

1803-2007, cadre politique

A la faveur de la Révolution du 10 août 1845, les **radicaux** ravissent le pouvoir aux **libéraux**, qui ont été les grands bénéficiaires de la Révolution de 1830. Ils s'appuient sur le peuple et réclament une démocratie intégrale. Les libéraux, favorables aux principes de liberté et de démocratie représentative, se sont opposés au gouvernement réactionnaire établi par le Congrès de Vienne de 1815 ; ils représentent le plus ancien parti vaudois et ont été longtemps les contradicteurs des radicaux, issus de leur propre aile gauche.

La révolution de 1845 crée des fractures profondes parmi les élites intellectuelles et au sein de la population. L'une des conséquences importantes de cette rupture est l'éclatement du protestantisme vaudois, les libéraux soutenant l'Eglise libre vaudoise, exempte de toute sujétion à l'égard de l'Etat, les radicaux se montrant aux côtés de l'Eglise nationale vaudoise, liée de manière étroite avec les pouvoirs publics.

La Constitution vaudoise de 1885 marque un des points culminants de l'affrontement entre les deux camps ; elle manifeste la toute puissance du Parti radical.

Sans être obligé par l'arithmétique législative, le Parti radical préfère d'abord partager le pouvoir plutôt que se confronter aux autres forces politiques dans une totale opposition. Puis, les circonstances lui imposent de composer avec les formations qui siègent au Grand Conseil.

Premier coup de semonce, l'émergence du **Parti socialiste** dont l'acte de naissance remonte à l'année 1892 provoque la réconciliation des deux partis, un libéral siégeant aux côtés des radicaux entre 1893 et 1917, puis deux entre 1918 et 1946.

Deuxième alerte : le 17 mars 1946, un socialiste, **Arthur Maret (1892-1987)**, accède pour la première fois au gouvernement, emmené par quatre radicaux et deux libéraux.

Aux élections au Grand Conseil, de 1945, les radicaux perdent pour la première fois la majorité, alors même que l'alliance radicale-libérale demeure prédominante (136 mandats sur 217).

Le 6 février 1955, un second socialiste, **Charles Sollberger (1896-1975)**, prend un siège aux radicaux, le mouvement s'amplifiant aux élections des 1^{er} et 2 mars 1958, avec l'obtention d'un 3^e siège socialiste, l'année où le parti socialiste abandonne officiellement le marxisme pour une approche plus empirique que doctrinale.

En 1962, on assiste à une recomposition de l'exécutif : **trois radicaux, un agrarien** (une première pour le Parti des paysans, artisans et indépendants!), **deux socialistes et un libéral** sont en charge du Conseil d'Etat. La formule va demeurer jusqu'en 1994 et tend à instaurer au gouvernement une apparence de représentation proportionnelle, donc d'équité.

Mais la subite détérioration des finances cantonales permet l'entrée au Gouvernement en 1994 du premier conseiller d'Etat écologiste, **Philippe Biéler (1954)**, sous l'étiquette *Groupement pour la protection de l'environnement*.

La majorité bourgeoise est battue pour la première fois, à l'occasion de l'élection complémentaire, le 9 juin 1996, du premier popiste jamais propulsé au Conseil d'Etat, **Josef Zisyadis (1956)**. Aux élections de 1998, en raison des divisions de la gauche, cinq conseillers d'Etat de droite sont élus.

La législature 2002-2007 amène un rééquilibrage des forces politiques, avec 2 radicaux, 1 libéral, 1 UDC (le PAI est devenu l'Union démocratique du centre, en 1974), 2 socialistes et un écologiste.

La formule est reconduite, en 2007-2012, avec à sa tête, le premier président en exercice pour 5 ans, le radical **Pascal Broulis (1965)**.

Le Parti socialiste a depuis 2002 la plus forte représentation au Grand Conseil, avec 46 députés, devançant dans l'ordre le Parti radical, le Parti libéral, les Verts, l'Union démocratique du centre, le Parti ouvrier et populaire et le Parti chrétien social. En 2007, dans sa composition constitutionnelle de 150 députés, l'ordre subit d'importants changements ; l'Union démocratique du centre est désormais la 3^e force politique au Grand Conseil, derrière les socialistes et les radicaux, et devance les Verts, les libéraux et les popistes. Le Parti démocratique chrétien, qui présenta une liste électorale pour la première fois en 1949, disparut des rangs du Grand Conseil, en 2007. Intitulé à l'origine « Mouvement démocratique populaire, il fait son entrée dans l'hémicycle du Grand Conseil, en 1953, et, compta 8 députés, durant la législature de 1974 à 1978, au plus fort de sa popularité. Il n'a jamais eu de conseiller d'Etat.

La question de la présidence

A sa création, en 1803, l'organisation du Petit Conseil, puis dès 1814 du Conseil d'Etat a veillé à ne pas donner un pouvoir plus important à un de ses membres. La direction collégiale a été pratiquée jusqu'en 1862.

C'est en réalité la Constitution du 15 décembre 1861 qui fixe le nombre de départements à 7 départements, chaque département étant dirigé par un seul conseiller d'Etat, sans que l'un d'entre eux ait une place prééminente. La formule va résister aux projets de réorganisation jusqu'à l'adoption de la Constitution de 2003, d'un article définissant la nomination d'un président du Conseil d'Etat pour une durée d'une législature. Appelé à se prononcer sur une initiative de la Ligue vaudoise pour l'instauration d'une présidence forte et une réorganisation de l'administration cantonale, le peuple la rejeta, les 23 et 24 octobre 1954, à plus de 72% de voix.

Dans une approche prudente et mesurée, le projet retenu n'entend pas privilégier à la tête du Conseil d'Etat un « supersyndic », même parmi les plus ardents défenseurs du gouvernement présidentiel. Les résultats des élections cantonales de 2007 accréditent le nom de **Pascal Broulis à la présidence du Conseil d'Etat.**

Une page définitive de l'histoire du Conseil d'Etat, vieille de plus de 200 ans, est tournée le 1^{er} juillet 2007. La rupture avec la tradition est consommée.

Le personnel, les années charnières 1947 et 2001

Il a fallu attendre 144 ans pour que la fonction publique soit dotée d'un statut unique et complet. Jusqu'alors, le Conseil d'Etat, surtout durant la période entre 1803 et 1886, a agi par décret et arrêté pour traiter la question des horaires et des salaires les absences. Pressé souvent par les circonstances, il ne formule pas pour autant une vision globale.

La loi du 21 mai 1878 sur la nomination et le traitement des fonctionnaires publics officialise deux principes appliqués sporadiquement et selon les personnes, depuis les années 1830 : réélection, chaque quatre ans, de tous les fonctionnaires et employés dont la nomination incombe au Conseil d'Etat ou à un chef de département; accompagnement par quelques prestations de la non réélection du fonctionnaire public ou le départ de celui-ci pour une autre raison. Ces deux mesures correspondent en réalité à des demi-mesures ; elles reflètent les compromissions des autorités exécutives et législatives. En 1886, le Conseil d'Etat intègre des articles dans les lois d'organisation du Conseil d'Etat, relatifs à la nomination des fonctionnaires, la durée et la cessation des fonctions.

Voici en quels termes le député radical Pierre Oguey (futur conseiller d'Etat entre 1948-1966) encourage ses collègues du Grand Conseil, le 9 juin 1947, à voter la première *loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales* : « Le statut des fonctions publiques (...) est un monument législatif. C'est un modèle. Non pas une perfection mais un modèle dans le vrai sens du terme, impatientement attendu ailleurs et dont d'autres en Suisse s'inspireront. Il fixe les droits et les devoirs mutuels, les obligations des fonctionnaires. Ces devoirs, des obligations sont plus graves qu'avec le statut actuel ou l'absence de statut. Ce nouveau système institue une collaboration permanente entre employeurs et employés, et donne des possibilités de recherche en commun d'un meilleur travail. Une échelle de traitement normale et équitable en est un des éléments indissociables. Elle permettra au gouvernement d'être plus exigeant, plus sévère. Elle facilitera le choix du personnel. Elle revalorisera les fonctions publiques, trop souvent et injustement dépréciées, en lui redonnant, par une juste rétribution, sa part légitime de dignité sociale et humaine.»

Autant les années 1947 à 1991 sont des années d'ouverture aux attentes des fonctionnaires et de valorisation de la fonction publique, autant les années 1992 à 2001 sont des années de fermeture et de progressive dégradation des conditions de travail des fonctionnaires. Une nouvelle identité professionnelle se met en place avec l'adoption du nouveau statut de 2001, en rupture avec l'ancienne. Son programme repose sur des prestations tournées davantage vers l'utilisateur, une plus grande motivation des employés et la mise en valeur des compétences. La mutation n'est pas terminée à la fin de la législature 2002-2007, en particulier sur les questions de reclassification des fonctions et de rémunération. Les atavismes ont la vie dure, tout comme l'irruption de principes de la nouvelle gestion publique.

Le traitement de base dépend d'un classement de toutes les fonctions par rapport à une échelle qui repose

Voici les principales étapes du développement de la fonction publique :

- L'allocation de ménage est instaurée en 1955, en remplacement d'une allocation de renchérissement – dite allocation complémentaire – qui variait selon l'état civil.
- Le principe de la compensation intégrale du renchérissement est légalement acquis et l'augmentation des allocations en faveur de la famille et des primes annuelles sont de la

- compétence du Conseil d'Etat. L'indexation automatique est adoptée en 1969. Dès 1971, la notion de compensation du renchérissement par anticipation a été introduite.
- Depuis 1972, il existe une prime de fidélité versée au personnel.
 - Le 13^e salaire est introduit progressivement entre 1987 et 1989.
 - La convention salariale, approuvée par le Grand Conseil, le 15 décembre 1997, maintient les augmentations annuelles légales, l'adaptation au renchérissement. Elle introduit essentiellement trois nouveautés.
 - 1) Une contribution de solidarité de 1 à 2,5% sur le salaire brut.
 - 2) Deux jours de vacances supplémentaires payées.
 - 3) Horaires à la carte pour ceux qui le souhaitent.
 - Le 2 novembre 2004, un accord définissant la politique salariale de l'Etat est établi avec les fonctionnaires jusqu'en 2008.
 - Un programme d'encouragement à la retraite, soit une retraite anticipée dès 62 ans, est introduit par arrêté, le 30 novembre 1994 ; il offre la possibilité aux fonctionnaires de prendre leur retraite, trois ans avant l'âge limite de 65 ans, grâce à un versement complémentaire équivalent à 21% de leur dernier traitement cotisant. Il fut poursuivi jusqu'en 2006.

L'adoption d'une nouvelle loi sur le personnel, 12 décembre 2001

Les points forts de la nouvelle loi sur le personnel sont les suivants :

- réduction du temps de travail ;
- compensation du travail de nuit ;
- nouveaux congés parentaux et de formation ;
- droits individuels et collectifs renforcés.

C'est massivement que le peuple vaudois vote la suppression de la nomination des fonctionnaires, le 2 juin 2002. Plus de 67% des citoyens approuvent l'abrogation de l'article 63 de la Constitution cantonale et font disparaître du paysage institutionnel les notions de fonctionnaire et de nomination, dans la mesure où la nouvelle Constitution ne leur consacre aucun article. Dans sa réaction à la votation, le Conseil d'Etat rappelle que la suppression de la nomination n'est en rien destinée à favoriser des opérations de démantèlement du service public.

La loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat entre en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Elle est jugée compatible avec l'adoption de la nouvelle constitution vaudoise

De la concentration à la dispersion des services de l'Etat

Dans les années 1930 comme dans les années 1800, **tous les départements de l'administration cantonale sont logés à Lausanne, dans le quartier de la Cité** ; les services de justice et police, de l'intérieur et des finances ont leur adresse dans le Château cantonal, ceux du Département militaire, à la place du Château, de l'agriculture et du commerce, à la Cité-Devant Nos 10 et 11, alors que le 1^{er} étage de la Maison du Grand Conseil accueille le personnel des travaux publics. L'ancienne maison de l'Institut morave, à la rue Saint-Etienne No 7 (aujourd'hui à la place de la Cathédrale No 6) est rachetée en 1874 par l'Etat pour abriter les bureaux du Département de l'instruction publique et des cultes.

Le regroupement des services étatiques dans un périmètre restreint est rehaussé par la présence sur la colline de la Cité, « comme sur un capitole, des trois édifices, siège des trois pouvoirs de l'Etat ».

Mais, cette situation va évoluer dès la fin des années 1940. Les services de l'administration cantonale se répartissent progressivement dans différents quartiers de Lausanne, et en occupent même des points périphériques. Des pôles sont créés, l'idée de loger toute l'administration, évoquée depuis 1920, a été abandonnée définitivement.

Il apparaît que c'est la **Direction du cadastre** (devenu depuis l'Office de l'information sur le territoire) qui quitte la première la Cité, en 1939.

Dès 1950, le mouvement des transferts s'amplifie avec le déplacement progressif à la rue Caroline de plusieurs secteurs d'activité du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce et, dès 1955, des services du Département des finances à la rue de Paix. La **Gendarmerie quitte la Cité** pour emménager, dès mars 1975, dans le bâtiment spécialement construit pour elle de la Blécherette, suivie, le 1^{er} juin 1991, par la Police cantonale.

Le **Département de l'instruction publique et des cultes** emménage en 1971 dans le bâtiment de la rue de la Barre No 8. Les services du Département des travaux publics occupent depuis 1966 les locaux de la place de la Riponne et se sont étendus dans ceux de la rue de l'Université.

La transformation de l'ancienne **Caserne de la Pontaise** permet en 1986 le regroupement de tous les services des départements de la prévoyance sociale et des assurances. Elle autorise également la réunion d'une partie des départements de la police, de la justice et des affaires militaires et de l'intérieur et de la santé publique.

Certains services connaissent la dispersion des sites, d'autres sont regroupés, en 1997, sur le même site (En Budron B 6, Le Mont-sur-Lausanne), de l'Office des fournitures et des éditions scolaires et du Service de l'Economat de l'Etat, jusqu'alors à la rue Saint-Martin No 24, à Lausanne, sous l'appellation Centrale d'achat de l'Etat de Vaud. L'Office de la viticulture, appelé ainsi depuis sa fusion avec le Service de l'agriculture, décidée le 13 mars 1997, s'installe à Marcelin (Morges).

Un rééquilibrage des régions au travers d'une nouvelle géographie des services cantonaux est souhaité. De nombreux facteurs rédhibitoires à certaines époques, comme les distances, les transports, les communications, ne constituent plus des freins. D'autres raisons peuvent désormais être invoquées.

Le fonctionnement interne

Voici comment le député radical Paul Maillefer, ancien syndic de Lausanne, jugeait, le 17 janvier 1923, l'administration vaudoise : « Toutes les administrations publiques souffrent d'un excès de contrôle, d'enregistrement, de transfert officiel de pièces, de signatures à apposer à droite et à gauche. (...) A combien de visas, de signatures, d'inscriptions, d'annotations, donne lieu une simple lettre avant d'avoir fait le tour des instances hiérarchiques et avant que la réponse arrive à la signature du chef responsable ! Certains services correspondent aussi solennellement entre eux que de grandes puissances européennes. On pourrait alléger cet énorme appareil. La poste et le téléphone rendent superflue une bonne partie du travail des commissionnaires. Les chèques postaux pourraient dans la majeure partie des cas remplacer les bons individuels élaborés par une instance contrôlée et enregistrée par une seconde, contresignée par une troisième sinon par une quatrième. Le système (...) date d'une époque où la calligraphie était un art majeur et où une belle écriture était la première qualité d'un fonctionnaire. Le système des fiches peut souvent remplacer les registres lourds et volumineux et faire gagner beaucoup de temps. La copie de lettres peut être remplacée par des doubles tapés à la machine en même temps que l'original et qui peuvent être classés immédiatement. Les machines à calculer, à totaliser, à faire les adresses peuvent remplacer le travail des employés. Il faut seulement savoir s'en servir. Il faut surtout que l'acquisition d'une machine corresponde bien à une diminution dans la main d'œuvre (...) Une administration publique, tout comme une administration privée, doit encourager les initiatives et récompenser le zèle. Elle est plus limitée par les règlements et les traditions ; c'est un tort : il faudrait lui donner plus d'air, plus de souplesse et d'élasticité. »

A l'épreuve des faits, on doit constater que la modernisation de l'administration cantonale vaudoise s'est faite généralement avec circonspection, à petits pas, souvent en décalage avec la réalité des technologies, l'accroissement des tâches et l'innovation technique. Les crises financières en sont le plus souvent le moteur.

Le téléphone

Le téléphone est introduit à Lausanne en 1882, et gagne rapidement des abonnés.

L'administration vaudoise est équipée des premiers appareils dès les années 1890.

Dès le 15 novembre 1924, l'administration cantonale bénéficie de l'installation téléphonique automatique, dotée de 8 lignes réseau et 140 raccordements internes.

Une nouvelle centrale téléphonique automatique est aménagée, dans les locaux du rez-de-chaussée du bâtiment du Grand Conseil, en 1946. Le nombre des appareils reliés est, en décembre 1948, de 365, de 465 en novembre 1956 et de 550 à la fin de l'année 1957.

L'éparpillement des locaux administratifs et l'implantation de l'informatique et de la bureautique ont multiplié les besoins, les techniques analogiques des téléphones sont progressivement remplacées par les numériques propres à la transmission des ordinateurs, les vitesses et les capacités de transmission sont exigées avec l'introduction de la fibre optique sont autant de contraintes dont le projet général d'un nouveau réseau doit tenir compte.

Les fournitures

Le Service de l'économat est créé par la *loi du 22 mars 1886 sur l'organisation intérieure des Départements*. Il fait des commandes groupées de fournitures, de reliures et de papiers, pour plusieurs exercices, en raison des circonstances difficiles d'approvisionnement et les contingentements qui, comme durant les années de guerre, limitaient, les commandes et les livraisons. Il assurait anciennement la livraison du charbon et des stères de bois pour chauffer les bâtiments administratifs et les établissements d'instruction.

La centralisation des commandes, la normalisation des produits et le recours à des listes agréées de fournisseurs ont été confirmés depuis. Les factures sont payées dans un premier temps par la Centrale d'achat de l'Etat de Vaud qui les imputent ensuite au budget de chaque secteur d'activité de l'Etat.

La communication

Le thème de la communication est inscrit dans les préoccupations de l'Etat dès 1965. Depuis 1954, une Conférence régulière des chefs de service de l'administration est instituée pour améliorer la communication interne et la prise de décisions par le Conseil d'Etat.

L'administration cantonale ne disposa pas de journal d'entreprise jusqu'au lancement, le 30 octobre 1997, de *La Gazette : journal de la fonction publique*. Elle communiquait antérieurement ses décisions par l'intermédiaire de la *Feuille des avis officiels du canton de Vaud* qui paraît pour la première fois le 1^{er} janvier 1833, à la suite de l'adoption du *Décret du 5 mars 1833 sur la publication de la Feuille des avis officiels*.

Signe d'une profonde mutation, l'information se réfugie depuis une dizaine d'années sur les sites Internet et Intranet de l'Etat, les publications officielles, les périodiques et les quelques journaux de service étant désormais diffusés par la voie électronique.

Les méthodes de travail

L'équipement de base du fonctionnaire de la fin du XIXe siècle est du papier de diverses qualités et pour plusieurs usages, des boîtes de becs de plumes, de crayons et de punaises, des bâtons de gommes, des tampons encreurs, des pelotes de ficelle, des élastiques, un sous-main, des feuillets de buvard, de l'encre de différentes sortes (« encre noire », « non communicative », « impression verte », « encre fixe », etc.) avec encrier. On trouve selon les besoins de la colle liquide, des bougies, un plateau pour machine à rogner, des mailloches, un thermomètre, des chandeliers, une lampe à cacheter, avec de la cire à cachet brune, des rouleaux encreurs pour machine à timbrer.

L'organisation du travail de bureau passe par la mise en place de méthodes de standardisation et de classement documentaire. Le brevet du trombone est déposé en 1901, celui du classeur mécanique en 1904, les copieurs apparaissent en 1890.

Des armoires avec casiers et portes glissantes remplacent ici et là, pour le rangement des documents, les étagères et casiers. Les équipements de bureau (fauteuils, bureaux, machines à écrire, classeurs, trombones) sont d'origine récente.

Dès les années 1910, on recourt à la sténographie dans les bureaux.

Le fonctionnaire reproduit les lettres expédiées sur des « Copies-lettres », soit des registres standardisés à 500 feuilles et dotés d'un index alphabétique, dont l'usage tend à se généraliser dès 1880 et s'étendra jusqu'au début des années 1920, moment où l'on abandonne les reproductions dans des registres au profit des stencils d'abord à encre (le premier développement commercial date de 1870), puis à alcool.

Le Contrôle des recettes demande le 10 juillet 1919 la fourniture d'un appareil duplicateur « Micrograph Edison », à la Maison Campiche. L'expansion de la multycopie et de la reproduction des documents est constatée en 1965.

La microphotographie, avec la reconnaissance légale du microfilm utilisé jusqu'alors seulement par quelques services, tend dès 1966 à devenir un instrument de travail pratique de consultation et de gain de place dans les bureaux.

La photocopie n'entre dans les habitudes de l'Etat que dans les années 1975.

La pratique administrative cantonale débouche, dès l'année 1906, sur l'utilisation de la machine à écrire (son invention date des années 1870) qui tend à supplanter l'écriture manuscrite – elle se maintient concurremment jusqu'à la fin des années 1920.

Les efforts de l'Etat sont constants dès 1960 pour le développement des ressources électroniques. Le Centre électronique de l'Etat de Vaud débute ses activités en 1963. Les premiers cours de micro-informatique sont organisés dès septembre 1988 dans l'ensemble de l'administration. Ils reflètent l'essor connu par l'introduction, quelques années auparavant, des micro-ordinateurs.

Une administration plus proche du citoyen

Dans son *Programme de législature 2003-2007*, « le Conseil d'Etat n'oublie pas qu'il exerce son pouvoir par délégation, et que l'Etat appartient en définitive aux citoyennes et aux citoyens. L'administration est au service de la population. Ce principe doit guider l'ensemble des réformes du service public en cours depuis quelques années. Conformément à l'exigence que la nouvelle Constitution exprime à travers l'idée de « maisons de l'Etat » décentralisées, tout sera mis en œuvre, au sein de l'administration, pour améliorer l'accessibilité des services de l'Etat et la proximité entre l'Etat et le citoyen. »

Il fonde sa politique sur trois axes : **la transparence, la médiation** (elle sera en fait successivement administrative, sociale et judiciaire), et le **langage officiel**. Il peut s'appuyer sur les nouvelles technologies, le recours à des guichets virtuels et à une simplification des procédures.

A la fin de la législature 2002-2007, l'usage de la **cyberadministration** reste encore limitée dans l'administration cantonale, comme d'ailleurs un peu partout dans les administrations publiques en Suisse. Son amélioration passera par une réorganisation des processus de travail et de nouvelles compétences.

Dans ce contexte, et avec une portée hautement symbolique, la *loi cantonale sur l'information* entre en vigueur le 1^{er} septembre 2003 et son règlement d'application du 1^{er} octobre 2003. Elle ancre le **principe de la transparence** qui régit, depuis 1996 déjà, la communication officielle. Son champ d'application s'étend à l'Ordre judiciaire, au Grand Conseil, aux autorités communales et aux organismes extérieurs à l'Etat dont les tâches publiques reposent sur une base légale. Le principe de transparence postule que tout citoyen a le droit de connaître les activités, les projets et les décisions des autorités. La loi fait devoir à l'Etat de mener une politique d'information active, aussi exacte, complète, claire et rapide que possible. Elle donne également au citoyen la possibilité d'accéder en principe gratuitement aux documents officiels qui l'intéressent. Le législateur a également prévu la cautèle des intérêts privés et publics prépondérants qui s'opposent à la transmission d'un document officiel. Quant à l'intérêt privé, il recouvre l'ensemble des droits à la protection de la personnalité, le secret professionnel et le secret des affaires.

« L'Etat n'a rien à vendre. Il ne peut pas stimuler ses collaborateurs par des perspectives de bénéfices. Il table sur un autre type de motivation, qui trouve sa source dans le sens du service public. Une image d'unité, non d'uniformité. » C'est en ces termes que le Conseil d'Etat présentait, à la fin de l'année 2005, sa décision d'unifier le logo de l'Etat et harmoniser ainsi l'image extérieure de son administration.

Depuis le printemps 1997, l'Etat dispose d'un **site Internet**, complété très vite par des sites par services, sur lequel le citoyen peut progressivement trouver des informations et des formulaires en ligne pour régler des exigences administratives, les statistiques cantonales (dès décembre 1999), la législation vaudoise (octobre 2000).

L'organisation générale de l'administration entre 1803 et 1886

L'appareil étatique ne suit pas un développement linéaire et logique. Des intérêts politiques, économiques et financiers, des circonstances conjoncturelles ou des raisons structurelles agissent de façon lourde et parfois contradictoire sur l'évolution de l'administration.

Entre 1886 et 1970, l'Etat de Vaud se contente d'une seule constitution, justement celle adoptée le 1^{er} mars 1885, pour six lois sur l'organisation du Conseil d'Etat : 13 mars 1886 ; 21 novembre 1892 ; 29 novembre 1904 ; 13 novembre 1913 ; 10 novembre 1920 et 11 février 1970, auxquelles il faut ajouter, en raison de son importance, l'*arrêté du 19 avril 1948 sur l'organisation des départements*. A l'inverse, entre 1803 et 1886, le Canton de Vaud change six fois de lois d'organisation du Conseil d'Etat pour autant de constitutions : 18 février 1803, 4 août 1814 ; 25 mai 1831 ; 10 août 1845 ; 15 décembre 1861 et 1^{er} mars 1885.

Entre 1803 et 1886, l'administration cantonale vaudoise doit se mettre en place, tout inventer et trouver ses points d'équilibre. Ses ressources sont modestes. L'Acte de Médiation se contente d'édicter les conditions de base de l'exercice des droits du citoyen, il reste sommaire, voire incomplet sur l'organisation des pouvoirs publics et les divisions administratives, sauf pour les autorités communales, les cercles et le Grand Conseil.

En **1814**, comme en **1803**, chaque département est présidé par un collège de trois membres à qui la Constitution de 1803 reconnaît déjà le pouvoir de disposer de la force armée pour le maintien de l'ordre public. Au lieu d'être neuf, les membres du Conseil d'Etat (l'appellation se substitue à « Petit Conseil ») sont 13, leur rééligibilité et la possibilité de rester membres du Grand Conseil sont confirmées. On assiste alors à la mise en place d'une première plateforme administrative crédible. A l'approche empirique de 1803 succède en 1832 une version doctrinale des pouvoirs publics. En **1831**, le nombre des conseillers d'Etat est ramené à neuf membres, nommés pour six ans, renouvelés par tiers et rééligibles. Son organisation est alors discutée pour la première fois librement et sans pressions extérieures.

Le Conseil d'Etat renforce, par la loi du 20 janvier 1832, sa présence dans le territoire du canton, en nommant 21 préfets, en remplacement des six lieutenants du Petit Conseil de 1803, soit un par district, plus un pour le Cercle des Ormonts et un autre pour celui de Sainte-Croix.

La loi du 20 décembre 1845 sur l'organisation du Conseil d'Etat du canton de Vaud remplace le nom de Département militaire par celui de Département militaire et des travaux Publics. Le Département des finances revêt acquiert une nouvelle compétence, celle de la chasse.

La véritable rupture intervient en fait avec la loi du 8 mars 1862 sur l'organisation et la responsabilité du Conseil d'Etat. L'introduction de sept départements nécessite la redistribution des anciennes compétences et permet l'intégration de nouveaux domaines d'intervention de l'Etat.

La loi du 13 mars 1886 sur l'organisation du Conseil d'Etat enfante une sorte de formule magique du point de vue de l'organisation de l'administration cantonale. Elle conserve et précise les acquis antérieurs, en particulier l'organisation autour de 7 départements ; un unique conseiller d'Etat se trouve à la tête de chacun d'eux. Par contre, elle s'en distingue en fondant la colonne vertébrale de chaque département sur un ou plusieurs services, dont le mot et le contenu s'imposent dorénavant dans l'expression du pouvoir administratif.

Le grand chambardement de 1998

Restant fidèle à la distribution entre 7 départements, la **structure de 1998 rompt avec les anciennes pratiques**. Il ne s'agit plus de déplacer certains services, mais de refondre entièrement l'organigramme départemental et de lui assurer cohérence, efficacité et visibilité. L'évolution doit traduire les changements de la gestion publique, les nouvelles attentes politiques, économiques, sociales et financières de la population, et tenir compte des bouleversements des structures de production, démographiques et économiques qui caractérisaient les années 1990. Autrement dit, il n'y a pas de place pour de la simple cosmétique et quelques équilibres.

Avec la Loi sur 17 juin 1997 modifiant celle du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat, l'exécutif cantonal le Conseil d'Etat est d'avis qu'il doit pouvoir disposer de la compétence d'organiser lui-même les départements. Il a d'ailleurs conduit sa réflexion, dans la discrétion et révèle au grand jour sa conception de la nouvelle organisation de l'administration cantonale, **DUPLO** (Démarche Urgente Pour l'Organisation de l'Etat), une fois qu'il a terminé ses travaux.

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. Elle engendre un foisonnement de sigles, les services sont désignés par onomatopée. Les secrétariats généraux constituent des pièces maîtresses du fonctionnement, l'ensemble est marqué au coin des synergies et des collaborations transversales.

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.

L'année 1998, année du bicentenaire de la Révolution vaudoise, correspond à une césure dont l'importance se mesure aux changements opérés les années suivantes. Elle démontre la distance prise par rapport aux modes de fonctionnement de l'ancienne structure, frappée à cause de la crise financière d'archaïsmes et d'anachronismes.

Bibliographie

COUTAZ, Gilbert, « Le pouvoir exécutif et administratif dans les Constitutions vaudoises (1803-1885), dans *Les Constitutions vaudoises 1803-2003. Miroir des idées politiques*, dirigé par Oliver MEUWLY, avec la collaboration de Bernard VOUTAT, Lausanne, 2003, pp. 55-98 (Bibliothèque historique vaudoise, 123).

COUTAZ, Gilbert, *Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1886-1970*, Chavannes-près-Renens, Archives cantonales vaudoises, 2006, 113 p.

COUTAZ, Gilbert, *Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1970-1998*, Chavannes-près-Renens, Archives cantonales vaudoises, 2007, 135 p.

COUTAZ, Gilbert, *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 vaudoise 1803-2007*, Chavannes-près-Renens, Archives cantonales vaudoises, 2008, 155 p.

COUTAZ, Gilbert, *Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise 1803-2007*, Le Mont-sur-Lausanne : Centre d'édition de l'Etat de Vaud, 201