

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
aux observations de la Commission de gestion - Année 2008

1 RAPPORT GENERAL

1ère observation

Compétences de la COGES

Le Conseil d'Etat a porté à la connaissance de la Commission de gestion qu'en principe :

- *" Tout entretien avec des collaborateurs d'un département doit être autorisé par le-la chef-fe de ce dernier ;*
- *le-la chef-fe de département participe aux entretiens autorisés avec ses collaborateurs ;*
- *pour une affaire départementale donnée, seul-e le-la chef-fe du département concerné-e s'entretient avec la commission ".*

Par conséquent, des divergences fondamentales sont apparues entre la Commission de gestion et le Conseil d'Etat relatives à la mission de la COGES.

- *Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur la manière dont il entend respecter les articles 91 et 107 de la Constitution vaudoise ainsi que les articles 50, 53, 54 LGC, afin que la Commission de gestion puisse assumer son mandat.*

Rappel du cadre constitutionnel

Le Conseil d'Etat précise tout d'abord qu'il a toujours été et qu'il reste fermement attaché au bon fonctionnement des institutions, lequel suppose une organisation claire des relations entre les pouvoirs, dans le strict respect de la règle fondamentale qui figure en tête du Titre V de la Constitution cantonale (ci-après : Cst-VD), à savoir le principe de la séparation des pouvoirs (article 89 alinéa 1 Cst-VD).

La Commission de gestion cite les articles 91 et 107 Cst-VD. Le premier est un principe, le second une compétence, comme cela résulte expressément du texte.

Selon l'article 91 Cst-VD, le "Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple" : cette disposition, sans déroger au principe de la séparation des pouvoirs, rappelle que dans toute démocratie, la souveraineté est exercée principalement par le peuple, qui la délègue à ses élus. La primauté de la loi confère une prééminence au pouvoir législatif par rapport aux pouvoirs exécutifs et judiciaires : c'est en cela que le Grand Conseil est effectivement l'autorité suprême du canton.

L'article 107 alinéa 1 Cst-VD donne au Grand Conseil la compétence d'exercer la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat, avec l'obligation de se prononcer une fois par année sur la gestion de ce dernier (article 107 alinéa 2 Cst-VD) et la faculté de décider à tout moment d'enquêter sur un point particulier de l'activité du gouvernement (article 107 alinéa 3 Cst-VD), qui est quant à lui " l'autorité exécutive supérieure du Canton ", selon l'article 112 Cst-VD, principe pendant à celui exposé à l'article 91 s'agissant du Grand Conseil.

Parmi les compétences attribuées au Conseil d'Etat figure celle de diriger l'administration (article 123 Cst-VD).

En résumé, la règle fondamentale est celle de la séparation des pouvoirs ; elle est assortie de deux principes, l'un énonçant que le Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple, l'autre que le Conseil d'Etat est l'autorité exécutive supérieure du Canton.

Le contexte de l'observation

Durant l'année 2008, plusieurs faits ont préoccupé le Conseil d'Etat dans la manière dont certaines commissions du Grand

Conseil sont intervenues auprès de collaborateurs de l'administration cantonale. Ainsi, dans un cas au moins, une commission – autre que la Commission de gestion ou la Commission des finances - a convoqué et entendu un collaborateur à l'insu de sa hiérarchie. Concernant la Commission de gestion, le Conseil d'Etat s'est étonné du flou qui a caractérisé le mandat exécuté par sa " Délégation Polcant ", que la commission a présenté à la fois comme une " démarche dans le cours normal de ses travaux et dans le but d'améliorer des processus et procédures dans le domaine de la gestion des ressources humaines de l'administration " et comme l'ordre " de procéder à des investigations sur les récents évènements survenus à la PolCant " (lettre de la Commission de gestion au Conseil d'Etat du 3 mars 2009). Cette imprécision s'est répercutée dans les modalités et le contenu des auditions requises auprès de collaborateurs du DSE et de membres du Conseil d'Etat autres que la cheffe de ce département. Il s'en est suivi la lettre du 25 mars 2009, dont seule la conclusion est citée dans l'observation et par laquelle le Conseil d'Etat a tenté de clarifier un certain nombre d'éléments, tout en sollicitant la possibilité de faire part de ses explications auprès de la Conférence des présidents de commissions (article 48 LGC).

Auditions de collaborateurs de l'administration

Le Conseil d'Etat entend clarifier cette question en distinguant les règles applicables à l'ensemble des commissions et celles qui ont été prévues pour les commissions de gestion des finances – et elles seules.

La révision de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 a amené les précisions nécessaires pour articuler le droit à l'information des députés et les moyens des commissions. L'article 10 LGC fixe l'étendue du droit à l'information, charge le Conseil d'Etat de déterminer au sein de l'ordre exécutif la compétence de renseigner les députés ; il prévoit une procédure de résolution du conflit lorsqu'un différend surgit entre un député et le Conseil d'Etat. L'article 11 traite du droit à l'information des commissions et de leurs membres, en envoyant à l'article 10, sous réserve des dispositions particulières de la LGC ou d'autres lois. À cet effet, la loi contient une disposition générale en son article 39 (" Moyens généraux des commissions "), qui réserve expressément l'article 10.

Il s'ensuit que le Conseil d'Etat, et lui seul, peut décider qui, au sein de l'administration, est autorisé à s'entretenir avec des membres ou des organes du Grand Conseil – ceci sans préjudice de l'étendue du droit à l'information que la loi reconnaît à ces derniers. Selon l'article 10, le Conseil d'Etat devrait procéder par voie d'arrêté. Il ne l'a pas fait à ce jour mais, au vu des faits constatés l'année dernière notamment, il adoptera les dispositions nécessaires cette année encore.

Le Conseil d'Etat constate que le droit à l'information des commissions des Chambres fédérales obéit à des principes analogues, les commissions (et leur sous-commissions) ne pouvant interroger une personne au service de la Confédération qu'avec l'accord du Conseil fédéral (article 150 alinéa 1 lit. c LParl).

La LParl sur le plan fédéral et la LGC sur le plan cantonal vaudois contiennent cependant des dispositions particulières pour les commissions dites " de surveillance ". L'article 50 LGC décrit ainsi les moyens des commissions de gestion et des finances. Il les autorise, dans le cadre de leur mandat, à " procéder à toutes les investigations qu'elles jugent utiles ". Cette disposition a été introduite en 1972, pour faire suite à une motion développée en 1964. Le projet alors présenté au Grand Conseil visait à rendre la commission de gestion permanente et à la doter de moyens supplémentaires pour accomplir sa mission. L'exposé des motifs de l'époque indique ce qui suit à propos de ces moyens : "Pour remplir son mandat, la commission de gestion dispose de tous les pouvoirs d'investigation nécessaires, mais elle doit aviser le chef du département intéressé dès qu'elle traite d'une affaire importante. Il reste entendu que la commission de gestion, même si elle devient permanente, contrôle l'activité gouvernementale pour l'année précédente. Elle ne doit pas devenir un organe de cogestion ou prendre des responsabilités dans le cadre des affaires courantes qui sont du seul ressort du Conseil d'Etat" (BGC mai 1972, p. 179). Si sa formulation a très légèrement changé en 1998, on ne doit pas en déduire que sa portée aurait été modifiée, ce que confirme la lecture de l'exposé des motifs relatif à la loi de 1998 (BGC janvier 1998, p. 6889).

Seules les commissions de gestion et des finances peuvent se prévaloir des moyens prévus à l'article 50 LGC, à l'exclusion de toute autre, en particulier les commissions thématiques auxquelles des missions sont confiées par les deux commissions précitées.

Le Conseil d'Etat peut comprendre que la Commission de gestion tire de cette disposition la possibilité pour elle, pour une de ses délégations ou de ses sous-commissions, de s'adresser directement à des collaborateurs de l'administration et de les entendre pour obtenir des renseignements. Il ne souhaite en aucune façon amoindrir les prérogatives légales des commissions de gestion et des finances en réduisant les moyens mis à leur disposition et soumis à leur appréciation. Néanmoins, il lui paraît parfaitement légitime que la mise en œuvre de l'article 50 LGC s'exerce dans un cadre clair. À cet égard, il mentionne les aspects qui, notamment, doivent être étudiés attentivement :

- Le Conseil d'Etat ou le chef de département doit pouvoir être informé de l'intention de la commission de s'adresser directement à une personne au sein de l'administration et s'il en fait la demande, être entendu avant que le collaborateur fournisse à la commission les informations demandées (de telles dispositions figurent dans la LParl).
- Le Conseil d'Etat accorde la plus grande importance à la manière dont le secret de fonction doit être préservé ; en exerçant les prérogatives prévues par l'article 50 LGC, les commissions de gestion et des finances doivent

donc être astreintes à prendre les mesures propres à préserver ce secret (une telle obligation figure dans la LParl). Le Conseil d'Etat observe ici que les auteurs d'informations peuvent requérir de la commission que ces informations demeurent confidentielles (art. 13, al. 3 LGC) : dans un tel cas, ces informations ne peuvent être révélées qu'à des membres du Grand Conseil et ne sauraient donc figurer dans un rapport rendu public.

- Les moyens à disposition d'une part des commissions de gestion et des finances et d'autre part d'une commission d'enquête parlementaire doivent être mis en regard : seule cette dernière peut ordonner des auditions formelles de témoins ; les commissions de gestion et des finances peuvent quant à elles entendre des collaborateurs appelés à donner des renseignements. La nature des " auditions ", les règles concernant les procès-verbaux, notamment, restent donc des points à clarifier.
- Lorsque la commission entend un collaborateur, le droit du chef du département concerné de prendre part à l'entretien devrait logiquement être reconnu, sachant que le législateur, pour ce qui a trait aux commissions d'enquête parlementaire, a précisément donné au Conseil d'Etat des droits précis de participation et de représentation aux auditions (article 79 alinéa 1 LGC). Dès lors que l'examen porte sur la gestion du Conseil d'Etat et que les questions portent directement sur celle-ci, il paraît d'ailleurs logique et fondé que les conseillers d'Etat soient les interlocuteurs des commissaires.

Dans la mesure où l'article 50 LGC confère un droit pour les commissions de gestion et des finances de s'adresser directement à des collaborateurs de l'administration et de les entendre pour obtenir des renseignements, sa mise en œuvre concrète requiert, comme on le voit, un examen approfondi. Selon le Conseil d'Etat, cet examen doit être entrepris sur un mode coopératif et dans un souci d'efficacité par les deux pouvoirs, afin d'établir des règles concrètes et une pratique respectant le principe fondamental de la séparation des pouvoirs. En attendant l'élaboration prochaine et concertée de ces dispositions que le gouvernement appelle donc de ses vœux, ce dernier peut dans l'immédiat assurer la Commission de gestion de sa pleine collaboration pour permettre la continuation des mandats relatifs à la Police cantonale et à DECFO-SYSREM.

2ème et 3ème observations

En préambule, le Conseil d'Etat tient à apporter quelques éléments liminaires.

Introduire un nouveau système salarial constituait un projet d'une importance et d'une envergure exceptionnelle. Qu'on le veuille ou non, les changements opérés bousculent les habitudes et la culture de l'acquis. On le sait, tout changement provoque déstabilisation, inquiétude, refus, fuite, voire démotivation. Ces étapes du changement sont connues et font partie du processus lié à une modification. A ces éléments s'en ajoutent deux supplémentaires : les nombreux acteurs aux objectifs divergents, déclarés ou non, et la durée du projet.

Les acteurs du projet ne disposaient ni de la même vision ni nécessairement des mêmes valeurs et objectifs à atteindre. Il s'en est suivi la nécessité de trouver un dénominateur commun aussi large que possible qui permettait de fédérer la majorité. Cet exercice était d'autant plus difficile que le nombre de personnes considéré était très important (plus de 26'000). Or, chaque situation est par nature individuelle et, c'est sous cet angle-là que le projet a été jugé.

Eu égard à sa complexité, un projet de ce type s'étend sur une longue période. Cet élément temporel constitue un facteur supplémentaire dans la gestion du projet. Tantôt, on doutait de sa réussite et de sa mise en vigueur compte tenu de sa durée, tantôt on fondait des espoirs démesurés sur les effets novateurs et financiers qu'il apporterait. A ces éléments endogènes s'ajoutaient des aspects exogènes relatifs au contexte économique et au marché du travail.

Le regard rétrospectif amène souvent une vision différente et, compte tenu des réactions exprimées, vise à remettre en cause la manière dont les choses ont été amenées. Le Conseil d'Etat comprend cette appréhension naturelle. Mais il reste convaincu que les choix opérés ont été pertinents, dans les étapes importantes du projet, au regard de l'analyse de la situation du moment.

2ème observation

Communication - Information

A plusieurs reprises, les sous-commissions ont entendu lors de leurs visites dans les services des constats sur le manque d'information tout au long de la mise en place de DECFO-SYSREM. Ce manque de transparence rend les relations difficiles entre les services et le SPEV, démotive et inquiète nombre de collaboratrices et collaborateurs quant à leur situation personnelle et crée un climat tendu.

- La COGES invite le Conseil d'Etat à informer le Grand Conseil sur les solutions qu'il entend prendre pour rétablir un climat de confiance dans ses services, grâce à une meilleure communication.

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique salariale

Dans la communication et l'information le Conseil d'Etat s'est fixé quelques principes :

1. Fournir une information la plus factuelle possible ;
2. Eviter de réagir à tout propos ou textes de nature provocatrice ;

3. Réagir à des données inexactes.

Le Conseil d'Etat a opté pour une politique de communication construite autour de deux axes concernant respectivement la communication externe et la communication interne.

Communication externe

Pour s'adresser à l'externe, le Conseil d'Etat a recouru aux communiqués de presse. Quand une décision était prise ou qu'une avancée significative avait eu lieu, un communiqué paraissait.

Au sortir du premier trimestre 2008, les travaux techniques, sans être à bout touchant, avaient fortement avancé sur le paramétrage du système salarial et permettaient de disposer d'une première version aboutie. Aussi, le Conseil d'Etat a-t-il décidé d'organiser le 31 mars 2008 une conférence de presse sur le sujet, intitulée : DECFO-SYSREM : Nouveau système de classification et de rémunération du personnel de l'Etat - Etat du dossier et propositions du Conseil d'Etat.

Communication interne

Elle comprend deux aspects : la communication sur le nouveau concept et l'information sur la situation individuelle de chacun.

Le Conseil d'Etat s'est appuyé sur deux canaux d'information complémentaires que sont La Gazette et le site Internet.

Entre le 11 juin 2001, jour où le Conseil d'Etat a adopté la méthode de classification des fonctions, et le 1^{er} décembre 2008, jour de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique salariale, ce ne sont pas moins de 26 numéros de La Gazette qui ont consacré un article sur le sujet.

Quant au portail de l'Etat de Vaud, il s'est d'abord attaché à présenter le projet DECFO-SYSREM du point de vue de sa structure, de son organisation et de ses objectifs. Le Conseil d'Etat a attendu que les travaux de conceptualisation aient suffisamment avancé pour communiquer de façon plus régulière.

Ainsi, à partir de 2007, les pages du site Internet ont été fréquemment mises à jour et augmentées en fonction de l'avancement des travaux techniques, des négociations et des décisions prises.

Concrètement, la rubrique DECFO-SYSREM était organisée de la manière suivante :

- Actualité DECFO-SYSREM ;
- Présentation générale ;
- Paru dans La Gazette ;
- Documents techniques ;
- Bourse aux questions ;
- Glossaire ;
- Contact.

En plus de ces courriers individuels, les collaborateur-trice-s ont pu assister à des séances d'information. A titre d'exemple, pourraient être citées celles organisées au DSAS (28.01.08), au DFJC (28.11.08) ou encore au DINF (05.12.08).

Le Conseil d'Etat admet que la bascule a été réalisée sous la pression du temps. Cependant, un ou deux mois de plus n'auraient rien changé. La population des collaborateur-trice-s n'est pas stable, l'administration est faite de changements organisationnels, la bascule parfaite et instantanée est un vœu pieux. La nouvelle politique salariale étant à présent entrée en vigueur, il faut convenir que quelques années seront nécessaires pour stabiliser le système dans son ensemble.

Le Conseil d'Etat s'est adressé, à plusieurs reprises, directement aux collaborateurs.

La première fois, ce fut au travers d'un support, appelé " Simulateur de salaire ", mis à disposition sur Internet pour une partie seulement des collaborateur-trice-s. Très exactement, ce simulateur était destiné aux collaborateur-trice-s dont le poste qu'ils/elles occupaient faisait l'objet d'une transition directe dans le nouveau système. Ils/elles pouvaient ainsi disposer d'une estimation à la fois de leur future collocation et de leur future situation salariale.

La deuxième fois, en octobre 2008, le Conseil d'Etat s'est adressé, par courrier, à tous les collaborateur-trice-s relevant du périmètre de la nouvelle politique salariale.

Ce courrier, intitulé Information du Conseil d'Etat concernant votre classification dans le nouveau système salarial de l'Etat de Vaud, était assorti d'une fiche d'information personnelle retraçant leur situation au moment de l'envoi (salaire et éventuelle indemnité salariale) et leur situation envisagée dans le nouveau système (emploi-type, chaîne, niveau, échelon et estimation du salaire). Compte tenu de l'avancement des travaux de cohérence et des négociations qui n'étaient pas totalement achevés, ces informations avaient valeur informative et non contractuelle.

Il leur a également été communiqué qu'ils/elles seraient informé-e-s en décembre 2008 des éléments définitifs ayant trait à leur nouvelle classification. Les collaborateur-trice-s étaient ainsi invités à consulter le site de l'Etat pour toute question de définition et à s'adresser à leur autorité d'engagement ou aux responsables RH de département ou de service pour des demandes relatives à leur situation personnelle.

En décembre 2008, comme convenu, les collaborateur-trice-s ont reçu ce second courrier du Conseil d'Etat qui expliquait

de façon détaillée le passage de l'ancien au nouveau système en termes salarial. Il contenait également une nouvelle fiche d'information personnelle (remplaçant la précédente) qui précisait, sans toujours revêtir un quelconque caractère contractuel, les données salariales définitives du/de la collaborateur-trice dans le nouveau système.

C'est en fin d'année 2008 début d'année 2009 que les collaborateur-trice-s ont reçu de leur autorité d'engagement un avenant à leur contrat de travail accompagné d'un courrier explicatif.

Enfin, en janvier 2009, les collaborateur-trice-s ont pu lire, annexée à leur bulletin de salaire, une Information complète et précise relative aux mesures et décisions dans le domaine des salaires pour 2009.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle politique salariale

Comme de coutume, le SPEV s'est appuyé, pour mener les travaux techniques et collaborer avec ses interlocuteurs, sur le réseau RH constitué de trois niveaux : Les Chefs de service, en leur qualité d'autorité d'engagement, le responsable de ressources humaines (RRH) et les correspondants des ressources humaines (Co-RH).

Communication aux chef-fe-s de service

Trois séances ont été organisées par le SPEV, respectivement en janvier, février et avril 2009.

La rencontre des services qui a eu lieu au mois de janvier s'est déroulée par département et selon le programme commun suivant :

1. Processus de bascule
2. Décisions du Conseil d'Etat
3. Analyse statistiques des résultats
4. Descriptif des fonctions
5. Contestations

Le tableau ci-dessous récapitule les dates de ces réunions par département.

Date de la rencontre	Services du département rencontrés
8 janvier 2009	Département des finances et des relations extérieures
9 janvier 2009	Département de la sécurité et de l'environnement
9 janvier 2009	Département des infrastructures
12 janvier 2009	Département de l'intérieur
13 janvier 2009	Département de la santé et de l'action sociale
13 janvier 2009	Département de l'économie
15 janvier 2009	Ordre judiciaire vaudois
14, 16 et 27 janvier 2009	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture

Le 13 février 2009, les chef-fe-s de service ont été réunis en séance plénière au cours de laquelle les points suivants ont été traités :

1. Nouvelle terminologie relative à la nouvelle politique salariale
2. Fixation de salaire initial (FSI) et promotions
3. Gestion des postes et des effectifs
4. Cahier des charges.

Lors de la séance, la décision a été prise de constituer un groupe de travail avec pour mission de revoir, sur le fond et sur la forme, le cahier des charges. Les premiers travaux ont débutés.

A cette occasion, chaque chef-fe de service a reçu un CD-Rom contenant : le processus de bascule (cf. rencontre de janvier), les décisions du CE (cf. rencontre de janvier), les statistiques concernant la bascule de son service et les diverses présentations du jour.

Dans la continuité de cette rencontre, chaque chef-fe de service a pu disposer du plan des postes (ex-DO / décision d'organisation) de son service, soit dans sa version adaptée à la nouvelle politique salariale.

Une nouvelle séance plénière des chef-fe-s de service s'est déroulée le 22 avril 2009. Les thèmes abordés ont été les suivants :

1. Revérifications
2. Recours
3. Gestion des organisations

Il est prévu que ce type de séances soit régulièrement organisé. Il est important que le SPEV, qui a assuré la partie

conceptuelle de la politique salariale de l'Etat, et qui continue à le faire, et les chef-fe-s de service qui portent et appliquent le nouveau système de classification et de rémunération puissent échanger en direct.

Communication aux RRH

A raison de deux séances par mois, le SPEV réunit les RRH des départements, ainsi que les DRH du CHUV et de l'UNIL. Lors de ces séances, les RRH reçoivent la même information que celle donnée aux chef-fe-s de service.

Communication aux Co-RH

Afin d'assurer l'application de la nouvelle politique salariale au niveau des structures RH de l'Administration, une séance d'information destinée aux Co-RH a été organisée le 27 novembre 2008. Une nouvelle séance a eu lieu le 30 avril 2009.

En conclusion, il convient de relever que la nouvelle politique salariale définie par le Conseil d'Etat et négociée avec les syndicats et associations du personnel doit pouvoir désormais être portée par les services, appuyée par le réseau RH. Le Conseil d'Etat se plaît à relever que la situation s'apaise. Mais un travail d'explication et d'information doit être poursuivi. Le contentieux n'a à ce jour pas pu être traité, dès lors que l'on reste dans l'attente de la décision de la Cour constitutionnelle. Cette situation n'est guère favorable à une restauration complète d'un climat de travail serein. Le Conseil d'Etat considère que les procédures de contestation prendront du temps et ce n'est qu'à leur issue que l'on pourra considérer que l'introduction de la nouvelle politique salariale a été totalement opérée.

3ème observation

Mise en place de DECFO-SYSREM

Le Conseil d'Etat a initié la mise en place d'une opération de grande envergure. Le grand nombre de personnes concernées, la complexité des aspects juridiques, les recours possibles, ainsi que l'aspect médiatique, ont contribué à une gestion malaisée du projet. Un suivi très minutieux est dès lors indispensable, à l'exemple de ce que le gouvernement avait créé lors de l'application de la nouvelle Constitution.

- La COGES invite le Conseil d'Etat à renseigner le Grand Conseil sur les raisons pour lesquelles il n'a pas mis en place un groupe de suivi (une task force) pour mener à bien l'énorme travail engendré.

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique salariale

Le 24 avril 2006 a eu lieu le lancement des négociations sur la politique salariale. Pour la première fois, un calendrier général prévisionnel était posé, avec une échéance fixée pour l'entrée en vigueur du nouveau système de rémunération. En effet, le communiqué de presse paru à cette occasion mentionnait : " Le Conseil d'Etat entame ce jour des négociations avec les partenaires sociaux afin de doter l'Etat en 2008 d'un nouveau système de classification (DECFO) et de rémunération des fonctions (SYSREM). "

Dès le mois de mai 2006, le SPEV a mis sur pied une structure de projet articulée autour de huit thèmes, traités par 14 groupes de travail :

- Définition du nouveau système de rémunération ;
- Simulations et impacts financiers ;
- Négociations et stratégie ;
- Modifications législatives et mesures transitoires ;
- Adaptation du système d'information ;
- Gestion du changement ;
- Bascule dans le nouveau système de rémunération ;
- Communication.

Leur résolution est le fruit d'une collaboration étroite entre le SPEV et les services, soit directement concernés par les problématiques abordées, soit pouvant apporter une expertise indispensable à la bonne facture des résultats à produire.

Une fois les paramètres posés et formant un tout suffisamment unifié, les travaux de bascule des postes ont été lancés, par service.

La réalisation de la bascule des postes reposait sur la comparaison et la cohérence verticales (soit à l'interne du service) ethorizontales (soit entre les services).

Il a fallu pas moins de 244 séances de travail pour réaliser la bascule de l'entier des services, sous l'autorité du/de la chef-fe de service concerné-e.

Ce sont ensuite 13 séances du COPIL DECFO-SYSREM et 20 séances des groupes thématiques qui ont été organisées pour assurer la cohérence transversale (auxquelles bon nombre de chef-fe-s de service ont participé).

La délégation du Conseil d'Etat aux ressources humaines composée de M. Pascal Broulis, Président, Mme Anne-Catherine Lyon, M. Jean-Claude Mermoud et de M. Pierre-Yves Maillard pour le volet social, a suivi et surveillé l'ensemble du processus faisant ainsi office de task force au plus haut niveau.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle politique salariale

Outre l'objectif de parvenir à stabiliser le nouveau système de classification et de rémunération, l'enjeu, à présent, est constitué par le développement de la politique RH qui s'ensuit.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat entend fixer la politique RH dans un nouveau document qui devra poser les grands axes de développement des ressources humaines. Ce document sera porté à la connaissance du Grand Conseil sous la forme d'un rapport.

4ème observation

Rattachement de l'OSIC

- Le Conseil d'Etat est prié d'informer le Grand Conseil sur l'actuel et futur rattachement de l'OSIC, sur les raisons et arguments de ce possible changement de département, ainsi que sur les délais et moyens qui seront pris en cas de nouveau rattachement.

Réponse

Dans le cadre de la réorganisation générale de l'informatique cantonale, le Conseil d'Etat a décidé le 23 janvier 2008 de distinguer la fonction de la sécurité informatique proprement dite de celle spécifique de l'audit de la sécurité informatique. Cette décision repose sur la comparaison faite avec d'autres collectivités ou entreprises d'une certaine importance ; deux rapports concordants, l'un de l'UCA et l'autre d'un consultant externe, remis à la CTSI, préconisent cette approche. En substance, il est tout aussi nécessaire pour une administration publique de disposer d'une organisation complète de sécurité de son informatique (stratégie de sécurité, sécurité opérationnelle, système de contrôle interne de la sécurité) que d'une organisation performante d'audit de la sécurité informatique. La fonction d'audit doit être visible et distincte de l'informatique cantonale. Dans cette conception qui, encore une fois, prévaut pour des collectivités comme celle de l'Etat, la DSI doit être en charge de l'ensemble des tâches qui relèvent de la sécurité informatique elle-même, alors qu'une entité clairement distincte doit pouvoir régir l'audit en toute indépendance. A l'heure actuelle, certaines des missions de l'OSIC et de la DSI se recoupent ; il est rappelé ici que l'audit est la mission clé de l'OSIC et sa principale raison d'être.

Les dispositions transitoires du règlement du 21 janvier 2009 relatif à l'informatique cantonale prévoient ceci (article 22 alinéa 2) : "En attendant l'adoption et la mise en œuvre de dispositions complétant le présent règlement en matière de sécurité informatique, régissant en particulier le transfert à la DSI des compétences de l'Office de la sécurité informatique cantonale (OSIC) non dévolues à la fonction d'audit, cet office est provisoirement maintenu et l'article 5 n'est pas applicable à son personnel."

Le Conseil d'Etat a ainsi chargé le DSE et le DINF, en collaboration avec la chancellerie d'Etat, de proposer les mesures concrètes pour réaliser le modèle décrit ci-dessus, soit une organisation cohérente de la sécurité informatique au sein de la DSI et une fonction d'audit à même de réaliser son travail dans les conditions les meilleures. Un groupe de travail réunissant les responsables des deux départements est à l'œuvre, le chef de l'OSIC participant à part entière aux études en cours. Le Conseil d'Etat, selon la planification qu'il a fixée, devrait prendre connaissance des conclusions du groupe de travail, examiner les propositions conjointes des deux départements et prendre les décisions qu'elles entraînent durant l'été ; les bases réglementaires existantes seront dûment complétées. Comme la COGES, il sera attentif au rattachement et aux moyens du futur organe d'audit. Il entend donner à la COGES et à la CTSI une information particulière et approfondie de ses décisions sitôt qu'elles seront prises.

5ème observation

Constitution des commissions, conseils et organes nommés par le Conseil d'Etat

- Le Conseil d'Etat est invité à informer le Grand Conseil sur l'inventaire des commissions, conseils et organes qu'il doit nommer au début de chaque législature (actifs ou inactifs), ainsi que leur base légale, leur mission, leur composition et leur mandat.

Réponse

Le Conseil d'Etat précise tout d'abord que conformément à la loi sur les participations, la chancellerie d'Etat tient une liste des participations financières et personnelles, que les départements ont la charge d'alimenter. Evolutif, ce document est à la disposition de la COGES. Il donne, pour chaque participation considérée, des renseignements sur le domaine d'activité, la raison sociale, les délégués à l'assemblée générale, les délégués au conseil d'administration ou de fondation, le département, le service, le type de participation, la durée et l'échéance des mandats, l'existence d'un avenant au cahier des charges ou d'une lettre de mission, la date de désignation par le Conseil d'Etat.

Outre le fait de donner suite aux adaptations dictées par les échéances résultant des statuts de certaines entités, les départements sont chargés de présenter au Conseil d'Etat les propositions de renouvellement des mandats dont le terme correspond à la fin de la législature. Ces opérations, qui reviennent périodiquement dans les premiers mois de chaque législature, sont menées aussi bien pour les participations précitées que pour le renouvellement des diverses commissions consultatives ou extraparlimentaires.

Le Conseil d'Etat a pris note que la COGES souhaite disposer d'un " inventaire des commissions, conseils et organes qu'il

doit nommer au début de chaque législature (actifs ou inactifs), ainsi que leur base légale, leur mission, leur composition et leur mandat ". Si la liste des participations personnelles et financières donne une partie des renseignements demandés, elle ne correspond cependant pas à l'inventaire exhaustif demandé, qu'il n'est pas possible de fournir dans le délai court des réponses aux observations - ce qui n'était d'ailleurs certainement pas l'intention de la COGES. C'est pourquoi le Conseil d'Etat informe que cet inventaire sera remis dans les douze mois.

6ème observation

formation des apprentis au DINF (SG-DINF)

Sachant que le DINF compte plus de 1'000 ETP, que la formation est un des soucis majeurs du canton, ne serait-il pas envisageable d'augmenter le nombre d'apprentis dans les services ? Le Service des routes, notamment, ne pourrait-il pas envisager de former des apprentis dans les domaines de l'entretien d'espaces verts, de constructeurs de routes ou de la maintenance des véhicules de service ?

- Le Conseil d'Etat est invité à présenter au Grand Conseil les mesures qu'il entend promouvoir afin d'engager des apprentis supplémentaires dans ce département.

L'augmentation des places d'apprentissage au sein du département a constitué un objectif pour l'ensemble des services du DINF ces dernières années. Ceux-ci ont œuvré activement à la création de nouvelles places ce qui a permis de doubler le nombre d'apprentis entre 2003 et 2007, pour passer de 10 à 25. Ce nombre connaît certes quelques petites fluctuations, comme c'est le cas entre 2007 et 2008, ceci étant lié à des contraintes d'organisation interne des services, notamment lors de réorganisation d'envergure.

Ci-après, voici les considérations détaillées pour chaque service.

SG

Le service engage un apprenti de commerce chaque année. Trois apprentis sont en permanence rattachés au SG-DINF. Lorsque l'OIT connaîtra une situation plus favorable du point de vue de sa charge de travail, il n'est pas exclu qu'une nouvelle place puisse être ouverte. Par ailleurs, le SG-DINF propose et soutient toute mesure qui peut encourager la création de places au sein du DINF dans son rôle de coordination départementale des apprentis exercé par l'URH-DINF.

SR

En 2008, le service encadre 1 apprenti de commerce, 2 apprentis dessinateurs en génie civil, 1 réparateur d'automobiles et 1 mécatronicien. Pour la rentrée 2009, une nouvelle filière a été ouverte, soit celle de CFC de mécanicien d'appareils à moteur. S'il s'avère que la capacité d'encadrement et de formation est suffisante, cette place pourrait être pérennisée.

Malgré la taille très importante de ce service, il est impossible pour la rentrée 2009-2010 de développer le nombre de places ouvertes. Il faut en effet tenir compte du fait que sur l'effectif du SR, plus de 350 ETP concernent des métiers pour lesquels aucun CFC n'est requis, à savoir le métier d'employé d'exploitation (cantonnier). Les conditions d'encadrement et de formation ne sont donc pas remplies pour accueillir des apprentis au sein des entités d'entretien.

Par ailleurs, il n'existe au sein du SR aucun titulaire de CFC d'entretien des espaces verts, ces activités étant assurées par les employés d'exploitation, ou de CFC de constructeur de routes, ce dernier domaine étant sous-traité à des prestataires externes. Des apprentis constructeurs travaillent donc sur les chantiers du SR mais ceux-ci sont formés par les entreprises prestataires.

Le SR souhaite toutefois étudier la possibilité de créer à terme des places d'apprentis de commerce au sein des régions et à promouvoir le développement des places dans les centres techniques. Il doit toutefois s'assurer que les conditions d'encadrement sont réunies.

SIPAL

A ce jour, le service encadre 4 apprentis de commerce et 2 apprentis gestionnaires en logistiques. Pour la rentrée 2009, une place d'agent d'exploitation a été ouverte ainsi que la reprise d'un apprenti nettoyeur en bâtiment de 3ème année. Le service souhaite par la suite engager un apprenti agent d'exploitation chaque année.

DSI

La DSI, en collaboration avec BEDAG, a augmenté de manière significative le nombre de places d'apprentis informaticiens pour parvenir à 6 apprentis. La DSI a consacré des ressources significatives pour développer des plans de formation et fixer les conditions de base pour un encadrement optimal. Ce service forme également 3 apprentis de commerce.

SM

En raison de la taille de ce service, de la nature de ses missions et de la charge de travail, il est impossible de prévoir une place d'apprentissage permanente au sein de ce service. Le SM est cependant en discussion avec le SG-DINF pour accueillir un apprenti de commerce durant un tournus de formation.

Comme déjà évoqué pour le Service des routes, sur les 1'000 ETP du DINF, pratiquement 400 concernent des métiers pour lesquels le CFC n'est pas requis, à savoir les employés d'exploitation du Services des routes (cantonniers) et le personnel de

nettoyage du SIPAL. Ces domaines doivent donc être exclus des filières. Compte tenu de cet élément, les services du DINF ont mis en œuvre de nombreuses mesures et s'engagent à poursuivre activement leurs efforts de maintien et de création de places d'apprentissage, tout en garantissant les conditions de formation et d'encadrement optimales.

7ème observation

Remplacement du personnel

Dans les services de l'Etat, il est difficile d'obtenir des remplacements lors d'absence de longue durée (accidents, maladies, congés de maternité par exemple). Certes, il n'est pas facile de remplacer des personnes très spécialisées. Mais la désorganisation d'un service lors d'absences de longue durée est très difficile à gérer et provoque heures supplémentaires, retards dans le traitement des dossiers, fatigue et mécontentement.

- Le Conseil d'Etat est invité à informer le Grand Conseil sur sa politique lors d'absences de longue durée du personnel et sur les éventuelles améliorations qu'il compte apporter à de telles situations.

Détermination du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, conscient des difficultés que peuvent engendrer les absences de longue durée, qu'elles soient consécutives à un accident, une maladie, un congé de maternité ou tout autre événement, a défini un certain nombre de règles et mesures à disposition des chef-fe-s de service et autorités d'engagement, à savoir :

Remplacement par du personnel auxiliaire

Les services gèrent librement leur budget affecté au personnel auxiliaire (compte 3016) et peuvent notamment recourir à l'engagement de personnel auxiliaire pour assurer le remplacement des personnes absentes.

Contrat de durée déterminée

Dès lors qu'il est confirmé que l'absence du/de la collaborateur-trice se prolongera, les autorités d'engagement peuvent proposer au SPEV l'engagement de personnel de remplacement pour une durée déterminée. Le cas échéant, le contrat de durée déterminée peut être prolongé dans le cadre des dispositions de la LPers.

Augmentation du taux d'activité de durée déterminée

Dans certaines situations, notamment pour les activités spécialisées, il peut être difficile de trouver du personnel de remplacement rapidement disponible. Les services ont alors la possibilité, avec l'accord de l'intéressé-e, de proposer d'augmenter, pour une durée déterminée, le taux d'activité d'une personne à temps partiel.

Personnel intérimaire

Lorsque la situation le requiert, les services peuvent déposer une demande de personnel intérimaire auprès du SPEV, qui gère le budget centralisé destiné à ce type de remplacements.

Pour financer ces différentes mesures, les services peuvent disposer librement des montants non consommés des rubriques budgétaires concernées ainsi que, le cas échéant, recourir à un crédit supplémentaire entièrement compensé, notamment avec le compte 4361 " Remboursement de traitements et charges sociales ". Ce compte enregistre, pour chaque service, les bonifications éventuelles des prestations des assurances sociales, notamment des indemnités de l'assurance accident, de l'assurance maternité et des APG militaires.

Dans le respect des compétences conférées aux services, il leur appartient de prendre, en temps utile, les mesures de remplacement qu'ils estiment le mieux adaptées à leur situation et de proposer au SPEV les engagements ou modifications contractuelles en découlant. Pour satisfaire un besoin en personnel de remplacement urgent, les services peuvent requérir, avec l'accord préalable du SPEV, la mise à disposition de personnel intérimaire rapidement disponible.

Le Conseil d'Etat relève la mise en œuvre d'un processus de gestion des absences de longue durée, en corrélation avec la mise en œuvre de la 5^{ème} révision de la loi sur l'assurance invalidité. Les différentes mesures développées visent notamment à réduire les impacts des absences de longue durée par un meilleur suivi de ces absences ainsi qu'à une optimisation de la prise en charge par les différents partenaires, dans un objectif de retour au poste dans les meilleurs délais, au besoin dans des activités adaptées.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime que les mesures et moyens à disposition permettent aux services qui en éprouvent le besoin avéré de disposer de personnel de remplacement nécessaire au maintien des activités et missions essentielles. Il demeure toutefois attentif au développement des mesures d'identification des absences de longue durée et de leur prise en charge.

2 DEPARTEMENT DE LA SECURITE ET DE L'ENVIRONNEMENT

1ère observation

Négociation des heures supplémentaires de l'Eurofoot 08

" Bien que chaque manifestation d'envergure nationale ou internationale soit spécifique et possède ses propres

caractéristiques, le dispositif de sécurité doit être établi avant la manifestation. Sur la base de ce dispositif de sécurité, les heures supplémentaires sont connues et la négociation avec le Conseil d'Etat peut avoir lieu.

- Le Conseil d'Etat est invité à présenter au Grand Conseil les mesures qu'il entend prendre afin que la situation de la négociation des heures supplémentaires annoncées avant l'Eurofoot 2008 ne se reproduise plus à l'avenir. "

Réponse

Le 29 octobre 2008, un Accord a été signé entre la Délégation du Conseil d'Etat aux ressources humaines (DCERH) représentée par son président, et l'Association professionnelle des gendarmes vaudois (APGV) ainsi que le Syndicat de la sûreté vaudoise (SSV).

Cette convention avait notamment pour but de définir le traitement (compensation en temps ou paiement) des heures supplémentaires effectuées par les collaborateurs de la Police cantonale pendant l'EUROFOOT 08.

L'alinéa 1 de l'article 4 de cette entente a anticipé le souci exprimé par la commission de gestion ; il est libellé comme suit :

"Dorénavant, avant tout engagement exceptionnel du personnel policier, un accord écrit sera signé par le Conseil d'Etat et les associations professionnelles (APGV et SSV) stipulant les éventuelles mesures de compensation auxquelles le personnel aura droit."

Le problème soulevé par la COGES est ainsi déjà résolu.

2ème observation

Moyens techniques de communication et de transmission de données

"La technologie actuelle, liée aux différents moyens de communication et de transmission d'information, devrait permettre à l'Etat de Vaud de se doter d'installations fiables et évolutives et, ce, dans l'optique d'une sécurité efficace pour l'ensemble de la population vaudoise répondant aux besoins du canton, des services et des communes.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre ainsi que les délais de mise en œuvre d'un système d'information et de transmission de données efficace, afin de satisfaire les utilisateurs concernés."

Réponse

Le Conseil d'Etat a à cœur de garantir sa liberté d'action et est conscient que le système de communication sécuritaire doit être indépendant d'un prestataire privé.

Actuellement, une certaine déficience est constatée en termes de haut débit sécurisé pour l'ensemble des entités composant la protection de la population (Police, Pompiers, Sanitaires, PCi, EMCC, etc.). Ces besoins doivent être assurés quel que soit l'événement ou la crise.

Le Conseil d'Etat entend analyser avec l'ensemble des partenaires concernés une solution de transmission haut débit, disponible sur tout le territoire du canton en toutes situations et à tous moments dans un délai échéant en 2012. Ceci doit être mis en lien avec l'étude d'un système appelé C4I (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence). Il s'agit d'un système de renseignement faisant appel à l'automatisation des capteurs (sensors) ainsi qu'au traitement et à la diffusion du renseignement, sous forme de tableau de bord adapté à chaque entité du canton (canton, préfecture, commune). Ceci constituera la partie technologique de réalisation de la mesure 13 du programme de législation 2007-2012 (Prévenir et gérer les risques et les dangers naturels) demandant la mise en place d'un système de renseignement cantonal cohérent.

3ème observation

Pilotage politique du projet R3

" L'organigramme du projet R3 est composé de plusieurs niveaux en fonction des décisions à prendre. Le Corepil, à savoir la Commission régionale de pilotage Chablais, semble rencontrer de grandes difficultés à être proactive avec des actions désordonnées de part et d'autre du Rhône. La CICO, à savoir la Commission intercantonale de coordination, semble ne pas être à même de répondre aux différends entre communes de cantons différents. Enfin, le Comité de pilotage Chablais, à savoir le niveau de décision politique, semble peu présent et peine à communiquer sur le projet.

- Le Conseil d'Etat est invité à informer le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre pour arbitrer les différends entre communes et cantons, afin que le projet R3 puisse aboutir à une solution viable économiquement, socialement mais également au niveau environnemental.

Réponse

De manière à renforcer la coordination entre les deux cantons et la Confédération d'une part, mais également avec les acteurs locaux, à savoir les communes essentiellement, les délégations des Conseils d'Etat vaudois et valaisan ont décidé, en séance du 13 février 2009 tenue à

Yverne, de créer une structure chablaisienne pour la poursuite des études et la réalisation des travaux.

La Commission intercantonale chapeautant cette structure sera constituée des deux Conseillers d'Etat de chaque canton en charge des domaines des cours d'eau et de l'aménagement du territoire. La présidence de dite Commission sera alternée, le canton de Vaud assumant le premier mandat.

La composition et le fonctionnement de cette structure chablaisienne - dont feront notamment partie l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et la Commission régionale de pilotage (COREPIL) - seront définis dans le courant de cet été en collaboration avec le canton du Valais et la Confédération. Cette structure remplacera à terme tout ou partie des comités ou commissions existantes. Elle mandatera directement les bureaux d'études, communiquera sur l'avance du projet et garantira les intérêts respectifs des deux cantons par une représentation intercantonale paritaire.

4ème observation (traitée par le DINF)

Pannes à répétitions des chaufferies à bois (SIPAL)

Alors que la technologie actuelle devrait permettre aux installations de chauffage à bois (plaquettes, pellets) de fonctionner correctement, la panne due à une installation " quelque peu bricolée " au CCPP (Centre de compétence protection de la population de Gollion), ainsi que les trop nombreuses pannes au CFPF (Centre de formation professionnelle forestière), empêchent le bon fonctionnement des chaufferies. Cet état de fait oblige des collaborateurs du SSCM, ainsi que le locataire (restaurant), à travailler dans des conditions inacceptables et amène les collaborateurs du CFPF à devoir intervenir trop souvent sur leur temps de travail, afin que les locaux soient chauffés.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Gand Conseil sur les mesures ainsi que les délais qu'il entend prendre, pour permettre au SIPAL de réagir le plus efficacement et le plus rapidement possible dans le cadre d'un meilleur suivi de ces pannes répétées et, ce, auprès d'entreprises qui ont été dûment mandatées et payées par l'Etat, afin de satisfaire les utilisateurs concernés.

Bien qu'il puisse apparaître que les deux chaufferies à bois citées dans le rapport de la COGES souffrent des mêmes symptômes, elles sont de technologies différentes et utilisent un conditionnement du combustible différent. Les réponses doivent être précisées par cas.

Chaufferie du Centre de formation professionnelle forestière du Canton de Vaud (CFPF)

La chaudière au CFPF est alimentée aux plaquettes de bois déchiqueté, ce qui est tout à fait approprié pour un centre de formation pour l'exploitation forestière. Une des parties sensibles de ce type d'installation réside dans le transport mécanique du combustible jusqu'au foyer de combustion. Il est vrai que l'entraînement du bois déchiqueté depuis le silo a causé des désagréments au début de l'hiver 2008-2009. La cause a été identifiée et réparée en janvier 2009. Le total des travaux de réparation de CHF 2'063.50 comprenait le contrôle du vérin de la vis sans fin, l'échange d'une vanne hydraulique et les tests. Le responsable du CFPF a, depuis lors, pu confirmer un fonctionnement sans autre panne. De par le suivi et la rapidité d'action de l'unité Energie du SIPAL, l'installation a pu être à nouveau opérationnelle dans les délais les plus courts.

Chaufferie du Centre de compétences de la protection de la population (CCPP)

En raison d'une vétusté avérée de l'installation de chauffage à mazout existante, la chaufferie du CCPP a fait l'objet d'une rénovation complète au printemps 2007. Dans le cadre de cette intervention et pour répondre aux objectifs du développement des énergies renouvelables dans les bâtiments de l'Etat, le choix s'est porté, après analyse, sur une production de chauffage à bois.

Le bureau technique mandaté à Bulle avait déjà plus d'une quinzaine d'installations de référence pour des chaufferies à bois de grande puissance Il a été choisi sur cette base de référence et sur celle d'une proposition d'honoraires compétitive.

Ce choix des pellets a été orienté par la fiabilité prouvée dans de nombreuses installations du même type. La configuration de la chaufferie et les possibilités de stockage ont nécessité la mise en place d'une citerne extérieure (en lieu et place de la citerne à mazout inutilisable en l'état), le transport du combustible a été prévu au moyen d'une installation pneumatique industrielle et la chaudière, d'une marque de référence depuis plus de 15 ans sur le marché, a été équipée d'un filtre multi cyclone pour limiter les poussières fines contenues dans les gaz de fumée.

Les équipements n'ont fait l'objet d'aucun "bricolage", mais se sont faits dans un souci permanent de qualité pour réduire au maximum les problèmes de durabilité d'une telle installation.

Cependant, malgré ces précautions, le SIPAL a été confronté tout au long de la mise en service de l'installation complète à des problèmes aux interfaces entre les appareils principaux ainsi qu'à des défauts de mise en oeuvre de certains sous-traitants.

Fort de ces constats, le SIPAL a exigé et obtenu la prolongation de la période de garantie de plus d'une année pour la chaudière et retenu le paiement de factures sur les objets posant des problèmes de défektivité tels que :

- commande de la vis sans fin pour l'amenée des pellets
- compresseur à air pour le système d'amenée pneumatique jusqu'à la chaudière
- retenues sur les prestations du bureau technique jusqu'au règlement définitif et démontré de tous les problèmes en suspens.

Le total de ces montants représente CHF 8'910.-- TTC

Hormis un problème sur un pressostat, réglé depuis, l'hiver 2008-2009 a permis de se rassurer sur les choix opérés

initialement par une élimination des pannes et un fonctionnement correct de l'ensemble de l'installation.

Les dernières retouches en cours, en particulier en ce qui concerne le tubage de la cheminée, laissé de côté volontairement car la justification n'était pas prouvée lors de la planification mais s'est avéré nécessaire à l'usage, le remplacement d'une vanne défectueuse sous garantie, la pose d'un ventilateur mettant la chaufferie en légère dépression pour éviter la propagation d'odeur dans le bâtiment et le contrôle et la remise en état définitif de l'installation solaire sont planifiées pour une exécution durant le mois de mai 2009 conformément à ce qui a été convenu avec les responsables de l'établissement.

Ces travaux une fois terminés, il sera possible de clore cette rénovation de chaufferie et de préparer un hiver 2009-2010 dans la sérénité.

5ème observation

Nombre important d'interventions parlementaires concernant le SEVEN et suivi.

" La sous-commission a pu constater un nombre important d'interventions parlementaires, qui, pour 2008, se sont chiffrées à 17. Dès lors, et afin d'être en adéquation avec le plan de législature du Conseil d'Etat, ainsi que de mettre en place des outils de gestion efficaces :

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre pour permettre à ce service de s'organiser, afin de prendre la place qu'il devrait avoir au regard des enjeux grandissants, liés à la politique environnementale cantonale et fédérale. "

Réponse

Alors que l'année 2007 avait été marquée par les préoccupations relatives au changement climatique et à la responsabilité à cet égard de la consommation accrue d'énergies fossiles, l'année 2008 a vu se concrétiser avec force de nouveaux défis en relation avec l'énergie.

L'augmentation très marquée du coût du baril de pétrole, associée notamment aux craintes sur la continuité de son approvisionnement, a donné un élan marqué aux politiques visant à diminuer la consommation des énergies fossiles et à augmenter l'efficacité énergétique, notamment par l'assainissement énergétique du parc immobilier. De même, l'évolution à la hausse de la consommation d'électricité et les perspectives de difficultés à moyen terme au niveau de son approvisionnement ont donné une forte impulsion au développement des énergies renouvelables et relancé le débat sur les sources de production basées sur les énergies fossiles et sur le nucléaire. En parallèle, les préoccupations environnementales liées à l'utilisation de l'énergie (pollution de l'air par la combustion) et à son transport (rayonnement non-ionisant des lignes à haute tension) n'ont pas faibli.

Paradoxalement, la crise économique, accompagnée d'un fort repli des coûts du baril de pétrole, n'a pas freiné les élans en faveur d'une saine gestion de l'énergie. Elle a été vue au contraire comme une opportunité de relance dans la construction (assainissement énergétique des bâtiments), comme un défi pour les industries spécialisées (savoir-faire dans les techniques énergétiques) et comme un facteur de stimulation de la recherche dans nos hautes écoles.

Ce contexte a suscité une multiplication des interventions politiques, que ce soit au niveau des Chambres fédérales comme aussi au niveau du Parlement vaudois. Ces interventions, qui sont le reflet d'une intention marquée des intervenants d'assumer leur responsabilité dans le dossier de l'énergie, ont pour corollaire une charge de travail accrue à la fois pour y donner réponse et, surtout, pour y donner suite, même si nombre des actions proposées étaient déjà en cours d'évaluation, voire de mise en œuvre.

Les interventions parlementaires en travail au SEVEN en mai 2009 sont au nombre de 24, dont 20 concernent directement l'énergie, alors que 4 touchent à l'environnement. Outre une détermination et une initiative cantonale, on peut identifier 5 demandes d'explications (interpellations), 13 demandes de rapports avec propositions d'action (postulats), alors que 4 motions visent une modification légale.

La conséquence prévisible de ces interventions parlementaires, même si toutes n'auront pas forcément des activités supplémentaires associées, est une augmentation des tâches confiées au SEVEN. Cependant, comme déjà relevé, une partie de ces nouvelles tâches était déjà appréhendée. Par ailleurs, l'affectation de 2.5 ETP au SEVEN à l'occasion du budget 2009 donne une opportunité d'absorber une partie de la surcharge relevée par la commission de gestion. Finalement, une partie de la surcharge de travail actuelle peut résulter de la mise en œuvre de tâches nouvelles, pour lesquelles le volume de travail associé pourrait se modérer par la suite.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat suivra attentivement la capacité de l'ACV et du SEVEN en particulier à assurer de manière adéquate l'exécution des tâches actuelles et futures dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. Il examine en outre diverses pistes pour améliorer, en les simplifiant, les procédures d'octroi des aides publiques dans le domaine énergétique.

6ème observation (traitée par le DFJC)

Adéquation des normes et de la réalité du terrain quant à l'engagement du personnel

Alors que les bases légales et réglementaires vaudoises imposent des conditions strictes quant à la qualification du personnel d'accueil collectif de jour, les personnes diplômées répondant à ces critères sont rares, voire inexistantes, durant certaines périodes de l'année.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre pour permettre aux lieux d'accueil collectifs de jour d'être en conformité avec le cadre légal et réglementaire, lorsque ce dernier ne peut être respecté en raison du manque de personnes diplômées sur le marché du travail.

Réponse

Le Conseil d'Etat constate que cette observation porte quasiment sur le même sujet que celui de la récente interpellation déposée par Mme la Députée Catherine Labouchère, par ailleurs également membre de la Commission de gestion.

Dans l'attente de sa prochaine réponse à cette interpellation, le Conseil d'Etat souligne que le DFJC a mis en place depuis plusieurs années un fort développement des possibilités de formation professionnelle pour le personnel éducatif des structures d'accueil collectif de jour, par le dispositif suivant :

- Dédoubllement des volées de formation conduisant au diplôme d'éducatrice ou d'éducateur de l'enfance (filière en école supérieure, Institut pédagogique de Lausanne et ancienne filière non HES de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques).
- Mise en place depuis 2001 d'une formation complémentaire permettant la régularisation du personnel en emploi non porteur des titres professionnels exigés ; 7 volées d'une soixantaine de personnes ont bénéficié de cette formation et ont ainsi obtenu un titre reconnu par le SPJ. La dernière volée a terminé sa formation en mai 2009.
- Lancement en 2006 de la formation professionnelle conduisant au CFC d'assistant socio-éducatif (ASE) sous forme duale usuelle (environ 200 candidats) et en école des métiers (environ 100 candidats). De plus, une trentaine de candidats libres vont se présenter en mai - juin 2009 aux examens, en application de l'article 32 de la loi fédérale sur la formation professionnelle.
- Pour les personnes travaillant déjà dans des structures mais pour lesquelles les possibilités de formation ci-dessus ne pouvaient pas être mises en œuvre, le SPJ a introduit une procédure d'habilitation permettant d'être reconnu comme professionnel au sein de la structure dans laquelle la personne travaille déjà.

Ainsi, se sont près de 1000 professionnels qui ont été formés ces dernières années dans le canton et qui sont arrivés progressivement sur le marché de l'emploi, avec notamment en juin 2009, l'arrivée de la première volée de CFC ASE.

Au surplus, le Conseil d'Etat souligne que dans les directives que le SPJ édicte en vertu de l'ordonnance fédérale et de l'article 7 de la loi cantonale sur l'accueil de jour des enfants, une possibilité de dérogation est offerte depuis 2006 au cas où une structure d'accueil collectif préscolaire n'arriverait pas à atteindre le quota de professionnels exigé pour composer l'équipe éducative (80% de professionnels et 20% d'auxiliaires) ou pour respecter la répartition encore provisoire au sein des professionnels (2/3 diplômés ES, 1/3 CFC).

A ce jour, le SPJ n'a reçu que très peu de demandes de dérogation concernant cette répartition entre diplôme ES et CFC, même en vue des engagements qui interviendront en été 2009 avec l'arrivée sur le marché de l'emploi de la première volée de CFC ASE.

Ces efforts de formation sont maintenant intégrés à la mise en œuvre de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle et des ordonnances y relatives (diplôme ES et CFC ASE). Ce nouveau dispositif va de plus mettre en place, conformément au droit fédéral, une procédure de reconnaissance d'acquis qui ouvrira encore de nouvelles possibilités pour l'obtention d'un titre professionnel reconnu.

3 DEPARTEMENT DE LA FORMATION, DE LA JEUNESSE ET DE LA CULTURE

Ière observation

SIEF : comment sortir des turbulences ?

La mise en place de système SIEF est à l'évidence difficile et mobilise beaucoup de forces. Le défaut de communication ressenti ajoute un problème de gestion des ressources humaines aux questions techniques. Si l'opportunité d'un nouveau système n'est nullement remise en cause, la mise en oeuvre, les multiples adaptations et corrections nécessaires créent des tensions qu'il est urgent de prendre en considération, sous peine de créer des réactions fortes des professionnels du terrain, comme des apprentis, de leurs parents et de leurs employeurs.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il envisage d'adopter pour résoudre cette question.

Réponse

Dans sa réponse aux observations de la COGES pour l'année 2007, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de s'expliquer sur les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du projet SIEF (Système d'information des établissements de

formation). Aussi, au printemps 2008, considérant les insatisfactions des utilisateurs dans les parties du logiciel déjà mises à leur disposition, le Secrétariat général du DFJC, responsable de l'implantation de SIEF dans les établissements de formation, a pris les mesures qui lui paraissaient nécessaires pour redresser le projet et améliorer la situation.

Ainsi, les rôles et responsabilités du COPIL (comité de pilotage) et du Comité de coordination (équipe de travail créée en mars 2008) ont été précisés et renforcés. Les relations contractuelles avec le fournisseur ont été modifiées, notamment dans le but de permettre à l'Etat d'actionner sans délai la garantie des défauts sur les parties du logiciel e*SA déjà livrées et d'introduire la notion de pénalité en cas de retard dans les nouvelles versions prévues. D'importants efforts ont été consentis pour que le niveau d'information des très nombreux acteurs soit partagé de la manière la plus pertinente. Une augmentation sensible des ressources a été allouée au projet, après que celles-ci ont été jugées insuffisantes en février 2008. La direction du projet a cherché à les augmenter dans les limites du budget à disposition. Deux mandats ont été donnés pour renforcer la conduite du projet et deux autres pour compenser le manque de ressources internes. De plus, le nombre de personnes disponibles pour traiter les demandes téléphoniques des utilisateurs a été augmenté dès le mois d'août 2008, améliorant ainsi l'assistance en ligne et déchargeant le Centre de compétence qui a pu se consacrer à d'autres tâches. De gros efforts ont été consentis dans le domaine de la spécification et dans celui de la gestion des tests.

La communication avec les utilisateurs, contrairement à ce qu'affirme la CTSI dans son rapport annexé, a fait l'objet d'une attention toute particulière. Un plan de communication a été élaboré, validé puis déployé. Ce plan comprenait :

- La Lettre du projet (neuf publications diffusées en un an, environ 1400 destinataires à chaque édition). Un nouveau numéro est prêt. La parution des rapports de la COGES et de la CTSI en a suspendu la publication.
- Le Forum du projet : 7 séances réunissant à chaque fois 40 à 50 participants dont des représentants des établissements. Sous la conduite du chef de projet y étaient donnés un compte-rendu détaillé de l'avancement des travaux et une vue des différents chantiers en cours. La fin de séance était consacrée aux questions des participants.
- Le Point du jour, une séance quotidienne de trente minutes permettait aux principaux acteurs de partager les informations et les difficultés rencontrées.

En outre, plus de soixante procès-verbaux du comité de coordination ont été diffusés et l'ensemble de la documentation du projet mise en ligne pour faciliter l'accès aux documents par les personnes concernées, quel que soit leur lieu de travail.

Le rôle des utilisateurs dans l'implantation du logiciel a été renforcé. Un coordinateur du déploiement dans la formation professionnelle a été désigné en juillet 2008. Comme le rapport de gestion le souligne, son rôle est essentiel dans la compréhension des problèmes rencontrés et, partant, pour leur résolution. Le Directeur général de la DGEP s'est personnellement impliqué dans le pilotage du projet dès sa nomination en juillet 2008. Cet appui de la ligne hiérarchique concernée est essentiel à la réussite de l'implantation du logiciel dans les établissements, notamment dans la gestion du changement que cela implique.

Les efforts importants accomplis en 2008 par toute l'équipe de projet n'ont malheureusement pas permis de réaliser en une année les améliorations attendues dans les établissements. Aussi, les décisions suivantes ont été prises à mi-mai 2009 : dans un premier temps, la DSI mettra en œuvre un audit du projet, par appel d'offre sur invitation. Cet audit portera tant sur les aspects informatiques (architecture, technique, données, qualité logiciel) que sur les aspects fonctionnels (couverture des besoins, évolution). A la demande du Secrétariat général du DFJC, l'analyse sera étendue à l'examen du dispositif de conduite du projet. Sur la base des conclusions de l'audit attendues pour août 2009, la DSI reprendra la responsabilité de la partie informatique du projet et le Centre de compétence (CdC), lui sera rattaché. Durant la phase transitoire qui se terminera avec les conclusions de l'audit, le projet est placé sous la responsabilité d'un comité de pilotage restreint présidé par Monsieur Séverin Bez, Directeur général de la DGEP. Seront membres de ce comité de pilotage Monsieur Patrick Amaru, Chef de service DSI, Monsieur Daniel Christen, Directeur général DGEO, et Monsieur Jean-Paul Jubin, Secrétaire général du DFJC. Le copil restreint assurera la relation entre l'Etat de Vaud et le fournisseur HP et la conduite générale du projet sera assurée au quotidien par Monsieur Michel Wicki. Jusqu'à l'implantation complète du logiciel SIEF dans la formation professionnelle, la DGEP en assumera la conduite opérationnelle pour sa partie utilisateur. Ce rôle nouveau confié à la DGEP permettra à son directeur général de prioriser les besoins de ce secteur et de poursuivre les vérifications concernant l'adéquation du projet avec les besoins des établissements de la formation professionnelle. Ce transfert de responsabilité à la DGEP ne remet toutefois pas en cause l'objectif initial du projet, à savoir l'introduction du logiciel SIEF dans l'ensemble des ordres d'enseignement, à l'exception des HES et de l'Université.

La présente période de transition permettra au CdC de poursuivre les travaux de stabilisation en cours, notamment ceux portant sur la gestion des plans d'étude, la qualité des données, la refonte des rapports. Le Copil restreint, par le CdC, s'assurera aussi que l'ensemble des besoins liés à la gestion de la fin de l'année scolaire et de la préparation de la prochaine soit couvert par le logiciel SIEF dans sa version actuelle, ou par des solutions alternatives déterminées en collaboration avec les utilisateurs. Ainsi, le CdC sera l'entité support de la DGEP et collaborera étroitement avec les établissements professionnels, de telle sorte que le Copil restreint ait une vue aussi homogène que possible des besoins et des moyens pour y répondre.

2ème observation

Contrôle de la sécurité des bâtiments scolaires

Les communes sont responsables des bâtiments scolaires utilisés pour l'enseignement obligatoire. De son côté, l'Etat, par la DGEO, a la responsabilité de s'assurer que les communes mettent effectivement des locaux appropriés à disposition pour répondre aux besoins scolaires. Ces locaux doivent naturellement respecter les normes sécuritaires et sanitaires. Récemment, des événements graves se sont produits dans des bâtiments scolaires, heureusement en dehors des heures d'école. Ils ont démontré que, dans certains endroits, la sécurité des bâtiments scolaires n'était plus assurée. Le département a écrit aux communes pour les rendre attentives à ce problème et pour s'assurer du suivi qu'elles mettaient en place pour y faire face.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil du retour donné par les communes à cette demande de suivi.

Réponse

En effet, dans le cadre de la plateforme canton-communes du 26 juin 2008, suite à deux incidents survenus dans des bâtiments scolaires, la Cheffe du DFJC a attiré l'attention des communes sur les questions de sécurité liées au parc immobilier scolaire et a insisté sur la nécessité d'effectuer des contrôles techniques sur les bâtiments concernés. Pour l'enseignement obligatoire, 949 bâtiments sont mis à disposition du canton par les communes. C'est pourquoi le DFJC leur a adressé le 27 juin 2008 la demande d'effectuer un bilan de santé des constructions dont elles sont propriétaires, avec un délai au 31 octobre 2008 pour l'effectuer.

Dès le début de l'automne, une majorité de communes avait entrepris les démarches leur permettant d'attester de la sécurité des locaux mis à disposition de l'enseignement obligatoire. Certaines d'entre elles ont d'ailleurs immédiatement entrepris des travaux de rénovation et d'entretien rendus nécessaires au vu des observations rapportées par les professionnels chargés du bilan de santé.

Cependant, à la fin de l'année 2008, sur les 316 communes concernées, 134 communes n'avaient pas encore donné suite à la demande du DFJC. En conséquence, le 23 janvier 2009, le DFJC adressa un rappel aux 131 communes pour lesquelles la DGEO n'avait toujours pas reçu de réponse, soulignant qu'un simple contrôle visuel ne suffisait pas à garantir la sécurité structurelle d'un bâtiment et attirant l'attention sur le fait que la présence ou non d'amiante devait également faire l'objet d'un rapport.

Le 5 mars 2009, à l'occasion d'une rencontre entre la DGEO et les préfets, la question de la collaboration entre le canton et les communes fut abordée, avec un accent particulier sur la problématique de la sécurité des bâtiments scolaires. À cette date, 36 communes n'avaient toujours pas donné suite à la demande du DFJC, et cela malgré le rappel de janvier. Ces communes furent contactées à nouveau, mais cette fois par l'intervention directe des préfets concernés.

Au 15 mai 2009, 19 communes ne se sont toujours pas manifestées. A cette date toujours, 77 bâtiments scolaires font l'objet d'une analyse ou de travaux complémentaires. La DGEO assure là aussi le suivi de ces actions conduites par les communes.

3ème observation

Recrutement et suivi des enseignants du secondaire

Dans la plupart des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, on considère que les enseignants (en particulier du secondaire) doivent être évalués d'une manière rigoureuse à l'embauche (plus de trois mois) puis de manière périodique. Or, la loi sur le personnel (LPers), qui prévoit des cahiers des charges et des entretiens d'appréciation réguliers n'a pas été mise en œuvre dans ce secteur de l'enseignement par exemple, via des formules ad hoc (cf. comités d'évaluation). Une telle lacune va de pair avec l'individualisme que l'on retrouve souvent chez les enseignants du secondaire supérieur empêchant notamment une régulation entre collègues.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il envisage de prendre pour faire évoluer la situation dans ces directions, et en particulier, s'il envisage d'introduire un processus d'évaluation périodique des enseignants.

Réponse

Suite à la mise en œuvre de la loi sur le personnel, des négociations sectorielles se sont ouvertes afin d'introduire dans les lois spéciales, dont la loi scolaire, les dispositions relatives à l'entretien d'appréciation. Dans ce contexte, l'article 83b nouveau a été introduit dans la LS. Cette disposition correspond à l'article 36 LPers.

A cette occasion, le Grand Conseil a admis que l'article 83b LS n'entrerait en vigueur que lorsque deux conditions seraient remplies. La première portait sur l'élaboration d'un cahier des charges pour tous les enseignants des différents ordres d'enseignement. La seconde demandait que la direction de chaque établissement soit en mesure de conduire les entretiens d'appréciation de ses collaborateurs.

En ce qui concerne le cahier des charges, il n'est pas concevable que celui-ci soit élaboré sans négociations avec les syndicats. Les premières discussions ont d'ores et déjà eu lieu sans toutefois donner de résultats concrets. S'agissant de la conduite des entretiens d'appréciation, seul le directeur serait actuellement habilité à les mener. Il se trouverait alors dans l'impossibilité matérielle de conduire entre 80 et 130 entretiens annuels. Le Conseil d'Etat examine les meilleurs moyens susceptibles de remplir les deux conditions précitées dans le respect des engagements pris envers les syndicats.

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DU SYSTÈME D'INFORMATION (CTSI) (page 117)

2ème observation

Projet SIEF

Après avoir pris connaissance des démarches entreprises par le DFJC, la CTSI confirme que le projet SIEF doit aboutir. Toutefois, plusieurs inquiétudes ont été relevées par la CTSI sur le suivi du projet. Comme relevé ci-dessus, la CTSI va demander un mandat d'expertise externe. En parallèle, elle formule la demande suivante :

- le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur :
- les moyens qu'il désire mettre en oeuvre afin que le projet SIEF arrive à terme dans les meilleures conditions ;
- La manière dont le projet est aujourd'hui géré, la méthode de sélection du chef de projet et sa capacité à porter le projet ;
- les solutions qu'il désire mettre en oeuvre pour pallier les problèmes de communication et de contact entre le chef de projet, ses subordonnées et ses supérieurs, les utilisateurs-clefs et les directeurs d'école.

Réponse

A la première question portant sur les moyens que le Conseil d'Etat désire mettre en oeuvre afin que le projet SIEF arrive à terme dans les meilleures conditions, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à la réponse donnée à la première observation de la COGES concernant le SG – DFJC.

A la deuxième question concernant la manière dont le projet est aujourd'hui géré, la méthode de sélection du chef de projet et sa capacité à porter le projet, le Conseil d'Etat estime que l'audit sur la conduite du projet mis en oeuvre sans délai par la DSI, à la demande du SG DFJC, apportera les réponses attendues par la CTSI.

Le Conseil d'Etat entend toutefois relever d'ores et déjà que les propos tenus à l'égard du chef de projet en charge de SIEF depuis le printemps 2008 sont particulièrement durs, voire parfois cause de dénigrement injustifié lorsqu'il est dit, entre autres choses, "...que le chef de projet cherche plus à présenter les avancées du projet sous leur meilleur jour, en faisant également pression sur les gens pouvant être au contact avec notre commission, qu'à faire réellement avancer le projet...". Ces accusations, bien qu'infondées, n'autorisent plus le chef de projet à poursuivre sa mission, tant elles portent le discrédit sur son action. Elles ne trouvent aucune justification dans la réalité quotidienne telle que l'ont vécue les collaborateurs et collaboratrices qui ont eu l'occasion de travailler pendant plus d'une année sous sa direction. Tous ont reconnu sa capacité de travail, largement au-dessus de la moyenne et ses compétences à se saisir des problèmes les plus complexes en vue de leur trouver une solution appropriée. Organisateur chevronné, il avait les qualités requises pour reprendre en mains ce projet. Des circonstances difficiles ne lui ont cependant pas permis de le mener à bien dans le temps très court qui lui était imparti. Le Conseil d'Etat tient à lui exprimer toute sa gratitude pour le travail énorme effectué.

Compte tenu de ce qui précède, la réponse à la troisième question devient sans objet.

4 DEPARTEMENT DE L'INTERIEUR

1ère observation

Délai de traitement des avis de droit demandés au Service juridique et législatif

La Commission de gestion relève, à certaines époques de l'année, la difficulté du Service juridique et législatif à rendre des avis de droit dans des délais raisonnables.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre pour éviter ou gérer ces surcharges temporaires.

Réponse

Le Service juridique et législatif est actuellement composé de 10.8 ETP conseillers juridiques, auxquels il faut ajouter 1.5 ETP de renfort pour le programme Codex 2010. Ces personnes sont affectées aux tâches suivantes :

- rédaction d'avis de droit à l'intention du Conseil d'Etat, des départements et services de l'administration, ainsi que, occasionnellement, du Secrétariat général du Grand Conseil. Ces avis portent sur des questions juridiques souvent complexes posées par les entités susmentionnées ;
- analyse de la bienfaisance tant matérielle que formelle des projets législatifs soumis au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, ainsi que des ébauches de règlements. Dans ce cadre, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle

Constitution cantonale (Cst-VD), le SJL est en charge de l'application de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD et doit donc examiner si les projets de lois ou de décrets, essentiellement d'investissement, qui lui sont soumis entraînent des charges liées ou nouvelles. L'analyse de ce type de dossiers a pris une place non négligeable dans l'activité du SJL, surtout depuis que les projets d'investissement sont à nouveau nombreux ;

- conduire les dossiers dans lesquels la responsabilité de l'Etat est invoquée devant les tribunaux, ainsi que ceux où l'Etat intervient en justice, soit pénale (partie plaignante ou civile), soit civile ;
- assister les services dans les conflits du personnel, y compris devant le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale ;
- en collaboration avec les services spécialisés, assister le Grand Conseil et le Conseil d'Etat en cas de requête à la Cour constitutionnelle ;
- instruire et trancher les requêtes d'indemnisation et de réparation morale au sens de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), requêtes en constante augmentation ;
- instruire les recours au Conseil d'Etat, notamment en matière communale ou de droits politiques ;
- assurer l'appui juridique au Bureau de l'assistance judiciaire et au secteur recouvrement du SJL.

Au vu de ce catalogue de tâches, force est de constater que les effets conjugués de la nouvelle Constitution et de la loi sur le personnel ont considérablement accru la charge de travail du SJL. A cela s'ajoute l'augmentation des requêtes LAVI et des réclamations en matière d'assistance judiciaire. Dès lors, si le SJL dispose actuellement encore des ressources suffisantes pour accomplir ses tâches, il ne peut plus faire face lorsqu'il est confronté à des pics d'activité et à des demandes urgentes, en particulier durant les semaines précédant les vacances d'été et la fin de l'année civile. Ces pics sont dus essentiellement à l'afflux d'un très grand nombre de projets législatifs ou d'investissement soumis au SJL en vue de leur passage au Conseil d'Etat avant que celui-ci ne cesse ses activités. Ces projets sont souvent remis tardivement au SJL, qui doit dès lors se prononcer dans l'urgence.

Une telle situation est certainement préjudiciable à la qualité des avis rendus par le SJL, qualité pourtant primordiale pour la solidité juridique des projets soumis aux autorités politiques. Afin d'y remédier, le Conseil d'Etat entend rappeler à ses services les impératifs en matière de planification de projet, et notamment que doit impérativement y être inclus le passage au SJL, lorsque celui-ci est nécessaire. Une meilleure planification ne supprimera pas toute variation "saisonnnière" du nombre de projets, mais donnera à tout le moins au SJL le temps de faire son travail dans de bonnes conditions. Actuellement déjà, il arrive que le Conseil d'Etat repousse un projet qui lui est soumis si le SJL n'a pas eu le temps de se prononcer. Il est également demandé aux services qui adressent des demandes urgentes au SJL de les justifier, afin que ce dernier puisse organiser son travail en conséquence, et se concentrer sur les projets réellement prioritaires. Des directives en ce sens ont déjà été données et seront répétées, afin d'éviter que des projets importants demeurent bloqués au SJL pour cause de surcharge de travail de ce dernier.

Le Conseil d'Etat est très respectueux de l'indépendance dont le SJL doit bénéficier dans la rédaction de ses avis et entend œuvrer afin que la qualité de ces derniers puisse être maintenue. Il en va du respect du principe de légalité de l'action publique.

2ème observation

Gestion du contentieux

La Commission de gestion constate que plusieurs services de l'Etat sont engagés dans des opérations de recouvrement des créances (le SJL, les préfectures et le SPEN pour le DINT)

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur la liste des services chargés d'opérations de contentieux, sur les conséquences des difficultés de recouvrement des créances et sur les mesures qu'il entend prendre pour uniformiser voire centraliser les pratiques au sein de l'administration cantonale.

Réponse

La gestion des débiteurs de l'Etat est un sujet de préoccupation du Conseil d'Etat depuis plusieurs années. Ainsi, dans une directive n° 20, adressée à tous les chefs de service et remise à jour en novembre 2006, le Chef du Département des finances décrit précisément le processus de gestion du contentieux, tant au niveau comptable que pour la procédure à suivre pour recouvrer les créances. Dans ce cadre, au stade de la poursuite, les services peuvent faire appel aux Offices d'impôts de district au moyen d'un mandat de recettes pour autant que la créance soit basée sur une décision avec voies de recours. Font actuellement usage de cette possibilité le Service des forêts, faune et nature, le Service de la consommation et des affaires vétérinaires, les Directions générales de l'enseignement obligatoire et postobligatoire, le Service de l'agriculture, le Service de l'emploi, le Secrétariat général du Département des infrastructures, ainsi que l'Inspectorat du Registre foncier. Les services disposent donc d'instructions claires concernant la gestion du contentieux. En ce sens, cette dernière est déjà uniformisée, comme le demande la Commission de gestion du Grand Conseil.

Si la directive n° 20 s'applique à tous les services sur le plan comptable, elle mentionne elle-même la possibilité pour certains de développer des secteurs particuliers destinés au recouvrement de créances. De telles structures dédiées ne font

naturellement sens que dans les services ayant un volume élevé de factures à recouvrer. Ces services sont les suivants :

- l'Administration cantonale des impôts (ACI), qui dispose de personnel affecté au recouvrement ordinaire au sein des offices d'impôts, et d'un secteur contentieux au siège central de l'ACI pour les cas les plus complexes, comprenant aussi un groupe destiné uniquement à la gestion des actes de défaut de biens ;
- le Service de prévoyance de d'aide sociales (SPAS) qui dispose d'une structure dédiée au recouvrement des créances en recouvrement de pensions alimentaires ;
- le Service juridique et législatif (SJL) dont le secteur recouvrement encaisse les avances versées au titre de l'assistance judiciaire, les frais pénaux prononcés par les autorités judiciaires, ainsi que les créances compensatrices et les créances issues de l'aide aux victimes d'infractions;
- le Service des automobiles et de la navigation (SAN), pour le recouvrement des émoluments relatifs à ses prestations ;
- l'Office cantonal des bourses d'étude (OCBE) pour les prêts octroyés ;
- le Service de la protection de la jeunesse (SPJ).

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le recouvrement des amendes et des peines pécuniaires, assurés actuellement par les Préfectures, le Conseil d'Etat souligne tout d'abord que, hormis celle de Lausanne, qui accuse un important retard, les autres préfectures assument à satisfaction la tâche qui leur est confiée. Pour Lausanne, au vu de la masse des dossiers à gérer, une structure particulière composée de spécialistes du contentieux apparaît nécessaire. Pour ce qui concerne les amendes judiciaires et les peines pécuniaires, l'encaissement sera, en principe dès le début octobre 2009, repris par le Service pénitentiaire pour la phase antérieure à la poursuite, celui-ci étant seul compétent pour fixer le délai de paiement prévu à l'article 35, alinéa 1er du Code pénal (CP). En revanche, si ce délai est échu sans que la peine pécuniaire ou l'amende soient totalement payées, la procédure de poursuite sera confiée au SJL, lequel est justement doté de spécialistes en contentieux et, de la sorte, à même de suivre un grand nombre de procédures de poursuite à la fois. Afin de faciliter la transition d'un service à l'autre et de rationaliser le travail, il est prévu que les deux travaillent sur la même application informatique, soit celle actuellement développée au SJL pour les notes de frais pénaux. Une solution semblable est actuellement à l'étude pour ce qui concerne les amendes préfectorales. Il n'est toutefois pas envisageable de la mettre en place tant que l'application informatique actuellement développée au SJL n'aura pas été mise en production et suffisamment testée pour pouvoir gérer les milliers de prononcés préfectoraux pour lesquels des poursuites seront nécessaires. Dans cette attente, il est prévu d'engager du personnel auxiliaire encadré par les spécialistes en contentieux du SJL afin de résorber le retard pris dans l'encaissement des amendes. Encore une fois, cette mesure ne concerne que la Préfecture de Lausanne, les autres n'ayant pas de retard avéré dans ce domaine.

Quant à la centralisation du recouvrement au sein d'une seule entité, elle est également envisagée par le Conseil d'Etat. Celui-ci a confié mandat au SJL, en collaboration avec l'Unité de conseil et d'appui en management (UCA) d'étudier la création d'un office du recouvrement regroupant tout ou partie des créances étatiques, hormis les créances fiscales, qui demeureront à l'ACI, du fait de leur nombre et de leurs spécificités. Ce mandat ne pouvait toutefois être exécuté tant que la structure mise en place par le SJL n'était pas stabilisée ni dotée d'un outil informatique performant. A cet égard, tant l'UCA que, très récemment, le Contrôle cantonal des finances (CCF) ont constaté les carences importantes des moyens dont disposait le SJL. Il était donc primordial de développer une application permettant une bonne gestion des créances que le SJL doit aujourd'hui recouvrer avant d'envisager l'extension de l'activité de ce service à l'encaissement d'autres factures. L'outil actuellement en développement sera en principe en production dès le mois de juillet 2009, de sorte que l'étude relative à l'opportunité de créer un office du recouvrement pourra réellement démarrer à l'automne.

3ème observation

Comité des visiteurs de prison

La Commission de gestion constate que le règlement du Comité des visiteurs de prison n'a pas été adopté par le Conseil d'Etat et que, par conséquent, ce comité n'existe pas dans les faits

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les raisons de ce retard et le calendrier de constitution du Comité de visiteurs.

Réponse

Le règlement sur le Comité des visiteurs a été adopté par le Conseil d'Etat le 13 mai dernier. Le retard est dû essentiellement à la surcharge importante de travail liée à la mise en œuvre de la nouvelle partie générale du Code pénal, impliquant, entre autre, pour le service pénitentiaire et le délégué aux affaires pénitentiaires, l'élaboration de deux lois et de 10 règlements.

4ème observation

Gestion comptable des établissements pénitentiaires

La Commission de gestion constate que les Etablissements pénitentiaires sont souvent confrontés à des problèmes identiques provenant de situations similaires en l'absence de règles uniformes applicables à l'ensemble des

acteurs dans le domaine de la comptabilité et du contrôle interne.

Réponse

Durant les dernières années des efforts importants ont été consentis par le SPEN afin :

- d'uniformiser la prise en charge des détenus, notamment par l'élaboration des nouveaux règlements,
- de garantir l'égalité de traitement des collaborateurs par la création d'une unité ressources humaines, rattachée au secrétariat général du département,
- de garantir une bonne gestion des flux financiers en lien avec les activités socio- médicales, par l'élaboration des procédures impliquant tous les partenaires du service,

Toutefois il est avéré que des différences de pratique et des lacunes importantes subsistent dans la gestion comptable et financière. En effet les trois rapports du CCF ont mis en évidence notamment :

- Des pratiques différentes et lacunes dans la tenue des comptabilités des établissements
- Une structure incohérente
- Un système de contrôle interne déficient
- Des ressources humaines parfois inadéquates (dotation, compétences)
- Des flux de documents incohérents générant inefficacités et risque de perte de pièces

Ces problèmes résultent essentiellement du déficit de directives centralisées, de l'absence de procédures formalisées, et du déficit de procédures de contrôle.

Un plan d'action global, répondant à 35 recommandations du CCF, et incluant une restructuration des services comptables du SPEN, est en cours d'élaboration et sera remis au CCF au 30 juin 2009. Il comprendra notamment :

- Le renforcement du système de contrôle interne
- Redéfinition des délégations de compétence
- Redéfinition des règles et principes applicables (référentiel harmonisé)
- La redéfinition du rôle de l'Etat-major :
 - Comptabilité de l'Etat-major et de l'Office d'exécution des peines
 - Formation et soutien méthodologique aux établissements
 - Supervision et contrôle des opérations dans les établissements
- La redéfinition du rôle des comptabilités dans les établissements pénitentiaires :
 - Tenue de la comptabilité institutionnelle (opérations relatives à leur sous unité budgétaire)
 - Tenue de la comptabilité des détenus

Les travaux font l'objet d'un suivi par un comité de pilotage formé de membres du SG/DINT

5ème observation

Personnel auxiliaire

La Commission de gestion constate, à l'occasion de la réponse du Conseil d'Etat aux observations de la Commission des finances sur le budget 2009, que c'est le Département de l'intérieur qui emploie le plus de personnel auxiliaire (Fr. 1'210'200.— attribués au SPOP, au SPEN et au SeCRI).

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre pour résoudre à long terme les problèmes de surcharge de travail récurrente dans différents services du DINT.

Réponse

S'agissant du DINT, le recours au personnel auxiliaire concerne particulièrement le SPOP, le SeCRI et le SPEN.

Le SPOP a recouru à une douzaine d'ETP en occupation permanente annuelle. Le coût de ces ressources additionnelles s'est établi à environ 880'000 francs, montant financé par le budget ordinaire voté et quelques crédits supplémentaires entièrement compensés. Il faut noter en particulier l'engagement de la Task force de la division Etrangers dès le mois de juin 2008, à hauteur de 5 ETP, destinés à réduire les retards dans la délivrance des autorisations de séjour et d'établissement. Le solde des auxiliaires 2008 concernent des remplacements liés à des maladies longue durée, congés maternité, ainsi des mesures mise en oeuvre pour faire face à l'augmentation de travail en relation avec les effets très marqués de la croissance démographique en 2008 dans le canton de Vaud (+ 16'000 habitants = + 2.4%) et l'introduction de dispositions fédérales (LEtr et LAsi) au 1er janvier 2008.

S'agissant du SeCRI, les 3/4 des dépenses affectées au financement de personnel auxiliaire (Fr. 240'694.-) ont concerné la Préfecture de Lausanne. De fait, après la réorganisation des préfectures liée à la mise en oeuvre du projet Decter, il s'est révélé que celle de Lausanne avait accumulé des retards dans le traitement de ses dossiers, ainsi que des problèmes de fonctionnement interne. L'entier de l'année 2008 a été mis à profit pour rétablir cette situation. Le solde des dépenses consacrées au personnel auxiliaire concerne le secteur juridique du SeCRI, qui a dû se voir appuyer en fin d'année compte tenu d'une surcharge, ainsi que la Préfecture de l'Ouest lausannois.

Quant au SPEN, la très grande majorité des contrats auxiliaires sont le fait de personnes offrant des prestations à temps très partiel (quelques heures par semaines), notamment les enseignants pour la formation des détenus et les animateurs dans les établissements pénitentiaires.

Malgré les efforts consentis par les services mentionnés ci-dessus pour limiter le recours au personnel auxiliaire, mis à part le SeCRI qui devrait terminer en 2010 la remise à niveau du secteur du recouvrement des amendes judiciaires et préfectorales de la Préfecture de Lausanne grâce au concours de personnel additionnel, il ne sera pas aisé pour le SPEN et le SPOP de réduire leur nombre d'auxiliaires dans les années à venir. En effet, le SPEN doit ainsi pouvoir compter sur son réseau d'animateurs et d'enseignants auxiliaires, dès lors que l'on considère que la réinsertion d'un détenu passe aussi par la formation dont il peut bénéficier au cours de son incarcération. Pour le SPOP, sans nouveaux postes à l'effectif, les conséquences de l'évolution démographique et les charges supplémentaires qu'il doit assumer en regard de modifications légales, ne pourront difficilement se passer d'un recours à du personnel auxiliaire, dont le nombre dépendra cependant des bénéfices de mesures organisationnelles internes.

5 DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE

1ère observation

Renforts provisoires en personnel à l'interne

Le Secrétariat général du DSAS est amené à régulièrement renforcer d'autres services du département, notamment pour l'appui à la mise en oeuvre de certains projets majeurs. Ces synergies et ces flexibilités apparaissent comme fort pertinentes et simples à réaliser. Elles relèvent de plus d'une saine gestion des ressources humaines. Mais qu'en est-il du cadrage juridique, lié notamment à la définition du poste, de la période pendant laquelle la personne est transférée en partie ou en totalité de son emploi dans un autre service, de la chaîne hiérarchique (risque de conflit de loyauté pour le personnel) ?

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur la nécessité ou non d'un meilleur cadrage juridique de ces renforts en personnel, notamment en regard de la LPers.

Réponse

Suite aux mesures DEFI et 300 postes et du fait de la volonté du Conseil d'Etat d'éviter, dans toute la mesure du possible, des augmentations de l'effectif du personnel, le DSAS tente en permanence de gérer son personnel de la manière la plus souple en fonction des tâches prioritaires. Dans ce contexte, le Secrétariat général, renonçant à certaines tâches d'analyse et de recherche, a mis à disposition progressivement depuis 2005 du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) et du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) des collaborateurs, tout ou partie de leur temps de travail, pour faire face à des activités plus opérationnelles pour conduire ou appuyer la mise en oeuvre d'objectifs stratégiques du département. Ces changements ont été négociés et pleinement acceptés par ces services.

D'entente avec le Chef du département, le caractère de ces mutations est provisoire et fait donc l'objet d'une réflexion commune entre les services concernés chaque année. Les collaborateurs impliqués ont donné leur plein consentement à la démarche et s'y associent totalement ; leurs cahiers des charges ont été revus en conséquence. Aucun problème de conflit de hiérarchie ou de confusion des rôles n'est à signaler. Au contraire, l'appartenance au SG et à un autre service a été considérée plutôt comme un avantage.

Le SPEV est informé de cette façon de faire, en approuve l'esprit, et suit les modifications que cela induit sur les cahiers des charges et l'évolution des carrières des personnes concernés. Il appuie, par ailleurs, le Secrétariat général dans sa tâche de formation et de motivation du personnel.

En conclusion, le cadrage juridique et organisationnel de cette façon de faire semble suffisant et ne nécessite pas des mesures supplémentaires.

2ème observation

Engorgement des bâtiments hospitaliers

L'hôpital unique Riviera-Chablais remplacera cinq établissements existants et comptera au mieux une quarantaine de lits A en moins que l'offre actuelle alors que la population du canton et de la région, est appelée à augmenter. Deux établissements actuels sont planifiés pour être transformés en Centre de traitement et de réhabilitation (CTR), comprenant un secteur d'urgences ambulatoires. Les flux et circulations (avec toutes les conséquences possibles) entre ces divers lieux et les autres établissements concernés au plan cantonal – notamment le CHUV – doivent encore faire l'objet d'études prévues au travers du crédit d'étude voté par le Grand Conseil.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les modalités qu'il entend mettre en place pour assurer la bonne réalisation de ces études, notamment comment les divers partenaires concernés, y compris les communes, seront associés aux réflexions importantes à conduire encore en vue de la présentation du crédit d'ouvrage.

Réponse

Contrôle et suivi du projet

Le projet du futur Hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais fait partie des priorités du Conseil d'Etat pour la législature en cours et celui-ci entend suivre ce projet majeur de très près afin d'en assurer une bonne réalisation.

La Convention intercantonale sur l'Hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais (adoptée le 10 mars 2009 par le Grand Conseil vaudois), prévoit que:

- le futur établissement soit le maître de l'ouvrage (art. 27, al. 1)
- les deux Conseils d'Etat vaudois et valaisan désignent six des neuf membres du Conseil d'Etablissement (art. 9, al. 1) et ratifient la composition de la Commission de construction (art. 27, al. 2)
- la Commission de construction, composée de neuf membres dont certains sont issus du Conseil d'Etablissement (art. 28, al. 1), transmette au moins une fois par année aux deux Départements de la santé un rapport sur la réalisation de la construction (art. 29, lettre d)
- la commission interparlementaire suive la réalisation de la construction du nouvel hôpital sur la base du rapport annuel établi par la Commission de construction et transmis par les deux Départements (art. 30) et qu'elle informe les deux Grands Conseils dans le rapport annuel qu'elle leur adresse.

Comme lors de toutes les réalisations effectuées dans les hôpitaux privés reconnus d'intérêt public dans le Canton de Vaud, des représentants du Service de la santé publique suivront le projet et informeront le Chef du Département de la santé et de l'action sociale.

Réalisation des études et participations

Les études prévues porteront principalement sur les aspects suivants:

- le cahier des charges et le programme des locaux définitifs du futur bâtiment (grandeur du plateau technique, nombre de lits, pourcentage de chambres à un ou deux lits, organisation et dispositions architecturales particulières, etc)
- le programme des équipements biomédicaux (équipements existants ou à acquérir)
- l'organisation des accès à l'hôpital par les différentes modalités de transports publics et privés dans le cadre de la desserte générale de la région
- la capacité du parking et son financement
- la géologie du site
- les grandes orientations vis-à-vis du développement durable (matériaux, chauffage, isolation, traitements des eaux et des déchets, etc ...)
- l'intégration du projet sur le site et dans le village de Rennaz.

Dans le cadre de ces différentes études, la Commission de construction s'appuiera sur des groupes de travail où seront représentées toutes les parties concernées : la Commune de Rennaz et les communes avoisinantes, les milieux économiques (notamment les lignes de bus et les entreprises locales).

Dans tous les cas, et comme indiqué dans le cadre de la Convention, le concours imposera que le futur hôpital soit modulaire et flexible afin de pouvoir répondre à l'évolution des besoins et des modalités de prise en charge.

Finalement, ce futur hôpital devra s'inscrire dans le réseau de soins et notamment dans le tissu hospitalier existant et des collaborations seront mises en place notamment avec le CHUV et l'Hôpital de Sion.

3ème observation

Mise en site unique de la pédiatrie hospitalière

La dispersion actuelle aux deux extrémités de la capitale du service hospitalier dédié à l'enfance pose des problèmes de plus en plus importants : mauvaises orientations des patients nécessitant des transferts trop nombreux tant pour eux et leur famille que pour le personnel ; risques sanitaires accrus ; manques de synergies ; complications organisationnelles et logistiques. A cela s'ajoute l'engorgement chronique du CHUV, dont la libération du niveau II (pédiatrie) résoudrait significativement le problème du manque de place. Le calendrier de mise en exploitation du site unique en 2019 laisse augurer encore dix ans de problèmes de plus en plus ardu.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur sa volonté affirmée de réunir toute la pédiatrie hospitalière en site unique à proximité du CHUV et comment il entend tenir encore une dizaine d'années en oeuvrant dans un contexte qui se péjore avec le temps.

Réponse

La prise en charge pédiatrique sur la région lausannoise est actuellement assurée par le Département médico-chirurgical de pédiatrie (DMCP) du CHUV sur deux sites distincts : la cité hospitalière (Bâtiment hospitalier, Clinique infantile, Maternité, Beaumont 48 et Mont-Paisible 18) et le site de Montétan (Hôpital de l'enfance de Lausanne, HEL).

Comme mentionné dans l'observation faite par la Commission de gestion, cette situation multi-sites comporte nombre

d'inconvénients et de risques tant pour assurer une prise en charge adéquate et de qualité des patients, qu'au niveau de l'organisation du travail et des coûts. Au-delà de ces problèmes, on mentionnera encore l'inadaptation des locaux à la population pédiatrique et à l'accueil des familles. Le Département médico-chirurgical de pédiatrie (DMCP) n'est actuellement pas en mesure, ni au CHUV, ni à l'HEL, d'assurer ses missions de manière optimale et de pouvoir développer ses activités dans les surfaces qui sont à sa disposition. Ainsi, force est de constater que la situation actuelle à laquelle le DMCP est confronté est insatisfaisante et problématique à plus d'un titre.

Depuis 1999 un travail important de rapprochement entre le CHUV et la Fondation de l'HEL a été entrepris pour remédier à ces problèmes. Il a abouti en 2000 à la reprise des activités cliniques par le DMCP, la Fondation de l'HEL mettant à disposition les locaux et offrant des prestations logistiques. Par ailleurs, déjà sensibilisé en 2000, le Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) de l'époque avait donné mandat au CHUV d'entreprendre une réflexion sur l'organisation et sur l'avenir de la pédiatrie dans la région lausannoise ("Pédiatrie 2010").

Le Centre universitaire de l'enfant et de l'adolescent (CUEA) peut donc être considéré comme le produit final de ce mandat et la réponse aux enjeux de la pédiatrie, réponse unie entre le DMCP, le Conseil de fondation de l'HEL et la direction générale du CHUV. Ce projet a été annoncé dans le plan stratégique du CHUV 2009 – 2013, adopté par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Une fois le coût et le financement déterminés, le Conseil d'Etat pourra confirmer son intention.

Le principe de ce projet peut se résumer de la manière suivante : créer une nouvelle structure pour regrouper sur un seul et même site, au sein de la cité hospitalière, l'ensemble des activités liées à la prise en charge pédiatrique.

Ce projet, tel que le propose le CHUV mérite tout notre intérêt, ceci à plus d'un titre.

En regroupant les activités de pédiatrie, il a premièrement, l'avantage de proposer une organisation plus performante en favorisant une prise en charge globale des patients, ce qui aura des conséquences positives en termes de qualité des soins, et de sécurité des patients mais également en termes d'enseignement et d'encadrement.

Deuxièmement, du fait de son emplacement géographique, la création du CUEA renforcera le développement de traitements interdisciplinaires dans tous les domaines de la pédiatrie et permettra de consolider des synergies entre d'une part les spécialités pédiatriques et d'autre part les "spécialistes adultes", notamment cela rendra possible une liaison optimale avec le plateau technique du CHUV (radiologie lourde, bloc opératoire).

Troisièmement, un intérêt supplémentaire du projet de construction du CUEA est de libérer des locaux au sein du bâtiment hospitalier. Il contribuera ainsi à résorber une partie du déficit chronique de locaux auquel sont confrontés la plupart des départements du CHUV et du coup assurer les développements prévus par le plan stratégique du CHUV. Elément non négligeable, le DMCP disposera enfin des surfaces nécessaires pour répondre de façon adéquate à la prise en charge de ses patients et aux nouveaux besoins de santé.

Quatrièmement, par le regroupement des activités et des ressources de la pédiatrie sur un seul site, un potentiel d'économie sera possible du fait de la suppression du surcoût dû au fonctionnement multi-sites. En effet, la création du CUEA au sein de la cité hospitalière permettra d'économiser des charges d'exploitation, actuellement dupliquées entre les divers sites. Par ailleurs, la rénovation des surfaces libérées au sein de la cité hospitalière devrait permettre d'éviter de nouvelle construction pour faire face à l'augmentation de l'activité au CHUV. De même, la réalisation du CUEA d'ici 2018 éviterait d'entreprendre deux projets de rénovations lourdes sur le site de l'HEL, à savoir : la rénovation complète du bloc opératoire (afin d'être aux normes hospitalières en vigueur) et la construction d'une aile supplémentaire pour répondre aux besoins de surfaces supplémentaires. Au total, le coût devra être apprécié en prenant en compte les économies sur l'exploitation ainsi que les non-dépenses pour de nouvelles constructions. Il est utile de préciser par ailleurs que le CHUV va procéder à une recherche de fonds privés pour diminuer la facture de l'Etat.

Au vu des avantages importants que ce projet renferme pour répondre de manière adéquate aux risques identifiés par la Commission de gestion et aux risques futurs soulevés par le CHUV (tel que l'inadaptation potentielle de l'organisation pédiatrique lausannoise au vu de la croissance des besoins de la population), le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité d'étudier à fond la faisabilité d'un tel projet et de le soumettre au Grand Conseil dans les 12 prochains mois. Ceci d'autant plus qu'une réponse positive pour la réalisation de ce projet insufflerait un élan important en termes de motivation et d'organisation du travail au sein du DMCP.

Toutefois, la planification de la réalisation du site unique ne doit pas empêcher la réalisation de travaux conservatoires indispensables visant à garder la structure aux normes en vigueur et à assurer la qualité et la sécurité des patients. Pour ce faire le CHUV estime le budget nécessaire à environ 5 millions. Chacun des investissements consentis devrait pouvoir être amorti à l'horizon 2018, date envisagée pour la mise en fonction du CUEA.

Divers travaux de rénovation sont donc prévus. Il s'agit principalement de travaux d'entretien important pour le bloc opératoire afin de le maintenir aux normes d'hygiène hospitalière, l'unité de radiologie de l'HEL ainsi que pour les espaces éducatifs, les soins chroniques, les soins continus, les locaux de la physiothérapie de l'HEL, et pour finir la mise en sécurité du bâtiment de l'HEL. Le CHUV devra également trouver des solutions pour faire face au déficit de surface de la cité hospitalière et pour répondre aux difficultés de fonctionnement en termes de sécurité et de prise en charge des patients.

Parallèlement, un plan de mesures a été élaboré par le DMCP pour améliorer la qualité de la prise en charge, de l'accueil et diminuer le temps d'attente aux urgences de l'HEL. Parmi les actions prévues, les plus importantes vont de l'amélioration de l'encadrement et la supervision à la mise en place d'une gestion des urgences légères au travers d'une voie rapide.

6 DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE

1ère observation

Application de la loi BCV

L'art. 12, chiffre 2bis, de la Loi d'organisation de la Banque cantonale vaudoise (LBCV) prévoit que : " Le Conseil d'Etat nomme les membres qu'il nomme d'une lettre de mission. Ceux-ci rendent compte annuellement et en tout temps si nécessaire, de leur activité au Conseil d'Etat au moyen d'un rapport écrit ".

Aux dires des administrateurs de la BCV nommés par l'Etat, il n'y a jamais eu de rapport écrit. Selon eux, lors de leurs rencontres avec le Conseil d'Etat in corpore, assez rares, ou avec la délégation du Conseil d'Etat, c'est généralement le président du Conseil d'administration qui s'exprime au nom de ses collègues.

- Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur la manière dont il entend faire respecter le chiffre 2bis de l'art 12 de la LBCV, afin de pouvoir connaître clairement l'avis personnel des administrateurs qu'il nomme.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette observation doit être placée dans le contexte plus général des règles de gouvernance qu'il s'est fixée ou qui découlent de la loi, dans le cadre de ses relations avec la Banque cantonale vaudoise (ci-après : la banque). En effet, outre la Loi organisant la banque cantonale vaudoise (LBCV), il y a lieu de se référer à la Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM), ainsi qu'à la convention d'information qui lie l'Etat et la banque depuis septembre 2004.

Ainsi, Les relations entre l'Etat et les organes de la banque se formalisent comme suit :

- rencontres bilatérales (en moyenne une fois par mois) entre le chef du département de l'économie et le président du Conseil d'administration
- rencontre 4 fois par an entre le Conseil d'Etat ou une délégation de celui-ci et les présidents du Conseil d'administration et de la direction générale pour la présentation des résultats trimestriels, semestriels ou annuels
- rencontre deux fois l'an entre le Conseil d'Etat et le conseil d'administration de la banque
- rencontre entre le chef du département de l'économie et chacun des administrateurs nommés par l'Etat, à un rythme biennal, voire plus si nécessaire.

A ces rencontres s'ajoutent celles qui sont fixées en fonction de l'actualité ou de l'avancement de différents projets en lien avec la mise en œuvre de la stratégie de la banque.

Par ailleurs, en vertu de la convention d'information précitée, la banque fournit trimestriellement des indicateurs chiffrés au département de l'économie et au département des finances et des relations extérieures.

Une séance a également lieu entre le Conseil d'Etat ou une délégation de celui-ci et le conseil d'administration (ou une délégation) pour la présentation du rapport annuel des organes de la banques. A cette occasion, chaque administrateur a tout loisir de s'exprimer et de commenter le document écrit qui est présenté au Conseil d'Etat.

Enfin, il est rappelé que chaque administrateur nommé par l'Etat peut en tout temps s'adresser au chef du département de l'économie, en charge du suivi du dossier BCV, pour toute question particulière. Il est même tenu de le faire dans les cas prévus par la législation fédérale, en qualité d'administrateur.

Dès lors, le Conseil d'Etat estime que les relations qu'il entretient avec la banque ne sont pas aussi distendues que pourrait le laisser croire le rapport. Au contraire, Vaud paraît à l'avant-garde en matière de relations avec sa banque cantonale et la surveillance que ses autorités exercent dans le cadre légal. Le Conseil d'Etat partage cependant la préoccupation des commissaires à la gestion en ce sens que le redressement de la banque depuis le début de la décennie ne doit pas être un motif à relâcher les liens qui doivent exister entre l'établissement et l'Etat, à la fois actionnaire majoritaire et autorité légalement chargée de l'exécution de la LBCV. C'est pourquoi, dans le cadre de la révision de la convention d'information, il veillera à améliorer encore la formalisation de ces rencontres auxquelles il tient.

2ème observation

Liens entre le parlement et la BCV

Dans le rapport du Conseil d'Etat en réponse à la Commission d'enquête parlementaire sur la BCV, le gouvernement proposait la création d'un groupe de contact Grand Conseil-BCV.

- *Afin d'assurer transparence et efficacité, le Conseil d'Etat est invité à informer le Grand Conseil sur la forme qu'il souhaite donner à cette proposition.*

Le Conseil d'Etat proposait effectivement de créer un " Groupe de contact Grand Conseil / Banque Cantonale Vaudoise " où la représentativité de l'ensemble des groupes politiques, celle des deux commissions permanentes les plus concernées

(COFIN, COGES), celle du Bureau ainsi que celle des groupes thématiques en matière économique (groupes " agricole " et " industrie et commerce ") pourrait être assurée. Il évoquait également une autre solution, qui aurait consisté à profiter des connaissances et de l'expérience acquises par les commissaires de la CEP-BCV et de proposer au Grand Conseil de les désigner comme membres de cette future structure.

Le Conseil d'Etat charge le DEC de proposer au Bureau du Grand Conseil un concept de fonctionnement d'un tel groupe de contact au sens de l'article 33 LGC, après concertation avec la banque, d'ici la fin de l'année.

3ème observation

Police du commerce

Pour garantir l'harmonie et la cohésion au sein d'un service, il convient d'éviter des juxtapositions d'entités qui jouent des rôles qui peuvent être contradictoires, comme c'est le cas de la Promotion touristique et de la Police du commerce. Des prises de décisions concernant les horaires d'ouverture des commerces par exemple ou la vente d'alcool pourraient les entraîner à effectuer un grand écart paradoxal.

- Le Conseil d'Etat est invité à préciser les mécanismes de décision quand il y a des divergences au sein du même service.

En préambule, le Conseil d'Etat relève que le SELT n'est de loin pas le seul service de l'Administration cantonale vaudoise à assumer à la fois des tâches de promotion, respectivement de contrôle à l'égard des publics-cibles concernés par leurs activités respectives.

L'observation de la Commission de gestion portant spécifiquement sur les éventuels conflits d'intérêts qui pourraient résulter des décisions prises, d'une part, par l'entité du SELT chargée de la promotion économique - particulièrement celle du secteur touristique -, et d'autre part, par l'entité "Police cantonale du commerce" permet au Conseil d'Etat de clarifier la situation comme suit:

Les activités de promotion économique en faveur des entreprises vaudoises sont régies par la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE). Pour sa part, la Police cantonale du commerce - dans le cadre de ses activités d'autorisations, de contrôles, voire de sanctions - met en oeuvre principalement deux lois spécifiques, à savoir la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boisson (LADB) et la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE).

Il convient de rappeler que les heures d'ouverture et de fermeture des magasins sont de la compétence des communes conformément à l'art. 43 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC). Une éventuelle restriction des horaires d'exploitation ne pourrait concerner que les activités soumises à la LADB, notamment en cas de troubles à l'ordre public.

Pour appréhender la question d'éventuels conflits d'intérêts liées à l'application de la LADE, de la LADB et de la LEAE, il convient de conduire une analyse sous deux angles, soit la problématique des champs d'application respectifs de ces trois bases légales, respectivement les compétences d'examen, puis décisionnelles y afférentes au sein du SELT, respectivement du DEC:

1) La problématique des champs d'application respectifs :

Les aides en matière de promotion et développement économique allouées au titre de l'art. 31 LADE (projets d'entreprises) sont limitées aux entreprises développant leurs activités dans certains secteurs de l'économie, issus de la nomenclature fédérale des secteurs NOGA (nomenclature générale des activités économiques).

Les secteurs économiques éligibles dans le cadre de la mise en oeuvre de la LADE sont les suivants:

A	AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE
022	Exploitation forestière
C	INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE
10	Industries alimentaires
11	Fabrication de boissons
12	Fabrication de produits à base de tabac
13	Fabrication de textiles
14	Industrie de l'habillement
15	Industrie du cuir et de la chaussure
16	Travail du bois et fabrication d'articles en bois et en liège, à l'exception des meubles; fabrication d'articles en vannerie et sparterie
17	Industrie du papier et du carton
20	Industrie chimique
21	Industrie pharmaceutique
22	Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique
23	Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques
24	Métallurgie
25	Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et des équipements
26	Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques
27	Fabrication d'équipements électriques
28	Fabrication de machines et équipements n.c.a.
29	Industrie automobile
30	Fabrication d'autres matériels de transport
31	Fabrication de meubles
32	Autres industries manufacturières
D	PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ
3511	Production d'électricité
3521	Production de combustibles gazeux
E	PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DÉPOLLUTION
38	Collecte, traitement et élimination des déchets; récupération
39	Dépollution et autres services de gestion des déchets
I	HÉBERGEMENT
55	Hébergement
J	INFORMATION ET COMMUNICATION
582	Édition de logiciels
61	Télécommunications
6201	Programmation informatique
6203	Gestion d'installations informatiques
M	ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES
721	Recherche-développement en sciences physiques et naturelles
741001	Design industriel et de produits

tableau

Il ressort de la lecture du tableau ci-dessus, que seul le secteur de l'hébergement offre des points de contacts avec les bases légales mises en oeuvre par la Police cantonale du commerce. Plus spécifiquement, seule la LADB offre de tels points de contacts avec la LADE, les activités économique réglementées au titre de la LEAE ne faisant pas partie de la liste ci-dessus.

Dans les faits, et à ce jour, seul un projet, sous la forme d'une participation au service de l'intérêt lié à un prêt bancaire pour la rénovation d'un motel dans la région de La Côte, a fait l'objet d'une décision LADE. Considérant que le secteur du tourisme fait partie des secteurs prioritaires de la politique cantonale d'appui au développement économique, il est tout à fait envisageable que d'autres projets de cette nature puisse continuer à profiter de ce type d'aides.

Cette remarque amène le Conseil d'Etat à considérer le second volet de la problématique, telle qu'évoquée ci-dessus:

2) Procédures d'examen, puis de décision:

Il est évident qu'avant toute décision en faveur d'une entreprise active dans le secteur de l'hébergement, l'entité du SELT en charge de la mise en oeuvre de la LADE se renseigne auprès de la Police cantonale du commerce pour s'assurer que le potentiel bénéficiaire de l'aide est en parfaite conformité avec les exigences découlant de la LADB. Si tel ne devait pas être le cas, l'aide ne serait tout simplement pas octroyée. Par ailleurs, en cas de violation ultérieure d'une exigence fixée par la LADB, il va sans dire que l'aide financière octroyée sous l'angle de la LADE pourrait être suspendue avec effet immédiat. Un tel cas n'est cependant jamais survenu jusqu'ici.

Dans le cadre des procédures d'examen des aides, une étroite coordination est donc effectuée entre les collaborateurs du SELT en charge de la promotion économique, versus ceux travaillant pour le compte de la Police cantonale du commerce.

A cet égard, nous relèverons d'ailleurs que l'appartenance à la même entité - amplifiée par la proximité géographique des deux équipes concernées - facilite grandement ce travail de coordination, lui-même favorisé par une plateforme de gestion commune via la base de données entreprises PETALE.

En ce qui concerne les procédures de décisions, une claire distinction des rôles et des compétences est garantie au sein du DEC/SELT, entre les signataires des décisions afférentes à la promotion économique, respectivement des décisions concernant la Police cantonale du commerce. Ainsi, en application des délégations de compétences arrêtées par le Conseil d'Etat le 9 avril 2008, les aides financières allouées au titre de la LADE sont de compétences du Chef du DEC pour des montants supérieurs à CHF 100'000.- jusqu'à CHF 1'000'000.-, et de compétence du Chef de service pour les montants inférieurs ou égaux à CHF 100'000.-. Pour leur part, les décisions d'autorisation ou de sanction prises au titre de la LADB sont de la compétence exclusive du Chef de la Police cantonale du commerce. A relever que les compétences de ce dernier pour le domaine de la LADB ont été étendues en avril 2008 dans un souci d'efficacité et pour éviter précisément tout conflit d'intérêts entre les divers secteurs du SELT et le DEC.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat conclut que la problématique d'éventuels conflits d'intérêts entre les activités de promotion économique, respectivement de contrôles-sanctions effectuées par la Police cantonale du commerce ne se pose pas dans les faits, en regard des champs d'application très largement différents des bases légales concernées, d'une part, et des procédures d'examen et de décision qui consacrent une claire distinction des rôles et attributions au sein du SELT, d'autre part. En revanche, le Conseil d'Etat entend confirmer les avantages qu'il perçoit du regroupement des activités de la promotion économique, respectivement des activités de la Police cantonale du commerce dans un même service, notamment en terme de bonne coordination et de vision globale sur le fonctionnement de l'économie vaudoise.

4ème observation (traitée par le DINF)

Sortie de véhicules dangereuse

Sur le site de Marcelin, la sortie, avec des véhicules agricoles du local où se conditionne le jus de pomme, donne directement et sans visibilité accès à la route à grand trafic reliant Morges à Echichens. Malgré des demandes réitérées chaque année, rien n'a été entrepris à ce jour.

- Le Conseil d'Etat est invité à informer le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre pour sécuriser au mieux cette sortie.

Le Conseil d'Etat est conscient qu'au vu de l'augmentation générale du trafic sur le réseau routier au fil des années, les conditions d'accès au niveau inférieur du bâtiment des serres de Marcelin depuis la route cantonale sont rendues de plus en plus difficiles. Il faut cependant préciser que cet accès est exclusivement utilisé par le personnel d'exploitation du Domaine de Marcelin, et ceci principalement durant la saison de la récolte des fruits.

Les demandes exprimées par les utilisateurs pour remanier le bâtiment de manière à rendre accessible ces locaux au moyen d'une rampe ou d'un monte-charge à partir du niveau supérieur ont été analysées par le SIPAL, mais n'ont pas pu être satisfaites à ce jour pour les raisons suivantes :

- cette modification d'exploitation (compte 31412) ne peut être prise en charge par le budget d'entretien ordinaire des bâtiments insuffisant, et devrait le cas échéant faire l'objet d'un crédit supplémentaire compensé par le SAGR. Une demande avait été établie à ce sujet le 12 février 2007.
- le SIPAL estime que cette intervention de l'ordre de CHF 80'000.- à 100'000.- ne se justifie pas compte tenu des incertitudes liées à l'affectation future de ce bâtiment, à définir dans le cadre d'une nouvelle étude de programmation portant sur l'optimisation de l'utilisation des bâtiments d'exploitation du Domaine de Marcelin, et pour laquelle une PCE est actuellement en préparation

D'ici-là, le Conseil d'Etat charge le SIPAL d'étudier et mettre en place en collaboration avec le Service utilisateur (SAGR), le Service des routes (SR) et la Commune de Morges, les mesures nécessaires à garantir la sécurité de l'accès actuel sur la route cantonale durant les périodes critiques. Ces mesures seront mises en place pour l'automne prochain et feront l'objet d'une évaluation.

5ème observation

Commission cantonale consultative de prévention des accidents dus aux chantiers (PAC)

La PAC dépend d'une loi fédérale et n'a pas été réélue depuis la nouvelle législature.

- Le Conseil d'Etat est invité à informer le Grand Conseil sur la réactivation de cette commission.

La commission de prévention des accidents de chantiers est instituée par l'art. 33 du règlement du 21 mai 2003 sur la prévention des accidents de chantiers (RPAC / RSV 819.31.1) ; elle a un rôle consultatif. Au terme de ce règlement, elle est composée de 7 à 11 membres représentant le DINF, de la DGEP et de l'Union des communes vaudoises. Elle est renouvelable tous les 4 ans.

A l'occasion du changement de législature, le Département des infrastructures a transféré cette commission au Département de l'économie. Lors du renouvellement usuel des commissions extraparlimentaires en début de législature, un examen

complet a été fait pour vérifier l'opportunité, la raison d'être et la taille de chaque commission. Le Conseil d'Etat, en date du 19 décembre 2007, a décidé de surseoir au renouvellement de la commission PAC. En premier lieu, il a relevé que la compétence de contrôle des chantiers relève exclusivement des municipalités (art. 29 RPAC), et c'est la SUVA qui est l'organe fédéral directement compétent quant au fond. Il a donc souhaité vérifier si cette commission répondait à un réel besoin d'une part, et si c'était bien au niveau cantonal que devait être rattachée une commission consultative.

Le Conseil d'Etat admet qu'une telle commission peut revêtir un intérêt pour les communes. Il n'est toutefois pas convaincu que le système actuellement prévu par le règlement soit le bon et va prochainement traiter de la question en réunissant les chefs des départements concernés (DINF, DEC et DINT) et une délégation de l'UCV pour étudier une solution optimale tant sur le plan du fonctionnement que de l'efficacité.

6ème observation

Synergies dans les plans de développement

De plus en plus, on constate une imbrication entre les questions traitées par le SELT et le SDT mais aussi le DINF. C'est tout particulièrement évident lorsqu'il s'agit du développement territorial d'une région et de sa conjugaison avec l'implantation de logement et la définition de plans de mobilité.

- Le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur la manière dont il entend favoriser cette synergie transversale par une approche plus globale des projets.

En raison d'un territoire qui n'est pas extensible et de la multiplication et la diversification des activités humaines qui y prennent place, la problématique du développement territorial est devenue de plus en plus complexe. Elle implique un nombre croissant de domaines potentiellement conflictuels (démographie, économie, transports, environnement, gestion foncière, etc.). Cette situation s'est encore renforcée dans le contexte de crise du logement et de récession économique que nous vivons aujourd'hui.

Pour faire face à ces enjeux, le Plan directeur cantonal (PDCn) adopté en 2008 pose les bases d'une nouvelle manière de travailler qui mise à la fois sur une conception plus stratégique du développement territorial (travailler par projets de territoire) et sur une meilleure complémentarité entre les acteurs (travailler en partenariats).

Au centre du dispositif, le projet de territoire doit constituer à terme un outil de prospective et de planification stratégique qui poursuit les objectifs suivants:

- identifier les potentiels territoriaux et proposer des périmètres fonctionnels adaptés aux enjeux ;
- produire une vision globale et cohérente des buts à atteindre et du développement souhaité ;
- fixer des priorités opérationnelles et identifier les moyens à mettre en œuvre ;
- proposer une démarche pragmatique et un programme d'action par étapes ;
- assurer la coordination interdisciplinaire des politiques sectorielles et la participation des acteurs concernés ;
- valoriser les instruments d'aménagement les mieux adaptés aux échelles territoriales retenues ;

Sur cette base, le partenariat est confirmé par le PDCn comme le moyen le plus efficace pour mettre en œuvre des démarches de développement territorial d'envergure et assurer leur cohérence avec les politiques sectorielles. Au-delà de sa mission d'autorité de surveillance, le Canton entend jouer un rôle proactif en soutenant activement des projets de territoire stratégiques menés avec les régions, les communes et les acteurs privés dans une optique participative. L'approche partenariale renforce également la coordination transversale interservices à travers l'intégration des organismes étatiques en amont des processus.

Depuis quelques années, plusieurs projets de développement d'intérêt cantonal proposent des démarches territoriales et partenariales novatrices comme les projets d'agglomération (Projet d'agglomération Lausanne-Morges - PALM, Projet d'agglomération d'Yverdon - agglOY, etc.), les schémas directeurs intercommunaux (Schéma directeur de l'ouest lausannois - SDOL, Schéma directeur de l'agglomération nyonnaise - SDAN, etc.) et la dernière génération de plans directeurs régionaux (Plan directeur régional du district de Nyon, etc.). Dans le cadre des projets d'agglomération, régionaux ou intercommunaux, une attention toute particulière est donnée à la coordination entre mobilité et urbanisation et à la planification de nouvelles zones résidentielles. Cela se traduit également par une intensification des collaborations entre services compétents.

Dans cette même optique, la Politique des pôles de développement économique (PPDE) constitue également une politique sectorielle originale qui vise à promouvoir le développement en coordonnant les domaines de l'économie et du territoire. Inscrivant son action dans le respect des principes d'une mobilité multimodale et durable, la PPDE est mise en œuvre par une structure interservice (SDT-SELT) : le Groupe opérationnel des pôles (GOP). Adeptes d'une orientation proactive et pragmatique, le GOP initie des partenariats Canton – communes – associations régionales dans le but de promouvoir le développement de sites stratégiques et d'assurer l'accompagnement de projets d'intérêt cantonal. Il promeut également des dispositifs de collaboration nouveaux qui regroupent les services les plus impliqués (SM, SR, SEVEN, SFFN, SESA, CIPE) en amont des processus.

Relevons que depuis 2006, les missions du GOP se sont élargies à la conduite opérationnelle de la promotion du logement, la crise du logement étant perçue comme un frein au développement économique. Depuis lors, le GOP a élargi le cadre de son action en s'impliquant dans des dossiers immobiliers complexe à affectation mixte (activités, logements, équipements), particulièrement dans des sites urbains stratégiques, bien desservis par les transports publics, où se concentre une très forte dynamique économique et spatiale.

7 DEPARTEMENT DES INFRASTRUCTURES

1ère observation

Personnel de nettoyage sous contrat de droit privé (SIPAL)

Les frais de nettoyage facturés par des tiers figurent au budget 2009 de l'Etat pour 4'299'100 francs. Au budget 2008, ce même poste était de 3'973'800 francs. Cette différence démontre à l'évidence que de plus en plus de contrats de nettoyage sont confiés par l'Etat de Vaud à des entreprises privées, sans contrôle réel du respect des conditions définissant le droit du travail.

- Dès lors, le Conseil d'Etat est prié d'informer le Grand Conseil sur l'inventaire des mandats externes, les critères d'attribution et sa politique générale en la matière, ainsi que sur ce qu'il prévoit pour renforcer les mesures de contrôle des entreprises de nettoyage privées.

1. Remarques générales

L'organisation du nettoyage régulier des locaux de l'Administration cantonale et des pôles d'enseignement postobligatoire (gymnases, établissements de formation professionnelle) intègre deux optiques distinctes pour l'accomplissement des prestations. D'une part, les tâches sont effectuées en interne par du personnel de l'Etat et, d'autre part, des mandats sont confiés à des entreprises spécialisées.

Indépendamment de la variante retenue, le niveau de propreté à atteindre pour les différentes catégories de locaux est défini par un plan de nettoyage applicable à l'ensemble des surfaces occupées par les entités de l'Etat. Ce cahier des charges est l'élément référentiel qui détermine les ressources nécessaires pour le respect des normes de qualité et d'hygiène fixées.

2. Inventaire des mandats externes

La majorité des mandats conférés aux entreprises privées portent sur les surfaces de l'Administration centrale et des entités réparties dans les districts. Afin de disposer de données pertinentes pour une analyse critique de chacune des variantes, les complexes administratifs du DFJC et du DEC sont nettoyés par du personnel interne.

Evolution des mandats externes entre 2008 et 2009 :

	2008	2009	Ecart	%
Surface totale nettoyée	194'375 m ²	201'914 m ²	7'539 m ²	3.88
Nombre de sites externalisés	118	123	5	4.24
Nombre d'entreprises sous mandat	22	23	1	4.55
Coût annuel total des mandats	CHF 4'180'846	CHF 4'353'469	CHF 172'623	4.13*

* comprenant 2% d'indexation des contrats au 01.01.2009

3. Critères d'adjudication

La mise en soumission et l'adjudication des mandats de nettoyage s'opèrent dans le respect de la Loi cantonale sur les marchés publics et de son règlement d'application. Pour chaque site qui fait l'objet d'un appel d'offres, les entreprises intéressées reçoivent un cahier de soumission exhaustif indiquant le détail des locaux, leurs surfaces, la qualité de propreté attendue et les fréquences d'intervention. Le cahier de soumission précise en outre les exigences de l'Etat sur les méthodes, les produits respectueux de l'environnement et le tri des déchets. Ces éléments détaillés déterminent le calcul du prix et permettent de prévenir toute discussion ultérieure quant à la compréhension du mandat. Les critères d'adjudication appliqués sont les suivants :

1. Prix de la prestation
2. Organisation pour l'exécution du marché
(disponibilité des moyens et ressources, qualification du personnel)
3. Qualités techniques de l'offre
(pertinence des solutions techniques proposées)
4. Organisation de base du soumissionnaire
(organisation qualité, composantes sociale et environnementale du développement durable, formation d'apprentis)
5. Références des soumissionnaires

4. Locaux nettoyés par du personnel de l'Etat

La situation des bâtiments dont le nettoyage est assumé par du personnel de l'Etat, encadré par des concierges professionnels, est la suivante :

	2008	2009	Ecart	%
Surfaces totales nettoyées en interne	286'311 m ²	279'091 m ²	- 7'220 m ²	- 2.52
Effectif du personnel de nettoyage	335	328	- 7	- 2.09
Equivalent plein temps correspondant	122.73 ETP	120.05 ETP	- 2.67 ETP	- 2.18
Coût annuel du nettoyage en interne	CHF 8'826'564	CHF 9'006'698	CHF 180'134	+ 2.04*

* comprenant 2.6 % d'indexation sur le poste de la masse salariale au 01.01.2009.

Comme indiqué ci-dessus, les exigences en termes de qualité et de méthode sont comparables à celles imposées aux entreprises du secteur privé.

5. Comparatif nettoyage privatisé / nettoyage en interne

L'évolution de la répartition des prestations entre 2008 et 2009 est la suivante :

	2008	2009	Ecart	%
Surface totale nettoyée	480'686 m ² (100%)	481'005 m ² (100%)	319 m ²	0.07
Nettoyage privatisé	194'375 m ² (40.4%)	201'914 m ² (42%)	7'539 m ²	3.88
Nettoyage en interne	286'311 m ² (59.6%)	279'091 m ² (58%)	- 7'220 m ²	- 2.52

La répartition de l'organisation des nettoyages entre prestations internes et externalisées a faiblement évolué entre 2008 et 2009.

6. Politique générale du Conseil d'Etat quant au nettoyage des locaux mandaté à des tiers

L'engagement de collaborateurs supplémentaires pour l'accomplissement des travaux de nettoyage implique, à l'instar des autres fonctions, la disponibilité de postes dans le Plan des postes (PP) du Service auquel est rattaché ce personnel. L'accroissement des forces de travail impose l'octroi de postes supplémentaires. En outre, pour les tâches relevant de la logistique, il est primordial que les structures puissent s'adapter facilement et rapidement à l'évolution des besoins. Une telle souplesse s'est avérée particulièrement judicieuse dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau découpage territorial. Sans elle, le regroupement, voire la fermeture de certains offices, aurait eu pour conséquence le licenciement de collaborateurs, faute de pouvoir leur proposer des postes correspondants sur d'autres sites.

Par contre, la meilleure réactivité d'une équipe interne à un besoin particulier s'avère idéale pour le soutien logistique apporté aux établissements d'enseignement.

L'intérêt premier de la privatisation du nettoyage est le transfert à l'entreprise des mesures organisationnelles de la prestation. L'engagement du personnel, l'encadrement, la formation, les remplacements à assurer lors d'absences, l'achat des machines, équipements et produits relèvent de la responsabilité de l'entreprise.

Le rôle de l'Etat consiste à procéder, en cours d'exécution du mandat, à des contrôles de qualité réguliers et à faire appliquer, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires. En cas de manquements avérés et après mise en demeure, le contrat peut être dénoncé. Des cas se sont déjà produits.

L'autre avantage de recourir à des entreprises de nettoyage privées est de pouvoir limiter le nombre de collaborateurs dévolus au secteur de l'exploitation et d'éviter un accroissement des tâches de gestion des ressources humaines que le service en charge de l'activité ne pourrait absorber sans une augmentation des effectifs actuels.

7. Renforcement des mesures de contrôle des entreprises de nettoyage privées

Le secteur du nettoyage est régi par une convention collective de travail (CCT) signée entre la Fédération romande des entrepreneurs en nettoyage, l'Association valaisanne des entreprises de nettoyage et les syndicats Unia et Syna. Cette CCT, qui a force obligatoire dans le Canton de Vaud, définit de façon exhaustive les droits et obligations de l'employeur et de l'employé. Les conditions salariales et sociales des travailleurs sont ainsi garanties.

Un premier contrôle des entreprises intervient par la Commission paritaire cantonale, instaurée par la CCT, qui décide des contrôles qui peuvent en tout temps être effectués à la demande d'une des parties. L'employeur est tenu de fournir tous documents et informations utiles à la Commission paritaire. Un second contrôle peut être effectué par l'Inspection cantonale du travail, dans le cadre des mesures d'accompagnement liées à la libre circulation des personnes, vérifications touchant l'impôt à la source, les charges sociales et les contrats de travail. Des manquements avérés peuvent également être signalés par les syndicats au service en charge de l'organisation du nettoyage ; celui-ci prendrait alors les mesures adéquates, notamment l'exclusion de l'entreprise incriminée de nouveaux marchés.

Bien que les mesures de contrôle précitées semblent suffisantes, le Conseil d'Etat n'entend pas relâcher sa vigilance. A l'instar de ce qui se fait déjà au DINF et au DSAS pour les marchés de construction, il envisage de soumettre aux partenaires sociaux signataires de la CCT du secteur nettoyage les noms des entreprises soumissionnaires pour validation avant adjudication.

8. Conclusions

Les structures actuelles du nettoyage des locaux de l'Administration cantonale vaudoise (ACV) et des pôles d'enseignement postobligatoire répondent aux normes qualitatives et d'hygiène définies. La répartition actuelle des tâches de nettoyage entre prestations externes et internes fait l'objet d'une réflexion du Conseil d'Etat afin d'assurer au mieux, c'est-à-dire de manière efficace et efficiente, cette prestation

2ème observation

Reprise des collaborateurs de Bedag Lausanne (DSI)

Dans le cadre du projet de réinternalisation des prestations informatiques de l'Etat, le Conseil d'Etat a confirmé sa volonté de reprendre les collaborateurs qui travaillaient pour l'Etat de Vaud au sein de Bedag Informatique SA, cela concerne environ 140 collaborateurs. La décision de dénoncer le contrat avec Bedag a provoqué un certain nombre de questionnements et d'inquiétudes chez les collaborateurs de Bedag.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les relations entre la Bedag et le Conseil d'Etat et sur les dispositions qu'il entend prendre pour assurer la réintégration des collaborateurs de Bedag dans l'administration cantonale vaudoise en matière d'offre de postes équivalents au sein de l'ACV, de garanties de salaires et de maintien de tous les postes de travail des collaborateurs de Bedag.

Réponse

1. Le Grand Conseil souhaite être renseigné sur les relations entre la Bedag et le Conseil d'Etat

Il faut rappeler que le contrat liant l'Etat à la société Bedag a été résilié en 2005 pour le 31 juillet 2009, en respectant un délai de quatre ans.

Dans l'intervalle, différentes pistes de solutions pour la fourniture des prestations d'exploitation et de support informatique ont été analysées, ce qui a conduit à la décision du Conseil d'Etat prise le 26 novembre 2008 et consistant à confirmer la réintégration de la fourniture de ces prestations au sein de l'Etat de Vaud. Ceci a généré quelques inquiétudes au sein des collaborateurs de Bedag.

Le projet de rétablissement se décline en 4 axes : les visions des ressources humaines, techniques, financières et contractuelles. Un comité de pilotage de ce projet a été mis en place sous la présidence de Monsieur le Conseiller d'Etat François Marthaler et une direction de projet a été constituée, dirigée par Monsieur Francis Randin, assisté de MM. Gilles de Montmollin (SG adjoint du DINF) et Denys Papeil (Responsable Unité Sourcing et Contrats de la DSI).

Les objectifs donnés au projet visent à limiter les impacts du changement sur les utilisateurs, à limiter les risques, à gérer efficacement la réinternalisation des collaborateurs de Bedag et à garder une bonne relation avec cette société.

Le Conseil d'Etat s'était préalablement assuré auprès du Conseil exécutif du Canton de Berne du soutien au projet, tant de la part du Conseil d'administration que de la Direction de Bedag.

Outre les séances mensuelles du Comité de pilotage, des rencontres régulières ont eu lieu notamment avec la Commission thématique des systèmes d'information du Grand Conseil (mensuellement) et le Conseil d'administration de Bedag (trimestriellement).

A l'issue des analyses portées à la connaissance du Conseil d'Etat, il a été décidé, lors de sa séance du 1er avril 2009, de créer un office, au moins dans un premier temps, appelé Centre d'Exploitation Informatique (CEI), rattaché à la DSI. Cette solution a été considérée comme plus simple à mettre en œuvre que celle d'un établissement de droit public CCE.VD et permettait d'avoir de meilleures synergies avec la DSI (suivi des projets, gestion financière, gestion des ressources humaines).

Le Canton de Vaud a décidé de laisser la fourniture de certaines prestations chez Bedag après le 31 juillet 2009, soit en raison des risques, soit pour maintenir des synergies fortes avec le Canton de Berne. Pour la première, il s'agit de la prestation de location de salle machine. En effet, les machines (env. 650 serveurs) appartiendront dès le 1er juillet à l'Etat de Vaud ; elles seront administrées et contrôlées par les collaborateurs du CEI depuis Lausanne (avec les mêmes outils et procédures qu'actuellement), leur déplacement n'étant pas envisageable dans un délais si court. Pour la seconde, il s'agit du mainframe IBM. Cette infrastructure est la seule à être partagée avec le canton de Berne. Une séparation physique aurait donc induit une augmentation du coût de prestation de plus de 35%, alors que le canton de Vaud est en phase de remplacement à moyen terme des applications tournant dans cet environnement. Le Canton de Vaud va attribuer ces marchés à Bedag de gré à gré, selon la procédure particulière prévue à l'art. 8, lettres c et g du règlement d'application de la loi vaudoise sur les marchés publics. Consulté, le SJL avait confirmé la légitimité de cette approche.

En résumé, la solution est conforme à l'organisation voulue par le Grand Conseil en 2001 : un centre de compétence à Lausanne, un hébergement des machines dans la salle de Bedag à Berne et une prestation Mainframe mutualisée avec le canton de Berne.

2. Quelles sont les dispositions prises par le Conseil d'Etat pour assurer la réintégration des collaborateurs de Bedag ?

Les collaborateurs de Bedag ont été la principale préoccupation du projet. En effet, il n'y aura pas de bouleversement technique au 1er août 2009, les collaborateurs travaillant sur les mêmes machines, qui sont dans la même salle machines à Berne, selon les mêmes procédures et avec les mêmes outils. Un des enjeux majeurs a donc été de rassurer les collaborateurs afin de ne pas provoquer un exode des compétences et personnes clés vers d'autres sociétés.

Sur la base des informations mises à sa disposition, le Conseil d'Etat a pu valider la décision selon laquelle les collaborateurs seraient repris aux conditions identiques en terme de salaire brut. Cette décision du Conseil d'Etat a été transmise avant les fêtes de fin d'année aux collaborateurs de Bedag et un courrier individuel leur est parvenu à leur domicile afin de confirmer qu'au 1er août, ils étaient repris par l'Etat de Vaud au sein des mêmes équipes, selon le même organigramme.

Dans le cadre du projet, il a fallu identifier parmi les 140 collaborateurs ceux qui travaillent essentiellement pour l'Etat de Vaud et ceux qui travaillent aussi pour d'autres clients. Le nombre d'ETP (emplois temps plein) qui sont dédiés à l'Etat de Vaud est de 125, selon les chiffres fournis par Bedag à la Cour des comptes. Sur ces 125 ETP, seuls 110 ETP seront dédiés au CEI, si l'on déduit les prestations dont la fourniture a été laissée chez Bedag, ainsi que les fonctions commerciales et marketing qui n'ont plus de raison d'être.

Dans le processus défini avec Bedag, les personnes dédiées à 100% à l'Etat de Vaud se sont vu offrir un poste au sein du CEI. Pour les collaborateurs travaillant à 100% pour les autres clients (comme les forces commerciales), aucune proposition n'a été faite. Enfin, pour les collaborateurs multi-clients, une répartition a été faite en fonction des besoins de l'Etat de Vaud et de Bedag, le choix final en cas de désaccord étant laissé aux collaborateurs concernés. A l'issue de ce travail, chaque collaborateur s'est vu proposer un contrat de travail par l'une ou l'autre partie, voire les deux.

A la fin avril, l'ensemble des collaborateurs devant rejoindre le CEI a démissionné de la société Bedag, fort d'une lettre de confirmation d'engagement fournie par le Canton de Vaud. Une séance avec la direction de projet de réinternalisation, le chef de la DSI et la direction Bedag s'est tenue fin mars afin d'expliquer aux collaborateurs l'ensemble du processus de changement RH, de répondre à toutes leurs questions et de les informer du moyen mis à leur disposition pour remonter toutes leurs questions/interrogations (adresse électronique, rendez-vous personnalisé...). La prochaine étape sera une information dans les futurs locaux du CEI au 1er août avec une présentation des objectifs opérationnels.

Ces informations ont été régulièrement portées à la connaissance de la CTSI, suivant un rythme mensuel qui sera maintenu jusqu'à fin août.

OBSERVATIONS DE LA CTSI

1ère observation

Capacité machine (DSI)

Durant l'année 2008, la CTSI a constaté que le Conseil d'Etat a minimisé les besoins en capacité machine, ce qui aurait pu mettre en péril principalement le projet SIFP.

- Le Conseil d'Etat est prié d'informer le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre afin que les capacités machine puissent absorber tous les projets informatiques qu'il désire réaliser.

Dans le but de maîtriser les charges de fonctionnement informatique, le Conseil d'Etat, informé du risque en la matière dans le cadre des budgets 2007 et 2008, avait renoncé à octroyer d'emblée l'augmentation de ressources des serveurs, notamment concernant l'ordinateur central IBM.

En juin 2008, par le biais d'un crédit additionnel d'investissement, un montant de CHF 884'500.- a été octroyé pour une augmentation de puissance afin de couvrir les besoins estimés jusqu'à mi-2009.

D'autre part, des optimisations ont été apportées dans les différentes applications qui ont permis de rationaliser l'utilisation des ressources des serveurs.

A ce jour, les applications telles que Registre, Taxation (TAO) et Perception (SIPF) disposent des puissances nécessaires.

A noter qu'avec la réintégration de l'exploitation informatique au sein de la DSI (CEI – centre d'exploitation informatique) à partir du 1^{er} août 2009, l'ACV aura une meilleure maîtrise des environnements d'exploitation et pourra agir plus efficacement sur son infrastructure. Ceci se traduira notamment par des projets de rationalisation et de développement du socle du système d'information, dont l'identification sera présentée dans le plan directeur des SI à fin 2009.

2ème observation

Projet SIEF : voir sous DFJC

8 DEPARTEMENT DES FINANCES ET DES RELATIONS EXTERIEURES

1ère observation (traitée par le DEC)

Système de répartition de l'acquisition des immeubles par des étrangers

Plusieurs régions vaudoises se sont étonnées des importantes modifications apportées à la clé de répartition pour

l'attribution des autorisations d'acquisition de logement de vacances par des étrangers dans le canton. Selon les informations orales données à plusieurs reprises, il semble qu'une nouvelle formule soit en voie d'élaboration.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur la méthode qu'il entend utiliser pour le futur, ainsi que ses effets par rapport aux attributions passées.

Rappel du système en vigueur jusqu'en 2009

Jusqu'en 2005, la situation globale du marché permettant de satisfaire toutes les demandes présentées à l'autorité de première instance (Commission foncière, section II), les attributions des unités de contingent se faisaient selon le principe "premier arrivé, premier servi". Dès 2005, le DEC a dû procéder à une répartition régionale en prenant les critères de situation du marché du logement, de poids touristique (basé sur la taxe cantonale de séjour), ainsi que de proportion des lits hôteliers par rapport au nombre de résidences secondaires (lits froids).

De 2005 à 2008, ces critères n'ont pas été modifiés. Sur contestation d'une commune et de particuliers, leur bien-fondé a été confirmé successivement par la Cour constitutionnelle, puis par le Tribunal fédéral.

Par contre, ces données étaient actualisées annuellement avec potentiellement de brusques variations, incompatibles avec les attentes de stabilité et de sécurité des acteurs du marché et des autorités communales. Le département, pour la répartition régionale 2009, a donc procédé à un lissage, en prenant en compte une moyenne des dernières années d'attribution.

Méthode envisagée pour le futur

A partir de 2010, et vu la disparition de la taxe de séjour cantonale, la question se pose de la répartition sur d'autres critères.

Les associations de développement régional, consultées, ont émis des suggestions visant à répartir le contingent de façon à avantager certains projets présentant des aspects d'intérêt public ou général, certains acquéreurs, certains objets ou encore à favoriser des régions ayant adopté des mesures de limitation de résidences secondaires.

La mise en application de ces suggestions est liée, alternativement ou cumulativement, à une révision de la loi cantonale d'application, à la création d'un dispositif d'accompagnement ou à des mesures en matière d'aménagement, cela alors même que l'abrogation de la "Lex Koller" n'est pas abandonnée et qu'un projet fédéral en matière de résidences secondaires dans le cadre de la LAT est en travail.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère que les suggestions précitées sont fondées, mais que leur mise en œuvre doit être garantie sur la durée, et non simplement de manière précaire. En outre, du fait de l'économie mondiale, une baisse des acquisitions a été constatée et, sur base de la situation actuelle, l'année 2010 marquerait alors le retour à la "suffisance" des contingents, une décision de répartition n'étant alors plus justifiée.

Dans cette mesure, si une décision de répartition s'imposait néanmoins, tenant compte des besoins de stabilité précités, il serait possible de prolonger la validité du système de lissage actuel, la mise en place d'un nouveau système de répartition devant être étudié en parallèle aux travaux fédéraux. En outre, lors de l'augmentation du contingent attribué au canton, le département avait décidé de réserver les 15 unités correspondantes, ainsi disponibles pour une région qui accueillerait un projet d'intérêt. Ce système constitue une réponse, même partielle, aux souhaits des associations et il devrait être maintenu.

2ème observation

Application de la nouvelle loi sur l'harmonisation des registres

Le projet fédéral d'harmonisation des registres et sa mise en œuvre cantonale imposent des délais qui ne laissent plus beaucoup de temps pour satisfaire aux conditions fédérales imposées. A titre d'information, il s'agit :

- de l'harmonisation des registres et l'inscription du numéro AVS pour le 1er janvier 2010 ;*
- de l'indicateur de bâtiments (EGID) qui sera géré dans tous les registres communaux des habitants au plus tard le 15 janvier 2010, ainsi que le numéro de ménage cas échéant ;*
- de l'identificateur des logements (EWID) qui sera géré dans les registres communaux des habitants au plus tard le 31 décembre 2012.*

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les méthodes et les moyens qu'il entend mettre en place pour permettre aux communes vaudoises l'application et les mesures de coordination indispensables pour respecter les délais fixés par la Confédération.

Le Grand Conseil sera saisi courant 2009 d'un EMPL et EMPD réglant la mise en œuvre dans notre canton de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR) et d'une demande de crédits permettant d'assurer la mise à disposition des outils informatiques et des ressources humaines en adéquation avec l'importance des travaux en cours.

A ce jour – mai 2009 – les travaux nécessaires à l'application de la LHR et à l'exécution du prochain recensement fédéral de la population sur la seule base des registres durent depuis plus d'une année en s'appuyant sur les axes suivants :

1. Nomination d'un Comité de pilotage (COFIL) réunissant les chefs de services et d'offices de l'Administration cantonale des impôts, du Service de la population, de la Direction des systèmes d'information, du Service des

communes et des relations institutionnelles, du Service de recherche et d'information statistiques, de l'Office de l'information sur le territoire, du Chancelier, ainsi que d'une représentante de l'Union des communes vaudoises en qualité d'observatrice. Le COPIL a pour mission principale de proposer le projet de loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres et de suivre la mise en œuvre effective de la LHR au sein de l'administration cantonale et des communes.

2. Afin d'apporter une information pertinente aux partenaires concernés, plusieurs séances d'information ont été mises sur pied avec le concours de l'Association Vaudoise de Contrôle de Habitants, l'Association vaudoise des secrétaires municipaux ou la Confrérie des Préfets.
3. Considérant que l'objectif de la LHR est notamment de faciliter les échanges d'informations entre les administrations communales, cantonales et fédérales, en adoptant des standards informatiques, des contacts particuliers sont menés avec les douze fournisseurs de logiciels communaux de contrôle des habitants. Ainsi, d'ici la fin de l'été, tous ces outils auront en principe évolués afin de répondre aux exigences cantonales et fédérales ; ils auront été déployés dans les communes permettant ainsi de simplifier les travaux à mener par le personnel communal. Notons à ce propos que les mesures de contraintes dictées par la LHR devraient tendre à une amélioration importante de la qualité de l'information enregistrée dans les bases de données communales et des mutations qui sont régulièrement communiquées.
4. Initialement annoncé pour mi-avril, le nouveau numéro AVS à 13 positions (NAVS13) devrait être distribué au canton – et par lui aux communes vaudoises – à compter de mi-mai seulement (information commune de la Centrale de Compensation AVS, à Genève, et de l'Office fédéral de la statistique). Grâce aux mises à niveau des applications informatiques de contrôle des habitants, ces numéros pourront être introduits automatiquement dans les bases de données communales, sans saisie manuelle. La première attribution de NAVS13 (résultat communiqué dès mi-mai 2009) devrait permettre d'associer cet identifiant à 70-80 % de la population, le solde devant être fourni d'ici la fin de l'année 2009.
5. Les communes, qui sont les principales concernées, sont régulièrement tenues informées au fur et à mesure des évolutions connues. Un courrier leur est ainsi spécifiquement adressé à mi-mai 2009 les renseignant sur les mesures à prendre et des délais à respecter. D'autre part, un site Internet a été spécialement mis en ligne (www.vd.ch/lhr) pour publier les informations essentielles relatives à ce projet, notamment un manuel spécialement adapté aux communes vaudoises.
6. Par rapport à la législation sur le contrôle de l'habitant connue à ce jour, la LHR introduit un certain nombre d'informations obligatoires et complémentaires à chaque habitant enregistré. Outre le NAVS13, il s'agit ainsi des éléments suivants :
 - identifiant fédéral de bâtiment (EGID),
 - identifiant fédéral de logement (EWID),
 - catégorie de ménage,
 - lieu de naissance.

A l'instar du NAVS13, le lieu de naissance sera automatiquement intégré à partir des informations contenues dans les registres fédéraux ; il sera communiqué concurremment au NAVS13.

L'identification de la catégorie de ménage ne demande pas d'investigations importantes pour la très grande majorité des habitants (ménage privé, par opposition aux ménages collectifs ou administratifs).

En ce qui concerne l'EGID, il en va différemment selon que la commune dispose ou non de noms de rues et de numéros de bâtiments. Si tel est le cas, les logiciels évolués devraient permettre de reprendre automatiquement ces données à partir du registre cantonal des bâtiments. Dans le cas contraire, l'administration communale devra procéder à la recherche manuelle, dans le registre cantonal des bâtiments, de l'EGID à associer à chaque habitant enregistré.

Pour ce qui est de l'EWID, le travail à accomplir est important dans la mesure où aucune solution automatique ne peut être mise en œuvre. Toutefois, à cet effet, un partenariat public-privé a permis de proposer aux communes – en principe les communes importantes – de mandater La Poste pour réaliser cette mise en forme des données. Les autres communes devront recourir à d'autres solutions ou rechercher manuellement dans le registre cantonal des bâtiments l'EWID à associer à chaque habitant. Notons encore que l'EWID devra impérativement être enregistré au 31 décembre 2012, les communes disposant dans l'intervalle de la possibilité de communiquer un numéro de ménage qui en principe est déjà existant.

3ème observation

Recensement fédéral 2010

Dans le contexte ci-dessus, la Confédération, une fois de plus, a une vision centralisatrice et coupe sans réflexion dans les domaines qui font bien la particularité du développement territorial. Le soutien dans la politique de développement régional se doit de tenir compte très largement des spécificités locales et régionales. Dès lors, il ne sert plus à rien

d'engager des fonds publics dans le cadre de la politique régionale, si les moyens pour les analyses sectorielles sont purement et simplement abandonnés. Les transports publics et privés sont des maillons indispensables à la vie économique. Encore faut-il pouvoir les quantifier !

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur la suite donnée par le Conseil fédéral au courrier du Conseil d'Etat du 1er octobre 2008 et de l'informer des mesures administratives et financières qu'il entend mettre en œuvre, selon le programme retenu pour le recensement fédéral 2010.

L'audition organisée par le Département fédéral de l'intérieur concernant l'Ordonnance sur le recensement fédéral de la population s'est étendue du 31 juillet au 8 octobre 2008. Le Conseil d'Etat a répondu à cette audition par courrier du 1er octobre comme le rappelle la Commission de gestion. Le DFI n'a pas publié de rapport d'audition et aucune réponse formelle n'a été adressée au Conseil d'Etat par le DFI. Le contenu de l'Ordonnance proposée n'a été modifié que très marginalement suite aux réponses adressées par les cantons au DFI. L'Ordonnance est entrée en vigueur le 1er février 2009.

Précédemment, entre juillet et septembre 2005, le Conseil fédéral a conduit une consultation relative au projet de recensement. Les résultats de cette consultation avaient déjà mis en exergue l'opposition unanime des cantons et des villes à l'utilisation d'enquêtes par sondage. Les cantons, dont le canton de Vaud, montraient ainsi leur attachement à un relevé décennal exhaustif. La position des cantons a été soutenue par la Conférence des gouvernements cantonaux. Le Conseil fédéral n'a pas retenu l'avis des cantons. Il a été suivi dans sa détermination par les Chambres fédérales.

Ainsi le recensement fédéral de la population sera fondé dès 2010 sur trois piliers. Le premier est constitué des données exhaustives issues des registres des personnes ainsi que des registres des bâtiments et logements. Le Conseil d'Etat s'attache avec détermination à la construction et à la mise en œuvre de ces deux registres pour le canton de manière à être prêt pour décembre 2010, mois de référence pour le recensement de la population. Ces deux registres fourniront des données de base à l'adresse, ce qui permettra des exploitations statistiques à des échelles spatiales fines portant sur les caractéristiques de base de la population et sur les bâtiments et les logements.

Le deuxième pilier du recensement consiste en une enquête structurelle annuelle par sondage dont la première aura lieu en décembre 2010. Cette enquête reprendra la plupart des questions contenues dans le recensement 2000. L'échantillon vaudois pris en compte dans l'enquête nationale s'élève à quelque 17'500 personnes sur un total pour la Suisse de 200'000 questionnaires. L'Ordonnance sur le recensement offre la possibilité aux cantons de demander une densification de l'enquête structurelle sur l'ensemble de leur territoire. Cette augmentation de l'échantillon est à la charge des cantons. Le Conseil d'Etat a l'intention de demander cette densification qui ne peut aller, selon l'art. 21 de l'Ordonnance, au-delà du doublement de l'échantillon de base. Le coût pour le canton s'élèvera à quelque 180'000 francs par année sur cinq ans. De cette manière et en additionnant les échantillons de trois à cinq années successives, il sera possible d'obtenir des résultats pour des grandes communes ou des régions ; cependant, pour les petites communes, il subsistera une perte d'information en regard des recensements précédents.

Le troisième pilier est constitué par une enquête thématique annuelle portant chaque année sur un sujet différent (mobilité, santé, formation, famille, culture). Malgré l'offre de la Confédération de densifier les échantillons cantonaux de base aucune information statistique ne pourra être produite à l'échelle des communes compte tenu de la taille restreinte de l'échantillon : 3'500 personnes pour le canton de Vaud. Les coûts annuels pour la densification des enquêtes thématiques varieront en fonction des enquêtes. Pour l'enquête 2010 qui portera sur les transports et la mobilité, la densification coûtera au Canton de Vaud 141'680 francs (TTC).

4ème observation

Dotations de l'Office du juge d'application des peines

Malgré les renforts attribués pour 2009, la dotation de l'Office du juge d'application des peines reste manifestement insuffisante au vu du nombre de dossiers à traiter. Pour de très nombreux cas, on risque un dépassement du délai de prescription conduisant à une impunité de fait en raison, d'une part du retard dans le traitement des dossiers de conversion et, d'autre part, du manque de places pour l'exécution des peines.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre pour remédier à cette situation et comment il entend assurer la transition avec l'entrée en vigueur de Codex 2011.

Le Conseil d'Etat admet que la situation n'est pas satisfaisante et que le dossier présente un caractère prioritaire. Néanmoins, il tient à souligner qu'il n'est pas resté inactif au cours de l'année 2008. En effet, en plus de l'attribution de quatre nouveaux postes à l'OJAP (dont deux directement affectés aux conversions), une réunion entre des représentants du DFIRE, du DINT, de l'OJV et de la Ville de Lausanne a été organisée, au mois de juillet, en vue de proposer un ensemble de mesures rapidement applicables. Parmi les pistes dégagées, on peut citer la modification des critères d'insolvabilité, la possibilité d'immobiliser des véhicules pour garantir le paiement des amendes des récidivistes (la modification légale nécessaire est entrée en vigueur au début de cette année) et une modification des procédures de recouvrement.

Malheureusement, force est de constater que les mesures retenues, dont l'exécution relève en grande partie des autorités communales, n'ont pas encore été appliquées.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que les dossiers ont toujours été et continuent à être triés et traités par ordre de priorité afin que le système actuel permette au moins de garantir que les cas les plus graves et les récidivistes n'échappent pas à la sanction.

Qui plus est, il importe également de rappeler que les amendes dont il est question concernent essentiellement des infractions en matière de circulation routière et correspondent au degré de gravité le plus faible en la matière. En d'autres termes, il ne s'agit en principe pas d'infractions qui impliquent une mise en danger sous l'angle de la sécurité routière. Il n'en demeure évidemment pas moins que les autorités étatiques ont le devoir de garantir le bon fonctionnement et de sauvegarder la vocation d'exemplarité des procédures de tous les échelons de la justice pénale.

Dans la mesure où les causes du problème et les solutions adéquates sont complexes et en partie controversées, le Conseil d'Etat s'engage à mettre en place, courant 2009, un groupe de travail pluridisciplinaire chargé d'analyser en détails les raisons et mécanismes qui ont engendré une telle situation et de proposer des mesures propres à la résoudre sur la durée. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat rappelle qu'à l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale suisse, la conversion des amendes sera automatique et ne sera donc plus ordonnée par le Juge d'application des peines. Les communes et les préfets pourront en revanche prendre des mesures alternatives, à la requête du condamné. Ces autorités seront bien évidemment intégrées au groupe de travail afin de s'assurer que les contraintes et risques liés cette modification organisationnelle soient pris en compte. Il s'agit en effet d'éviter que l'Etat engage des ressources supplémentaires dans des mesures inefficaces et que cet argent investi à perte s'ajoute au montant des créances en souffrance.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 mai 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean