournée vers la promotion de la cheffe ou du chef de département.
6. S'appuyer prioritairement sur les compétences et ressources internes de l'administration et tenir compte de leurs avis professionnels et recourir avec parcimonie aux mandats externes.
7. Établir une directive cadrant le recours aux mandats externes.
8. Assumer pleinement les décisions politiques, sans en reporter la responsabilité sur l'administration.
9. Respecter la voie hiérarchique entre la cheffe ou le chef de département et son administration.

10. Assurer une meilleure transparence de l'administration fiscale sur son fonctionnement et ses indicateurs, tant à l'adresse des commissions de surveillance que du public, tout en respectant le secret fiscal.
11. Clarifier les rôles entre la cheffe ou le chef à la tête du département en charge des finances et de la fiscalité et la directrice ou le directeur de la fiscalité.

### **Pour une meilleure prévention et gestion des conflits d'intérêts**

Les conflits d'intérêts portent atteinte à la crédibilité de l'action de l'État et peuvent engendrer des décisions intéressées, voire des dépenses injustifiées. Si le dialogue avec certains milieux concernés par un département (par ex., les milieux économiques, syndicats, etc.) fait partie du rôle des conseillères et conseillers d'État, accorder une importance excessive à leurs sollicitations peut nuire au bon fonctionnement de l'État et placer le personnel dans des situations délicates. Finalement, le recours à de nombreux mandats externes est à même de porter préjudice au fonctionnement de l'État, si des changements étaient apportés sous l'impulsion de personnes ayant un intérêt à ces changements.

La Délégation recommande de :

12. Réserver le poste de DDC à des personnes sous contrat avec l'État de Vaud.
13. Informer systématiquement le collège gouvernemental des mandats potentiellement sensibles en raison de l'importance du sujet traité (par ex., réorganisation majeure, avis de droit) ou de la personne concernée (implication d'acteurs politiques ou d'intérêts connus).
14. Clarifier les procédures pour identifier et prévenir les conflits d'intérêts dans l'attribution de mandats et dans le cadre de contacts avec des milieux ou des personnes externes.
15. Diligenter une enquête sur les conditions d'octroi des mandats à l'ancien président de la CFR1.

### **Pour mieux protéger les membres de l'administration cantonale**

Les travaux de la Délégation ont révélé des lacunes dans trois domaines de la protection du personnel de l'État. Premièrement, une certaine déconnexion a été constatée entre les personnes en charge des ressources humaines des directions et des services et le personnel, notamment en ce qui concerne la communication et la détection de la souffrance au travail.

Deuxièmement, les membres du personnel de l'État bénéficient d'une protection limitée en cas de harcèlement par une cheffe ou un chef de département, contrairement à un harcèlement par un·e collègue qui tombe sous le coup du RPDH. En sus d'alerter leur autorité d'engagement, leur seul recours est de déposer une plainte, qui, même si elle aboutit, n'empêche pas l'elu·e concerné·e de poursuivre son mandat politique.

Troisièmement, bien que les fonctions dirigeantes exposées (FDE) impliquent une certaine visibilité publique, le niveau d'exposition attendu n'est pas clairement défini. De plus, des membres de l'administration à différents niveaux hiérarchiques peuvent se retrouver exposés, les plaçant dans des situations délicates, sans bénéficier d'aucun soutien financier pour se défendre.

La Délégation recommande de :

16. Valoriser et renforcer l'Espace Écoute et Médiation et l'Unité Investigation.
17. Développer la possibilité de recourir à des prestataires externes et indépendants pour gérer et investiguer. Renforcer le recours à des personnes de confiance externes pour conseiller et accompagner.
18. Systématiser les entretiens d'appréciation, en faire des retours réguliers et centraliser les données pour les analyser.
19. Étudier une réorganisation des RH au sein de l'État de Vaud plus en lien avec le personnel, en fonction de la taille des services, afin de garantir leur capacité à résoudre les problèmes signalés.



20. Adapter les bases légales pour clarifier la responsabilité des autorités politiques (élu·e·s) vis-à-vis du personnel de l'administration.
21. Formaliser davantage la levée du secret de fonction.
22. Garantir un soutien institutionnel au personnel exposé médiatiquement.

### **Pour s'assurer de la collégialité au sein du Conseil d'État**

La Délégation a constaté que les règles de collégialité — qui, en plus d'être une obligation constitutionnelle, participent d'un mode de fonctionnement et d'un état d'esprit — ont été écornées. Or, ces règles visent à assurer l'unité, l'efficacité et la crédibilité de l'action gouvernementale, tout en renforçant la confiance entre les membres du gouvernement, condition essentielle au bon fonctionnement de l'État.

La Délégation recommande alors de :

23. Renforcer la formalisation écrite des décisions et des communications gouvernementales importantes. L'oralité ne peut se substituer à des procédures claires et documentées, en particulier dans les dossiers sensibles.
24. Clarifier les possibilités et les limites des communications départementales, notamment lorsqu'elles interviennent sans information ou approbation du Conseil d'État. Définir clairement l'émetteur de ces communiqués afin d'éviter toute confusion vis-à-vis du public et des médias.

### **4.3 PROPOS FINAUX**

Les recommandations formulées par la Délégation ne constituent pas des observations auxquelles le Conseil d'État se doit de répondre (au sens de l'art. 53 al. 3 de la LGC). Néanmoins, le Conseil d'État a la possibilité de prendre position et d'apporter son éclairage suite à la parution du présent rapport.

Ces recommandations contribuent à la réalisation du mandat confié à la Délégation dont l'objectif est de retrouver la sérénité et rétablir la confiance dans les institutions, éléments indispensables à leur bon fonctionnement. La mise en œuvre de ces recommandations contribuera à garantir que les institutions demeurent pleinement au service de la population.

Au-delà de la sérénité des institutions, la Délégation souligne l'engagement et le professionnalisme du personnel de l'administration de l'État de Vaud, dont le travail mérite considération et protection. Elle estime donc crucial que les recommandations ci-dessus, visant en grande partie à protéger les collaboratrices et collaborateurs de l'administration publique, soient mises en œuvre.

La COGES, en collaboration avec la COFIN sur les points ayant des conséquences financières, incorporera dans ses travaux le suivi de ces recommandations et, si nécessaire, formulera des observations dans ses futurs rapports. Au-delà des points faisant l'objet de recommandations, une attention particulière sera apportée :

- aux entités constituant le DADN. En effet, le présent rapport ayant mis en exergue des problématiques de management, toutes les entités – qu'elles aient appartenu au DFA ou qu'elles aient été déplacées dans le nouveau département – feront l'objet d'un suivi rapproché ;
- à la DGF. Divers audits ont été annoncés<sup>6</sup> – la COFIN et la COGES devront être nanties des rapports ;
- aux conséquences plus générales d'une réorganisation départementale en cours de législature, tel qu'annoncé dans le rapport COGES concernant l'activité 2024.

---

<sup>6</sup> <https://www.vd.ch/actualites/communiqués-de-presse-de-letat-de-vaud/detail/communiqué/le-conseil-detat-presente-son-rapport-et-propose-le-rejet-de-la-motion-demandant-une-commission-denquete-parlementaire>

La Délégation formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux. Elle relève également les limites imposées par les procédures judiciaires en cours (instruction pénale contre la CDFA pour abus d'autorité ; instruction pénale portant sur des fuites dans la presse ayant précédé la communication du rapport Studer ; enquête pour violation du secret de fonction, à la suite de la publication dans les médias d'informations confidentielles en lien avec le rapport Paychère).

## 5. ANNEXE

### 5.1 RÉPERTOIRE DES ACRONYMES

ACI	Administration cantonale des impôts
AFC	Administration fédérale des contributions
BIC	Bureau d'information et de communication de l'État de Vaud
CDFA	Cheffe du Département des finances et de l'agriculture
CDI	Contrat de durée indéterminée
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CFR1	Commission foncière rurale 1
COFIN	Commission des finances
COGES	Commission de gestion
CSG	Collège des secrétaires généraux
Cst-VD	Constitution vaudoise
CVCI	Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie
DADN	Département de l'agriculture, de la durabilité et du climat et du numérique
DCE-RH	Délégation du Conseil d'État aux ressources humaines
DCIRH	Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines
DDC	Délégué·e départemental·e à la communication
DDGF	Directrice de la Direction de la fiscalité
DDGRH	Directrice de la Direction générale des ressources humaines
DEF	Département de l'enseignement et de la formation professionnelle
DEIEP	Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine
DFA	Département des finances et de l'agriculture
DGAIC	Direction générale des affaires institutionnelles et des communes
DGAV	Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires
DGAV	Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires
DGF	Direction de la fiscalité
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DITS	Département des institutions, du territoire et du sport
DJES	Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité
DPO	Direction prospective et organisation
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural
LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques
LGC	Loi sur le Grand Conseil
LICom	Loi sur les impôts communaux
LOCE	Loi sur l'organisation du Conseil d'État
LPers	Loi sur le personnel de l'État de Vaud
MP	Ministère public
RH	Ressources humaines
RLGC	Règlement de la loi sur le Grand Conseil
Rlpers	Règlement sur la loi sur le personnel de l'État de Vaud
RPCH	Règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement
RRH	Responsable ressources humaines
SG-DFA	Secrétariat général du Département des finances et de l'agriculture
TRIPAC	Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale

