

Les années « Lothar » ou les années de chamboulement de l'administration cantonale vaudoise (1998-2007)*

Par Gilbert Coutaz

Entre 2003 et 2010, j'ai rédigé l'histoire complète de l'administration cantonale vaudoise, de 1803 à 2007. J'ai terminé mes études sectorielles atteignant 446 pages par la parution, en 2010, avec exposition la même année, d'une *Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoises 1803-2007* de 204 pages.

Si je vous informe de ces éléments, ce n'est pas pour souligner l'ampleur de ma tâche, mais bien pour mettre en évidence la problématique de la périodisation dans l'histoire administrative. Aujourd'hui, j'ai choisi de vous parler de la période la récente de l'histoire administrative du canton de Vaud, qui plus est correspond à celle que j'ai complètement traversée en tant qu'employé de l'Etat de Vaud. Tout en me lançant dans une entreprise périlleuse et dans laquelle l'immédiateté historique constituait un handicap certain pour dresser des bilans, il était nécessaire que cette tranche chronologique de 1998 à 2007 soit prise en compte.

Je m'explique.

Dès le démarrage du projet qui visait à écrire par étapes l'histoire de l'Administration cantonale vaudoise, il était clair qu'il fallait le mener jusqu'en 2007, et ne pas s'arrêter à l'année 1998.

En effet, en avril 1998, l'Administration cantonale vaudoise était « au milieu du gué » comme le mentionne le *Rapport d'activité du Conseil d'Etat* de cette année-là, tandis depuis 2007, elle fut appelée à fonctionner différemment. Entre les deux dates, la situation économique et financière du Canton a profondément changé.

Poussive et en mal de confiance, elle ressort revigorée, dix ans plus tard.

En effet, une nouvelle constitution est entrée en vigueur le 14 avril 2003. Le plus jeune gouvernement, jamais nommé depuis son élection directe par le peuple en 1918, tient les rênes de l'Etat pour la période de cinq ans qui s'ouvre en juillet 2007. et se termine dans moins d'une année.

L'année 1998, année du bicentenaire de l'Indépendance vaudoise, ou l'année 2003, année du bicentenaire de la naissance du canton, ne constituait pas à mes yeux une coupure naturelle dans l'histoire de l'administration cantonale vaudoise. D'une part, l'une et l'autre s'inscrivent à l'intérieur d'une législature, d'autre part, elles se situent encore dans les années de crise qui ont commencé en 1992 et qui se prolongeront dans les faits jusqu'à l'année 2005, première année depuis 1989 à présenter des comptes bénéficiaires. La fin du cycle économique ne se termine pas en 2003, mais deux ans plus tard.

* Pour le détail, voir Gilbert Coutaz, *Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1998-2007, suivie du bilan de deux cents ans d'histoire de l'administration cantonale vaudoises 1803-2007*, Chavannes-près-Renens, 2008, 155 p.

Enfin, dernier argument pour retenir la période 1998 à 2007 : elle livre une tout autre lecture qu'elle livre de l'histoire administrative du canton de Vaud, depuis ses origines en 1803.

Au regard de la longue durée historique,

- ces années ont permis en effet de faire sauter de nombreux verrous qui empêchaient le bon fonctionnement de l'Etat ;
- elles ont correspondu à un foisonnement extraordinaire de chantiers, la plupart aboutis ;
- elles ont régénéré toutes les pratiques administratives, non sans résistances ni affaires retentissantes.
- l'unité du collège gouvernemental a été retrouvée durant la législature 2002-2007, alors qu'elle avait été rompue à plusieurs reprises, dans la précédente législature.

Caractéristiques générales de la période 1998-2007

La décennie 1998-2007 a démontré à l'envi que le fonctionnement de l'appareil étatique du canton de Vaud était conçu pour s'exercer par temps favorables, mais difficilement par vents contraires.

Trop longtemps centrées sur des mesures conjoncturelles et ponctuelles, les autorités ont dû se résoudre à trancher dans le vif, à revisiter toute l'administration et à investiguer les acquis pour souvent les chambouler. Il leur a fallu agir sur les structures de l'Etat et ébranler une bonne partie de ses soubassements. La durée de la crise les a forcées à trouver de nouveaux modes de travail (le programme de législation), à mettre en place des outils de contrôle et de suivi financiers (la planification financière).

Les années 1998 à 2007 sonnent le glas d'une certaine administration, souvent caricaturée et tancée, engluée dans ses atavismes, son perfectionnisme, sa lenteur et son manque de rentabilité. La Constitution de 1885 vole en éclats en 2003, après avoir résisté, pendant plus de cent ans, à tous les assauts plus ou moins vigoureux de la modernisation, lancés dès le début du XXe siècle, en particulier à la faveur des crises financières.

C'est pourquoi, les années 1998 à 2007 font penser à bien des égards aux effets de l'ouragan « Lothar ». Souvenez-vous.

En deux jours (25 et 26 décembre 1999) et une nuit (27 et 28 décembre 1999), les éléments naturels ont dévasté 12 millions de mètres cubes de bois en Suisse dont 800 000 pour le seul canton de Vaud, soit en moyenne près de deux fois les possibilités de coupes annuelles, et pour certains propriétaires privés et de nombreuses communes, dix-huit fois le volume annuel de coupe. A l'exemple de « Lothar », les années 1998 à 2007 constituent tout autant des années de transition et des années charnières vers les années 2007-2012, passant d'un état des lieux catastrophique à une situation qui permet de liquider le passif administratif et de créer un futur sur de nouvelles bases. Le plus souvent, les réformes ont été fébriles et douloureuses.

Dans le temps imparti, examinons les principaux éléments de l'ouragan Lothar dans l'administration cantonale vaudoise.

Caractéristiques de détail de la période 1998-2007

Revisiter toute l'administration : 1998

Restant fidèle à la distribution entre 7 départements, la nouvelle organisation générale de l'administration cantonale, mise en place en avril 1998, rompt avec les anciennes pratiques. Il ne s'agit plus de déplacer certains services comme les précédentes organisations l'avaient fait, mais de refondre entièrement l'organigramme départemental et de lui assurer cohérence, efficacité et visibilité. L'évolution traduit les changements de la gestion publique, les nouvelles attentes politiques, économiques, sociales et financières de la population, et tient compte des bouleversements des structures de production, démographiques et économiques qui caractérisaient les années 1990.

Autrement dit, il n'y a plus de place pour de la simple cosmétique et quelques rééquilibrages hasardeux.

A l'exception du Département des finances qui avait été fortement remanié en 1996 et en 1997, en raison des dysfonctionnements constatés et du manque d'outils de gestion, tous les autres départements changent de nom et de contenus.

Le Département de l'intérieur disparaît bizarrement de l'organigramme, alors qu'il en a fait toujours partie depuis 1803, au profit d'un Département des institutions et des relations extérieures, agglomérant des services des anciens départements de justice, de la police et des affaires militaires, et de l'instruction publique et des cultes, délaissés par les départements qui leur avaient succédé.

La nouvelle organisation du 21 avril 1998 distribue 55 services entre 7 départements, en faisant changer 17 services de département de tutelle, et en déplaçant plusieurs compétences. Les secrétariats généraux constituent des pièces maîtresses du fonctionnement : l'ensemble est marqué au coin des synergies et des collaborations transversales. Au 1^{er} juillet 2007, l'administration cantonale vaudoise compte 42 services ou directions, contre 54, le 21 avril 1998. La tendance dans le canton de Vaud, constatée dans d'autres administrations cantonales en Suisse, va à l'allègement du nombre de structures à coordonner et à une plus grande simplification de l'organisation administrative.

La pression permanente des chiffres

Le 7 décembre 2004, le Conseil d'Etat faisait le constat suivant lors de la présentation du budget 2005 : « Depuis 1990, la problématique des finances est en arrière-plan de toutes les décisions prises ou les actions lancées par les autorités. » Cette problématique agit sur le discours politique et réduit le langage des députés et des conseillers d'Etat à des questions de charges, de recettes, de déficit et de petit déficit ; les projets d'investissements porteurs d'avenir et d'actions positives en faveur de la population et du Canton en paraissent le plus souvent exclus. L'Etat consacre, au début des années 2000, un montant plus élevé au service de la dette qu'au budget qu'il alloue à l'Université de Lausanne ».

Dans les faits, le paiement des intérêts représente un montant annuel de 319 millions. Le service de la dette est souvent présenté comme le huitième département. L'urgence de trouver

ses solutions d'économie a amené en 1999 les autorités vaudoises à convoquer une Table ronde, expérience inédite dans les mœurs vaudoises, consistant à organiser, en l'espace de quelques mois, une vaste concertation entre les principales forces politiques, économiques et sociales vaudoises sur l'avenir du Canton et sur l'assainissement des finances publiques.

Au nom des exigences financières, plusieurs axes de réflexion ont guidé la conduite de la politique du Conseil d'Etat. Ils ont trouvé de nombreux résultats concrets.

- le regroupement des compétences dans une volonté de rationalisation et d'efficacité.
- la recherche de synergies cantonales pour juguler l'augmentation des coûts.
- le redéploiement de l'administration avec des buts affichés : administration centralisée ou de proximité, délocalisation de certains services centraux pour mieux intégrer les régions périphériques à l'action de l'Etat, sous forme de régionalisation centralisée du service public.
- maintien durant plusieurs d'années d'affilée du budget zéro sur la masse salariale, complété du maintien du budget zéro sur les équipements et l'informatique.
- l'introduction dès le début 1999 de contrats de prestations. Prônés comme un outil de modernisation des administrations par excellence, les contrats de prestations ont provoqué en fait des surcharges importantes de travail sur le terrain. Ce mode de gestion n'a pas rencontré dans les services l'adhésion souhaitée ni amené la transparence attendue. Il a été abandonné dès 2006.

Des compétences nouvelles, des compétences à supprimer

Il faut savoir que le cadre politique n'est pas le même entre 1998 et 2007. Nous avons pour la première législature une droite politique dominante (5 conseillers du camp bourgeois contre 2 de gauche), empêtrée dans la logique financière. La législature 2002-2007 est marquée par une équipe déterminée, au-delà des clivages politiques. Cette législature est doublement marquée par la récession économique et par une succession de secousses politiques. Elle est probablement la plus riche en termes de réformes d'innovations et de croissance qualitative depuis 1803.

Une des premières mesures prises en avril 1998 par le nouveau Conseil d'Etat a été de faire procéder à l'évaluation de l'ensemble des missions de l'Etat. Elle permet au Gouvernement d'évaluer durant l'année 2000 quelque 503 missions sur les 615 répertoriées, le solde représentant essentiellement des activités communes à tous les services. Sur ces 503 missions,

- 71 ont été cataloguées en A : missions prioritaires à soutenir ;
- 390 en B : missions prioritaires à maintenir
- et 42 en C : non prioritaires à réduire ou à abandonner.

Si l'Etat a été amené à constater qu'il devait se défaire de missions, ou du moins à alléger fortement sa présence, il a également dû tenir compte des contraintes liées à l'accompagnement de nouvelles politiques de gestion et d'encadrement du personnel. Je les cite ici sans commentaires.

- mise en place dès 1999 d'une véritable politique dans le domaine des Ressources Humaines ;
- à la fin de 1999, sept contrôleurs de gestion entrent en fonction au sein de l'administration cantonale vaudoise
- création toujours en 1999 du Groupe Impact chargé de prévenir les conflits au travail et de lutter contre le harcèlement dans l'administration cantonale vaudoise.

- soumission de la gestion des effectifs depuis 2002 à de nouveaux instruments de contrôle, notamment par le regroupement de toutes les demandes de postes en dehors de la procédure budgétaire, ceci pour obtenir une vue d'ensemble des besoins des services et déboucher sur une analyse des besoins en fonction des missions de l'Etat.
- création en décembre 2002 de l'Unité de Conseil et d'Appui en management & organisation.
- inscription de la Médiation administrative dès 2006 dans l'organisation de l'administration cantonale vaudoise.

D'autres innovations portent

- sur l'allongement des législatures (de quatre à cinq ans),
- la réduction du nombre de députés (de 180 à 150),
- la nomination d'une présidence du Conseil d'Etat,
- la constitutionnalisation du programme de législature,
- la mise en place d'une Conférence des affaires fédérales.

Dans le domaine des finances publiques, je relève deux nouveautés importantes également : l'installation d'une Cour des comptes et l'introduction d'un mécanisme permettant l'assainissement des finances cantonales, qui prend appui sur l'établissement du budget, l'approbation des comptes et l'intervention éventuelle du corps électoral en cas de dépassements.

Enfin, dans la vague réformatrice des années 1998 à 2007, il importe de signaler l'évolution de la fonction publique.

Déjà vulnérable à l'apparition des premiers effets de la crise économique du début des années 1990, grandement fragilisée par les déficits à répétition, la fonction publique a connu une mutation sans pareille avec la nouvelle loi sur le personnel, adoptée le 12 novembre. Elle a payé un fort tribut aux restructurations de l'Etat, non sans que les mouvements de grève, entre 1995 et 2005, forme inhabituelle jusqu'alors dans ses rapports avec son employeur, ne permettent des approches différenciées et proportionnées, là où certaines majorités politiques auraient voulu davantage de sacrifices des serviteurs de l'Etat.

Le paysage syndical a été transformé fondamentalement et refaçonné par les épreuves.

La décision emblématique a été l'adoption à plus de deux voix contre une, le 2 juin 2002, de la modification de l'article 63 de la Constitution cantonale vaudoise qui supprime la nomination des fonctionnaires. En ce sens, le canton de Vaud s'inscrit dans une politique généralisée en Suisse par rapport à la fonction publique : consécration de la fin de la protection des fonctionnaires contre toute mesure de licenciement abusive.

Les préjugés négatifs de la population sur la fonction publique, surtout dans une période profonde de crises financières, balayèrent les arguments des tenants du statu quo. Deux fois plus de voix se portèrent sur l'abrogation de la nomination

Conclusion

Après avoir atteint un sommet de 8,76 milliards en février 2004, la dette cantonale est réduite de trois milliards en trois ans. Grâce à plus de 800 mesures générant des économies annuelles de l'ordre de 320 millions, la spirale des déficits comptables a pu être stoppée ; mieux, au terme de la période, le canton de Vaud se retrouve au deuxième rang des cantons les mieux gérés, après avoir occupé pendant des années les profondeurs des classements.

Selon les mots de Pascal Broulis, directeur des finances de l'Etat de Vaud, « la période 2002-2007 a permis de passer de la tactique de l'assainissement à la stratégie de l'avenir. » (*Le Petit Broulis illustré*, p. 55). Les erreurs du passé paraissent désormais soldées.

Au bilan, la modernisation de l'administration cantonale vaudoise a été conduite surtout sous la pression de considérations financières à court terme, la recherche d'équilibre budgétaire essentiellement. Dans un climat difficile et sous l'urgence d'obtenir des résultats, les opérations d'économie initiées dès 1994 ont débouché sur des procédures lourdes, chronophages, contradictoires, dans lesquelles la principale motivation comptable a tenu lieu de stimulant et le calendrier de juge de paix.

Durant ces années, le secteur public se profila comme un immense chantier de transformations vers l'allègement des structures et du fonctionnement des processus de travail.

La nouvelle gestion publique devait servir à renforcer l'efficacité et l'efficience des services évalués sur la base d'objectifs financiers péremptoirement exprimés par la classe politique. Le discours en matière de modernisation se révéla pauvre en regard de celui enseigné par les théoriciens des idées de nouvelle gestion publique.

La crise financière fut vaincue en partie par la détermination de l'équipe gouvernementale de 2002 à 2007, qui, tirant les leçons des errements des années précédentes, conduisit une politique des petits pas, pragmatique et sans faillir sur les objectifs.

La conjoncture générale donna le coup de pouce pour la réussite de la démarche. Mais il est tout de même singulier de penser que toute la vague réformatrice qui avait caractérisé l'administration cantonale vaudoise dans les années 1950, sur les mêmes recherches d'objectifs et sur des parentés troublantes de méthodologie et de pratiques, fût complètement oubliée des décideurs des années 1998-2007.

A l'évidence, la culture historique et administrative n'a pas été une des composantes de la réflexion des autorités politiques, ce qui est souvent le constat lorsqu'on fait l'étude des faits.

A ignorer les leçons de l'Histoire, on se condamne, dit-on, à la répéter. J'ose espérer que l'histoire administrative ne doive pas seulement informer, mais aussi inspirer.